

*Date de dépôt : 17 août 2021*

## **Rapport**

**de la commission législative chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>mes</sup> 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 Wolfisberg, Patrick Malek-Asghar, Jean Romain, Jean-Pierre Pasquier, Adrien Genecand, Natacha Buffet-Desfayes, Antoine Barde 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)**

*Rapport de majorité de M. Pierre Vanek (page 1)*

*Rapport de minorité de M. Edouard Cuendet (page 36)*

### **RAPPORT DE LA MAJORITÉ**

#### **Rapport de M. Pierre Vanek**

Mesdames et Messieurs  
les députées et les députés,

Ce projet de loi, à propos duquel les auteur·e·s annoncent qu'il vise une « maîtrise efficiente du processus législatif et de l'effet des lois » a été déposé le 20 juin 2020 par M<sup>me</sup> Diane Barbier-Mueller, appuyée par 23 autres signataires tous et toutes membres du groupe PLR, celui-ci se retrouvant donc quasiment *in corpore* à appuyer le dépôt de ce projet.

Le PL a été ensuite renvoyé par la plénière de notre parlement à sa commission législative le 27 août 2020. Celle-ci l'a traité en l'espace de deux mois au cours de trois séances à un mois d'intervalle les 12 février, 12 mars et 16 avril 2021 sous la présidence, maîtrisée et efficiente, de son président Jean-Marc Guinchard. Les travaux de ces trois séances ont fait l'objet d'excellents procès-verbaux réalisés, successivement et dans cet ordre, par M<sup>mes</sup> et M. Sarah Emery, Aurélien Krause et Mélissa Hochuli.

M<sup>me</sup> Tina Rodriguez, collaboratrice scientifique attitrée de la commission législative, a accompagné nos travaux. En outre, du côté de la Chancellerie, ce sont le directeur et la directrice adjointe des affaires juridiques, M. Fabien Mangilli et M<sup>me</sup> Lucile Stahl-Monnier, qui se sont relayés pour assister aux séances consacrées à ce projet, accompagné·e·s successivement de deux avocats stagiaires, M<sup>me</sup> Célia Huart et M. Arthur Manghi.

Le 12 février, nous avons – comme il se doit – auditionné en premier la première signataire du projet, la députée Diane Barbier-Muller, qui l'a présenté et a répondu aux questions de la commission.

Le 12 mars nous avons ensuite auditionné la Cour des comptes dont le rôle d'évaluation des politiques publiques comprend justement l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience de l'action de l'Etat. Cette institution, s'est fait représenter auprès de la commission par sa présidente M<sup>me</sup> Isabelle Terrier, appuyée par M. Frédéric Varone, magistrat suppléant.

Enfin, le 26 avril au nom du Conseil d'Etat c'est M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet qui est venue nous apporter son point de vue, appuyée par son efficace collaborateur M. Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint du département des finances.

### *Résumé et conclusion des travaux...*

*Le PL a été refusé – en fait sans débat à proprement parler – et ceci à une majorité des deux-tiers de la commission législative, qui en a refusé l'entrée en matière. Les seul·e·s député·e·s ayant voté celle-ci sont les deux représentant·e·s du PLR en commission, bien obligés, appuyés par un UDC qui les a suivis, dans la joie et la bonne humeur qui le caractérisent.*

*Dès l'audition de la première signataire, des aspects très problématiques et inaboutis du projet ont été relevés par divers commissaires. Notamment un transfert de pouvoir important du législatif vers l'exécutif...*

*Une présentation très fouillée de la Cour des comptes a complété ce tableau problématique et M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet chargée du département des finances – au nom du Conseil d'Etat – est venue porter le coup de grâce au PL en reprenant, notamment mais de loin pas seulement, la critique susmentionnée.*

*Pour les député·e·s pressés, ils trouveront en fin de ce rapport dix bonnes raisons de voter NON, comme le recommande la majorité de la commission législative.*

## Travaux de la commission : 12 février 2021

### Audition de la première signataire du projet

La députée auteure du projet explique que le but du PL est de *freiner* la réglementation croissante à Genève. C'est pourquoi dit-elle, elle ne propose *pas* une nouvelle loi, mais complète seulement la loi sur les effets et l'application des lois (LEAL) du 14 ventôse XI. Cette loi comporte aujourd'hui l'unique disposition selon laquelle « *La loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif* ». Le PL 12748 vient lui adjoindre 4 nouveaux articles...

Elle déclare qu'il y a une hausse de la réglementation, tant au niveau international qu'aux niveaux fédéral et cantonal. Elle se réfère aux statistiques présentées en réponse à sa question écrite Q 3838-A<sup>1</sup>. Il en ressort une augmentation de 23% entre 1958, date de l'introduction du recueil systématique de la législation genevoise (RSG) à aujourd'hui. On est passé dans cette période de 655 à 840 textes réglementaires ou législatifs. En outre, le RSG comportait 1300 pages en 2016, alors qu'il avait seulement 500 pages en 1980.

M<sup>me</sup> **Barbier-Mueller** poursuit en indiquant que cette augmentation s'explique, les normes fédérales et internationales sont de plus en plus exigeantes. Les députés seraient également parfois tentés de légiférer pour réguler concernant des cas uniques. Elle vise notamment la commission des droits politiques...

Elle évoque trois problèmes comme résultant de cette croissance normative.

**Le premier** en est le coût. Le Conseil fédéral aurait estimé le coût que représente ce « carcan » normatif à 2% du PIB, l'USAM l'estimant même à

---

<sup>1</sup> <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/Q03838A.pdf>

10% du PIB. Dès lors, elle trouve « *que cet argent pourrait être utilisé pour l'efficacité de l'Etat et pour d'autres projets plus urgents* ».

Le **deuxième** problème que l'auteure qualifie de « syndrome de Gulliver » serait un enchevêtrement trop dense de lois conduisant, parfois, à des contradictions. Elle se réfère à un rapport d'Avenir Suisse de 2016 qui donne un exemple dans le domaine du droit de la construction, où « *plus de 10 obligations lors de constructions nouvelles peuvent engendrer une majoration entre 4 et 18% des coûts* ».

Le **troisième** problème qu'elle pointe serait que la hausse réglementaire péjore la compétitivité et l'attractivité de la Suisse, les entreprises perdant trop de temps à se coordonner, etc., suite à ces contraintes. Elle ajoute que selon le *Ease of Doing Business Index* de la Banque mondiale, la Suisse est passée du 11<sup>e</sup> rang en 2007 au 26<sup>e</sup> rang en 2016 et se retrouve en position 36 en 2020. Elle affirme que cette baisse s'expliquerait notamment par l'augmentation des règles et des attentes vis-à-vis des entreprises.

**M<sup>me</sup> Barbier-Mueller** déclare en outre que ce PL se fonde sur 4 rapports : du Conseil fédéral, de l'USAM, du SECO et d'Avenir Suisse dont il ressortirait qu'une réglementation plus légère et plus efficace accélérerait la croissance économique.

Concernant la méthode pour empoigner le problème l'auteure évoque 4 pays, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, l'Allemagne et le Canada, qui ont adopté la formule « *one in, one out* » : créer une nouvelle loi implique d'en supprimer simultanément une autre. Selon elle, la Grande-Bretagne aurait ainsi économisé, entre 2011 et 2015, 2,2 milliards de livres par an en procédant à un grand nettoyage. S'agissant du Canada, il aurait économisé 21 millions en un an en supprimant 19 réglementations. Selon le rapport du Conseil fédéral, il a recouru au système « *one in, one out* », tandis que la Grande-Bretagne a appliqué le système « *one in, two out* ».

L'auteure poursuit en ce qui concerne la Suisse, estimant qu'il y serait compliqué d'appliquer ce système « *en raison de la séparation assez marquée entre les lois émanant du parlement et celles issues du gouvernement* ». Dès lors, dit-elle, « *appliquer la formule "one in, one out" au système helvétique serait impossible, car cela engendrerait la suppression des lois issues du parlement et il y aurait le risque de supprimer des lois très coûteuses, mais pas forcément inefficaces* ».

**Pour la Suisse**, elle rappelle plusieurs motions : en 2015, le Conseil national a demandé l'instauration d'outils pour analyser le volume des lois et, en 2016, deux autres motions du PLR et du PDC demandaient qu'un frein soit mis à la réglementation. A la suite de cela, le Conseil fédéral a déposé un

rapport en 2018 traitant de la possibilité et des limites au frein à la réglementation. Il en ressort : que les couches des niveaux normatifs demandés sont parfois contraignantes ; qu'il conviendrait « de freiner la réglementation en visant principalement les acteurs de celle-ci et d'éventuellement fixer des objectifs budgétaires ». Elle ajoute qu'il existe déjà trois outils au plan fédéral.

**Premièrement**, l'analyse d'impact de la réglementation (AIR). Il s'agit d'un instrument standardisé qui sert à l'appréciation ex ante des effets économiques des nouvelles réglementations. Le système se base sur 5 critères. Cependant, selon Avenir Suisse et le Conseil fédéral, cet outil aurait certaines limites. En effet, il ne permet pas une analyse quantitative de l'impact des lois, mais uniquement une analyse qualitative. Elle précise que l'AIR « présente un autre aspect négatif : il n'est pas efficace pour freiner et réduire la réglementation ».

**Deuxièmement**, il s'agit du frein à l'endettement inscrit dans la constitution. Ainsi, une majorité qualifiée est requise lorsqu'un projet de loi engendre des coûts particulièrement élevés, soit plus de 20 millions ou 2 millions par an pour les entreprises.

**Troisièmement**, la *sunset clause* prévoit une limitation temporelle pour la validité de certaines normes. Elle précise que cet outil n'est pas applicable à toutes les lois. Elle évoque également un quatrième outil qui est en cours d'étude et qui prévoit un droit de *veto* du parlement pour les ordonnances.

**Pour ce qui est du canton de Genève**, M<sup>me</sup> Barbier-Mueller ajoute qu'il existe les moyens prévus par les articles 109 et 110 de la Cst-GE. Elle cite l'art. 109 al. 3 Cst-GE : « *Dans ses rapports au Grand Conseil, [le Conseil d'Etat] relève les conséquences économiques, financières, écologiques et sociales à long terme des projets législatifs* ». Elle constate donc que le Conseil d'Etat est déjà censé procéder à l'analyse demandée. Le Conseil d'Etat a pris conscience de cet élément, puisqu'il a fait deux propositions dans ce domaine dans son programme de législature 2018-2023. Il s'agit du chapitre 3.3 dans le cadre des RH, qui parle de simplifier le cadre normatif. La seconde proposition se trouve au chapitre 3.8 intitulé « *soutenir les entreprises par la simplification administrative et l'innovation technologique* ».

**M<sup>me</sup> Barbier-Mueller** en vient enfin à son dernier point : soit l'allègement des procédures dans le domaine de la construction. Elle vient sur ce point, car l'USAM et Avenir Suisse considèrent que le domaine de l'aménagement du territoire est l'un des plus lourds. Or la réponse à la question écrite Q 3838-A n'est pas totalement satisfaisante, toutes les lois

existantes étant vues comme nécessaires. Or, en termes d'aménagement du territoire, il existe : la LAT, la LGZD, la LaLAT, la LGL, la LUP, la LCI, et éventuellement la LDTR...

Pour en revenir au projet de loi, **M<sup>me</sup> Barbier-Mueller** récapitule ses 3 axes :

**Le premier axe** vise à évaluer les conséquences financières, sociales et économiques des PL. Cela permettrait de mieux considérer les coûts engendrés. Cette analyse a été laissée au département des finances chargé d'évaluer ces éventuels coûts.

**Le second axe** pose au Conseil d'Etat l'objectif de simplification des normes en vigueur, soit d'éliminer le superflu.

**Quant au troisième axe**, il s'agit de donner un outil de statistique propre à l'office cantonal de la statistique (ci-après : OCSTAT). En effet, il n'existe actuellement pas d'outil pour évaluer le coût du surplus de normes.

*Ainsi, le but de ce projet de loi affirme l'auteure est d'augmenter les économies de l'Etat et de combattre la bureaucratie dans tous les secteurs confondus.*

**M<sup>me</sup> Barbier-Mueller** cite les chiffres du Conseil fédéral, qui juge que les coûts de la réglementation s'élèvent à 2% d'un PIB, pour Genève ce serait 2% de 51 milliards en 2018. Elle indique que le coût de la réglementation genevoise équivaldrait ainsi à un milliard par an. Le Conseil fédéral pense que le potentiel d'économie serait de 1/31. Dès lors, cela représente dans le canton de Genève une économie possible de 33 000 000...

L'auteure conclut sa présentation en citant Montesquieu : « *Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires* ». Le président remercie alors la députée pour son exposé passe aux questions des membres de la commission.

**Un député EAG** remercie également l'auteure du PL. Il indique cependant ne pas être d'accord avec elle, bien qu'il trouve le sujet intéressant. Il désire intervenir en réaction sur quatre points.

**Premièrement**, il évoque l'initiative populaire fédérale du PLR intitulée « Stop à la bureaucratie ! » lancée en 2010 et qui a capoté en 2012 faute de signatures. Cette dernière visait précisément à prendre des mesures pour limiter au maximum la densité normative et la charge administrative des entreprises. Il signale à **M<sup>me</sup> Barbier-Mueller** que cette initiative n'a pas pu recueillir en 18 mois les 100 000 signatures de citoyen·ne·s nécessaires pour pouvoir être débattue par les Chambres et soumise ensuite au peuple et aux cantons. N'est-ce pas là la preuve qu'il s'agissait d'une fausse bonne idée qui n'a pas su convaincre malgré l'appui d'un très important parti national ?

**Deuxièmement**, il relève que, d'après la présentation de M<sup>me</sup> Barbier-Mueller, le Conseil fédéral estimerait les coûts de la « surréglementation » à 2% du PIB et l'USAM de son côté à 10%, soit *cinq* fois plus. A son avis, au vu des divergences d'évaluation, avec des chiffres variant de 1 à 5, cela démontre manifestement que ces évaluations ne sauraient être considérées comme très sérieuses. Dès lors, demande-t-il, ne pourrait-on pas prendre la valeur du Conseil fédéral et la *diviser* par 5 plutôt que la multiplier par ce facteur comme le fait l'USAM et donc affirmer que les coûts se montent à 0,4% du PIB seulement ? Ou même expliquer d'ailleurs que le fait d'avoir une économie cadrée par des normes légales et réglementaires adéquates n'est pas constitutif d'un coût financier à combattre, mais *crée* plutôt de la valeur pour ce pays ?

**Troisièmement** quant à l'indicateur dit « *Ease of Doing Business Index* » de la Banque mondiale, qui placerait la Suisse en 36<sup>e</sup> position sur environ 200 pays... Ce classement n'est-il pas en fait plutôt « bon », puisque la Suisse se trouve parmi le premier cinquième des pays du monde en la matière ? Soit en meilleure position que plus du 80% des pays de la planète. Devant la Belgique, le Luxembourg, l'Italie...

Il relève en passant que le concept « one in, one out », ou « une rentre et une autre sort »... pour parler la langue de Molière, dans le respect de l'art. 5 de notre constitution, est un peu incongru. En effet, le poids des lois ne se mesure pas à leur nombre... On peut en effet avec la *même* matière normative, faire de nombreuses lois courtes et distinctes ou un nombre plus réduit de lois longues et balayant un champ plus étendu.

**Quatrièmement** et surtout, le député affirme que les art. 1 et 2 du projet de loi posent problème. Il cite pour commencer l'art. 1 al. 2 (nouveau) ; dans sa première phrase, on lit : « *La loi a pour but l'efficacité financière, économique et sociale. [...]* ». Il s'agit d'une disposition qui vise les lois en général. Or, selon lui, les lois poursuivent nécessairement des *buts* concrets, qui sont d'ailleurs souvent inscrits dans leur texte même. Par conséquent, le but d'une loi ou des lois ne saurait être *in abstracto* l'efficacité financière, économique et sociale. En effet, les lois sur le logement par exemple ont un but en lien avec le logement, avec l'exercice concret du droit au logement par un maximum de monde, les lois sociales ont des buts sociaux, etc.

Puis, il enchaîne avec l'art. 1 al. 2. Dans sa deuxième phrase on lit : « [...] *On entend par efficacité la limitation des contraintes administratives et financières dues à la mise en œuvre de la loi.* » Il estime au contraire que des contraintes administratives et financières sont des instruments possibles, voire nécessaires, pour de nombreuses lois. Il ajoute que l'idée, qui

consisterait à dire que le but de la loi est – par essence – de limiter des instruments dont la loi dispose, lui semble fort absurde et problématique.

**Enfin**, et c'est sans doute le plus grave pour le député EAG en question, ce PL PLR d'apparence anodine opère en fait, selon lui, un véritable « coup d'Etat » permanent. Aujourd'hui, les député·e·s du parlement proposent des projets de lois, renvoient ces textes ensuite en commission pour les étudier et entendent dans ce cadre divers acteurs afin de se prononcer et de revenir en plénière pour les voter ou non.

Il ajoute que parmi ces auditionné·e·s figure régulièrement le Conseil d'Etat. Mais il estime que le fait de prévoir que le Conseil d'Etat dispose automatiquement et nécessairement d'un délai, nouveau, de 30 jours s'insérant dans le processus législatif pour évaluer a priori et ante hoc, par le biais du département des finances, « l'effet des lois », de toutes les lois *proposées* par le Grand Conseil, représente une mise sous tutelle manifeste du parlement par l'exécutif.

Le député juge ainsi qu'il émane de cet art. 2 al. 2 une distorsion de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie du législatif par rapport à l'exécutif. Il ajoute que cet élément s'attaque structurellement aux prérogatives du parlement. Il espère qu'une très large majorité des député·e·s s'opposera à ce projet de loi pour *cette* raison. M<sup>me</sup> Barbier-Mueller a-t-elle vu cet aspect de son projet ?

**En réponse, M<sup>me</sup> Barbier-Mueller** se dit surprise que le député EAG ne partage pas son avis. Elle revient sur le premier élément qu'il a soulevé concernant l'échec de l'initiative fédérale « Stop à la bureaucratie ». Elle indique qu'il n'y avait pas autant de lois il y a 10 ans quand elle a été lancée et qu'il y a eu une augmentation assez rapide ces dernières années. En outre, dit-elle, le PLR est effectivement moins doué que certains autres partis politiques pour procéder à une levée de signatures. Selon elle, le sujet était peut-être trop technique pour une initiative.

Elle continue avec l'évaluation du Conseil fédéral et de l'USAM, que le député EAG juge peu fiable. Elle ne partage pas son avis. Selon elle, le Conseil fédéral s'est basé sur les critères les plus optimistes, soit les coûts les plus bas de la surréglementation. Elle s'est appuyée sur ce scénario, le moins favorable quant aux économies possibles.

Elle poursuit avec l'indicateur de la Banque mondiale. Pour elle, c'est la *chute* de la Suisse dans son positionnement qui est préoccupante et non son rang actuel. En effet, cette dernière a perdu 10 places en 4 ans. Selon elle, c'est un réel problème à propos duquel il convient de se demander pourquoi la Suisse légifère plus qu'ailleurs.

Pour ce qui est du « *one in, one out* ». Elle déclare qu'elle a précisément *exclu* ce système pour la Suisse. En effet, elle partage sur ce point l'avis du député EAG. Elle rappelle néanmoins que ce système a permis de faire 2 milliards d'économies en Angleterre. C'est donc un système intéressant. Néanmoins, ce dernier est incompatible avec le système législatif helvétique. Elle insiste sur le fait que c'est pour cette raison qu'elle a proposé d'autres outils.

**M<sup>me</sup> Barbier-Mueller** traite de la définition de la loi. Selon elle, « *la loi a pour vocation de rechercher une amélioration sociale, financière ou économique soit d'améliorer la situation ou de la régler* ». S'agissant du dernier point soulevé par le député EAG, elle explique que le projet de loi ne poursuit nullement cet objectif de renforcer l'exécutif au détriment du législatif. Elle indique que l'idée est surtout de dire qu'il y a aujourd'hui des lois inutiles qui ne servent plus. En effet, selon elle, la LEAL elle-même par exemple n'est pas indispensable. En effet, « *le principe de non-rétroactivité aurait pu être posé sans qu'une loi soit adoptée* ». Elle précise que la partie essentielle du PL 12748 est de demander au Conseil d'Etat de se livrer à une analyse sur la pertinence des lois *existantes*.

**Le député EAG** réagit en indiquant que le principe de non-rétroactivité des lois figurant dans la LEAL de ventôse de l'an XI est un principe important qui doit à son avis figurer dans une loi, il pourrait se trouver dans la constitution. Cependant, il juge la LEAL actuelle claire et lisible.

**Une députée MCG** cite le président français Georges Pompidou s'adressant à l'Assemblée nationale : « *Arrêtez d'emmerder les Français !* » Elle pense qu'une législation galopante est susceptible d'aboutir à des conséquences fort ennuyeuses. Elle demande cependant à M<sup>me</sup> Barbier-Mueller comment elle mettrait chronologiquement en œuvre le fait que le Grand Conseil, ou le Conseil d'Etat, fasse un projet de loi et l'évaluation des effets et des coûts. Elle se demande à quel moment cette évaluation devrait intervenir, car cela ne ressort pas du PL.

Elle évoque la possibilité de faire intervenir cette évaluation dans le cadre du travail en commission... En effet, cela risque d'être compliqué si le Grand Conseil vote d'abord la loi et qu'ensuite seulement le Conseil d'Etat en évalue les conséquences.

**La députée MCG** se demande également quels seraient les coûts du PL 12748.

**M<sup>me</sup> Barbier-Mueller** se réfère à l'art. 2 al. 2 (nouveau) qui prévoit la mise en œuvre du projet de loi. Elle explique « *qu'elle est partie du principe qu'une loi peut être modifiée par des amendements en commission. Par*

*conséquent, le projet de loi prévoit une évaluation des coûts engendrés par la loi après son adoption par le Grand Conseil. »*

Elle précise « *que si la loi est élaborée par le Conseil d'Etat, alors cet examen intervient avant. En revanche, si la loi émane du Grand Conseil, alors le département des finances dispose de 30 jours pour évaluer les impacts financiers directs de la loi. »*

**La députée MCG** déclare que cet élément l'inquiète. En effet, elle estime problématique le fait de devoir *attendre* qu'une loi soit votée pour connaître l'estimation de son coût.

**M<sup>me</sup> Barbier-Mueller** indique que le but n'est pas de faire travailler le département des finances dans le vide. En effet, il s'agit d'éviter cette redondance en partant du principe que le département procède à une estimation une fois que la loi est adoptée par le Grand Conseil. Elle comprend l'inquiétude de la députée MCG. Néanmoins, selon elle, les député·e·s sont *déjà* censés procéder de leur côté à une estimation des coûts lorsqu'ils rédigent un projet de loi. Il s'agit bien sûr toujours d'une approximation. Elle ajoute que, si la députée pense qu'il est préférable de procéder à cette évaluation en amont du vote de la loi, alors elle ne s'y opposerait pas.

**La députée MCG** évoque la situation dans laquelle l'examen d'une loi votée par le Grand Conseil aurait lieu *après coup* : si le gouvernement estime et rend public dans les 30 jours, par exemple, que les coûts en question sont astronomiques, alors cela pose un problème au niveau du délai et du débat référendaire en cours...

**M<sup>me</sup> Barbier-Mueller** répond que l'OCSTAT sera de son côté en mesure, grâce à l'outil statistique mis en place par le PL 12748, d'évaluer les lois. Il sera donc possible, lors des travaux de commissions, de demander une évaluation à l'OCSTAT.

**Une députée S** rejoint les propos du député EAG. Elle estime qu'avant qu'une loi ne soit votée, celle-ci passe par de nombreuses procédures et auditions. Ainsi, elle juge qu'il n'y a guère de lois inutiles. Elle ne saisit pas le sens de la démarche qui consisterait à étudier une loi pour la *supprimer* par la suite. En outre, des adaptations sont toujours possibles afin d'adapter les lois aux situations.

**M<sup>me</sup> Barbier-Mueller** n'est pas totalement d'accord. Elle prend l'exemple des lois dans le domaine de l'aménagement du territoire et du logement. En effet, la LGL et la LUP poursuivent le même but, la LUP reprenant plusieurs éléments de la LGL. Elle ajoute que la LUP, la LGL et la LGZD concernent davantage les zones de développement, contrairement à la

LCI. Par conséquent, selon elle, ce « carcan » n'est pas si simple et satisfaisant.

Mais elle précise que, lorsqu'elle parle de lois *inutiles*, elle se réfère à d'anciennes lois qui ont été oubliées et qui ne sont *plus* utilisées dans la pratique. Sur ce plan, elle estime qu'un « nettoyage normatif » s'impose. Elle explique que le projet de loi ne vise pas la suppression de lois efficaces, mais celle des lois redondantes ou trop lourdes administrativement. Tant le Conseil fédéral et que le Conseil d'Etat reconnaissent ce réel besoin d'épuration...

Finalement, elle affirme que cinq cantons, pas particulièrement de droite, ont *déjà* expérimenté ce processus : AG, ZH, BS, BL et SH. Elle insiste sur le fait que son PL ne vise pas à faire faire des économies aux entreprises ; il s'agit, dit-elle, « *plutôt de libérer les employés de contraintes administratives* ».

**Le député EAG** prie M<sup>me</sup> Barbier-Mueller de l'excuser s'il a mal compris le moment auquel intervient le délai de 30 jours pour la vérification par le Conseil d'Etat, avant ou après le vote de la loi. Mais il estime que ce problème provient du texte, car celui-ci n'explicite pas *quand* ce délai intervient. Il explique que s'il intervient *après* le vote de la loi, alors d'autres problèmes se posent. Il pense notamment au fait que le Conseil d'Etat pourrait *retarder* la promulgation de lois en vertu de son devoir légal d'examen.

Il ajoute que l'injection dans le débat public de la vérification officielle d'une loi et de ses conclusions, par l'exécutif cantonal, dans la période du délai référendaire, poserait également un problème de distorsion majeure de la démocratie semi-directe. Il demande son avis à M<sup>me</sup> Barbier-Mueller à ce sujet ?

Il reconnaît que le corpus législatif genevois est certes peut-être un peu biscornu et pas forcément optimal. Cependant, à son avis, c'est un prix à payer pour un système où la démocratie est très vivante. Il constate que M<sup>me</sup> Barbier-Mueller affirme qu'il y a beaucoup de lois problématiques, désuètes, etc. Mais il se demande si cela ne rentre pas alors dans le mandat que les député·e·s devraient se donner de corriger cet état de fait. En effet, il pense que chaque député·e est apte à entreprendre les démarches nécessaires pour supprimer ce qu'il ou elle juge inutile.

**M<sup>me</sup> Barbier-Mueller** répond que la formulation du PL 12748 est en effet vague. Dès lors, dit-elle, cette évaluation peut intervenir avant ou après, elle n'y voit pas d'objection. Elle déclare que certaines lois étaient pertinentes à un certain moment et qu'elles ne le sont plus forcément par la suite. Selon elle, il s'agit simplement d'un fait et non d'une critique. Elle

revient sur le travail qui devrait, selon le député, être effectué par les députés. Elle déclare que le parlement est un parlement de milice. C'est pourquoi, selon elle, le parlement n'a pas le temps d'aller rechercher des lois oubliées. C'est la raison pour laquelle le PL 12748 poursuit, dit-elle, « *comme but premier la création d'un outil statistique afin de recenser les coûts. Elle ajoute qu'ensuite, une fois cette analyse faite, il conviendra de se déterminer sur l'efficacité ou non des normes.* » Selon elle, le parlement peut avoir le dernier mot à ce sujet. Néanmoins, à son avis, ce travail de recherche doit être entrepris par l'Etat.

**Une autre députée PLR** remercie M<sup>me</sup> Barbier-Mueller pour sa présentation. Elle se demande si cette dernière peut envoyer à la commission par e-mail les démarches entreprises par les cantons susmentionnés. Elle souhaite également connaître les résultats, etc.<sup>2</sup>.

La députée ajoute qu'elle a une proposition répondant aux propos du député EAG : il serait possible de procéder à une évaluation des coûts à la sortie des commissions. Cela permettrait que le travail des députés ait été fait et que l'évaluation qui leur est demandée soit moins restrictive. Elle déclare qu'un renvoi en commission serait alors toujours possible en cas de résultats catastrophiques. Certaines exceptions devraient cependant exister ; elle pense notamment à un vote sur le siège au parlement. Elle demande son avis à M<sup>me</sup> Barbier-Mueller.

**M<sup>me</sup> Barbier-Mueller** répond qu'elle enverra par e-mail les divers éléments relatifs aux cantons évoqués précédemment. S'agissant de la proposition, elle trouve que c'est une bonne idée de procéder à cette évaluation entre la fin du travail en commission et la séance du Grand Conseil.

**Un député S** affirme qu'il y a un réel paradoxe dans la démarche proposée. En effet, cette dernière vise à alourdir la loi en augmentant par ailleurs massivement les tâches de l'administration, pour ensuite hypothétiquement réduire l'activité étatique. Il demande à M<sup>me</sup> Barbier-Mueller quel serait le coût de la mise en œuvre de cette loi.

Car si l'exposé des motifs évoque des économies réalisées grâce au PL, à son avis, cet élément est incertain ! Le PL engendrera une hausse des tâches administratives et du nombre de fonctionnaires. Il se demande pourquoi le PLR ne donne pas plutôt l'exemple en indiquant sa *propre* stratégie pour limiter le nombre de PL déposés ou pour proposer des projets abrogatoires.

---

<sup>2</sup> Sauf erreur du rapporteur, la commission n'a en fait reçu aucune information à ce sujet de la part de l'auteur du projet.

Il revient sur les propos de l'auteure, qui estime que les parlementaires ne sont « que » des député·e·s de milice. Selon lui, chaque député·e est quand même plus ou moins un spécialiste dans un domaine au moins. Il pense que les député·e·s sont les mieux placés pour déceler des lois inutiles. N'est-ce pas en outre le moyen le plus économique ?

Enfin, le député S cite l'art. 128 al. 3 Cst-GE : « *La Cour des comptes exerce son contrôle selon les critères de la légalité des activités, de la régularité des comptes et du bon emploi des fonds publics. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques.* » Ainsi, selon lui, le PL vient ajouter des doublons à l'évaluation que fait déjà la CdC.

**M<sup>me</sup> Barbier-Mueller** affirme qu'elle a justement *repris* une loi existante pour la rendre utile. S'agissant des coûts, elle indique qu'elle comprend la position du député S, mais estime que le travail demandé par son PL peut être effectué avec un unique poste à temps plein. Elle précise qu'elle ne désirait pas chiffrer cet élément dans son projet de loi. Elle juge en effet les économies issues du PL comme étant bien plus importantes que les charges qui en découlent.

Elle affirme en outre que le PLR dépose moins de projets de loi que certains partis. Quant à l'art. 128 Cst-GE et au rôle de la Cour des comptes : cette dernière a tiré la sonnette d'alarme et a déclaré être débordée. Par conséquent, elle a choisi de donner ce rôle à l'OCSTAT, car il est toujours intéressant d'avoir des statistiques. Elle ajoute, comme l'a d'ailleurs fait remarquer le député S, que la CdC participe plus à une évaluation des services qu'à une évaluation générale de la pertinence des lois.

**La députée MCG** déclare que faire de l'ordre dans la législation prend du temps, mais qu'une fois que cela sera fait un grand soulagement se fera ressentir. Elle se demande s'il ne serait pas possible de procéder à cet examen entre le 2<sup>e</sup> et le 3<sup>e</sup> débat. Elle précise qu'elle n'est pas sûre quant à la procédure. En effet, elle se demande ce qu'il se passerait si le Conseil d'Etat ne demandait pas le 3<sup>e</sup> débat.

**M<sup>me</sup> Barbier-Mueller** répond qu'il revient à la commission législative d'estimer le moment le plus opportun pour effectuer cet examen. Enfin elle propose à la commission d'auditionner *Avenir Suisse*, qui a établi deux rapports à ce sujet. Elle recommande également l'audition du SECO, notamment le secteur de l'analyse et la politique de la réglementation.

### ***Discussion interne à la commission***

**Un député PLR** pense que, comme la charge administrative pour les entreprises est un des éléments qui ressort de la présentation du PL, il propose d'auditionner l'UAPG ainsi que le Conseil d'Etat afin de connaître leur avis sur la question.

**La députée MCG** suggère d'entendre un représentant d'un des cantons dans lesquels ce texte aurait déjà été mis en application pour se faire une idée sur les coûts engendrés, les conséquences au niveau de l'efficience, etc.

**Un député S** s'oppose quant à lui à l'audition unilatérale, par le biais de deux auditions, des milieux patronaux. Auditionner seulement certains acteurs serait problématique, car ce PL concerne l'ensemble de la population. Il conviendrait dit-il d'auditionner le Conseil d'Etat, puis la Cour des comptes, spécialiste en matière d'évaluation de politiques publiques, pour savoir si ce PL est sérieux.

**Une députée PLR** estime, en plus des auditions proposées par son collègue de parti, qu'il conviendrait d'entendre l'OCSTAT pour voir ce qu'il serait en mesure de faire, une audition conjointe avec la Cour des comptes serait possible.

**Le député EAG** se demande s'il ne conviendrait pas de voter d'abord sur l'entrée en matière du projet de loi avant de multiplier les auditions. Il trouve en effet ce projet de loi bien peu abouti. Il ajoute qu'à défaut il se rallie à l'avis du député S...

*Le président quant à lui suggère de ne pas voter l'entrée matière immédiatement. Il propose, si la commission ne s'y oppose pas, de prévoir pour la prochaine séance l'audition du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes et constate que la commission partage son avis.*

### **Travaux de la commission : 12 mars 2021**

#### **Audition de la Cour des comptes représentée par M<sup>me</sup> Isabelle Terrier, présidente, et M. Frédéric Varone, magistrat suppléant**

**M<sup>me</sup> Terrier** indique qu'une présentation du sujet sera effectuée par M. Varone, avec les commentaires et questions que suscite ce projet de loi. Il est à noter que ce projet ne concerne pas directement la Cour des comptes, bien qu'il soit appréciable que la commission législative ait souhaité entendre son point de vue.

## ***Présentation de la CdC***

### ***Modification de la loi sur les effets et l'application des lois (LEAL ; A 2 10)***

**M. Varone** indique que le projet de loi vise de multiples objectifs : 1. adopter des lois qui limitent les contraintes administratives et financières de mise en œuvre ; 2. soumettre les projets de loi à un examen préalable, qui devrait être réalisé par le département des finances ; 3. mesurer *a posteriori* les impacts de la réglementation en place, en particulier sur les entreprises du canton, tâche qui serait dédiée à l'OCSTAT et qui devrait être réalisée de manière triennale ; 4. simplifier les normes en vigueur.

Il explique que la question de la simplification législative et réglementaire est un véritable *serpent de mer* en politique. En effet, au niveau fédéral, pour la seule année 2015, pas moins de 44 interventions parlementaires concernaient ce sujet. Ces propositions pouvaient aller d'un « coup de balai » dans le droit fédéral, à la généralisation des études d'impact sur la réglementation et la création d'un organe indépendant de régulation.

Par ailleurs, des tentatives similaires ont été réalisées en France sous la présidence de François Hollande en 2013, dans le but de créer un « choc de simplification ». Une telle démarche a également été réalisée dans l'Union européenne au travers du *Programme pour une réglementation affûtée et performante* (REFIT).

C'est notamment à l'aune de ces expériences qu'a été lancée depuis environ 5 ans, avec plus ou moins de succès, l'élaboration des commentaires de la Cour des comptes. Dans ce cadre, la Cour essaie de tenir compte de ce qui existe, non seulement aux plans fédéral et cantonal, mais également dans les pays voisins de l'Union européenne. Dès lors, le commentaire qui sera présenté, décliné en quatre points, se fonde sur cette revue des expériences antérieures.

#### ***1. Clarifier les critères d'évaluation***

**M. Varone** indique que le premier commentaire que la Cour souhaite formuler concerne la nécessité de clarifier – et donc de *prioriser* – les critères d'évaluation différents formulés dans les divers articles du projet de loi. En effet, il apparaît que les critères d'évaluation diffèrent selon les articles considérés.

Il explique que l'art. 2 al. 1 et 2 évoque la notion d'« efficacité ». Cette notion s'attache aux effets des lois et à ses conséquences sur les plans financier, social et économique. Il s'agit à cet égard d'une perspective large qui se focalise sur la dimension plurielle des effets.

Mais, il est à noter que l'art. 2 al. 3 se concentre plus étroitement sur l'efficacité. Il s'agit dès lors de se concentrer sur les coûts induits. A ce titre, les dimensions sociales et économiques ne sont *plus* évaluées. Cet alinéa se concentre donc sur les coûts induits pour les entreprises et l'efficacité de la loi de ce point de vue là.

**M. Varone** indique que l'art. 2 al. 2 se concentre sur l'efficacité dans un sens plus étroit. Dans cet article, l'efficacité est suggérée comme un critère d'évaluation de l'impact financier direct uniquement. Par conséquent, cette notion implique un rétrécissement de la définition d'efficacité, comparativement aux notions d'efficacité ou d'efficacité au sens large présentées plus haut. Quant à l'art. 4 al. 1 let. c, celui-ci fait mention de l'utilité d'une loi telle que vue par les entreprises elles-mêmes.

*Il note qu'à la lecture de ce nombre pourtant limité d'articles, les notions évoquées ont des sens différents et parfois contradictoires. En effet, ces articles mettent l'accent sur des critères différents à l'aune desquels une loi devrait être analysée.*

La question se pose alors de savoir si une loi doit être analysée : en fonction de son efficacité, car elle remplit ses objectifs ; en fonction de son efficacité, car elle permet de réduire les coûts ; ou en fonction de son utilité, car elle satisfait aux besoins des entreprises. A cet égard, il semble utile de préciser quel critère est dominant dans l'application de l'examen préalable et de l'évaluation *ex post*.

Il insiste sur le fait qu'il semble raisonnable d'appliquer d'abord le critère de l'efficacité. En effet, il s'agit de s'assurer que la loi atteint l'objectif souhaité. Dans un deuxième temps, la question de l'utilisation efficace des ressources peut être évaluée. Pour résumer, il est important que l'analyse porte premièrement sur le fait de savoir si la loi répond à son but, à l'instar de l'expression anglo-saxonne « *doing the right thing, doing the thing right* » : « *faire la bonne chose puis faire les choses bien* ».

## **2. Elargir le champ d'application de la loi à tous les destinataires**

**M. Varone** explique que ce deuxième commentaire concerne le champ d'application de la loi. Il est vrai que la loi a pour objectif de réduire les contraintes administratives et financières lors de la mise en œuvre. Néanmoins, la loi se concentre de manière explicite sur les coûts induits par une loi pour l'Etat et pour les entreprises privées.

Dès lors, il est légitime de se poser la question de savoir pourquoi ce principe, qui vise à réduire les coûts ainsi que les contraintes administratives et financières, ne concerne pas tous les destinataires des politiques publiques.

A titre d'exemple, il s'agit de questionner le fait qu'une personne requérante à l'aide sociale doive elle-même supporter des coûts administratifs et financiers. En effet, il pourrait être imaginé que les bénéficiaires des politiques publiques soient également intégrés dans ce projet de loi.

Il ajoute que cette question se pose également pour les consommatrices et consommateurs. En effet, lors du traitement d'une information complexe à l'achat de produits financiers, l'on peut se poser la question de savoir pourquoi la loi sur la régulation des produits financiers ne veille pas à ce que les coûts administratifs et les contraintes financières pour ces destinataires soient réduits.

Par ailleurs, l'exemple des aides COVID illustre également cette problématique. En effet, il existe de nombreuses personnes qui sont éligibles à certaines prestations d'Etat et qui n'y recourent pas. Dans ce cadre, le non-recours aux prestations s'explique par le fait que les personnes font face à des contraintes administratives et financières très élevées lors de leur mise en œuvre.

### ***3. Faire une pesée des intérêts (financiers) entre les coûts pour l'Etat versus pour les entreprises***

**M. Varone** indique que l'intention du PL est de réduire les charges pour les entreprises, mais également pour l'Etat. Cet aspect est évoqué explicitement à l'art. 2 al. 3. Dans ce cadre, la question se pose de savoir s'il est possible de réduire *à la fois* le coût pour l'Etat et le coût pour les entreprises. En effet, la réduction des coûts pour les deux entités est possible, mais bien souvent illusoire. Dès lors, il semble préférable d'opérer une pesée des intérêts afin de déterminer par quel acteur le coût sera pris en charge.

Dans le cadre de la mise en œuvre des aides COVID, près de 150 millions de francs ont été distribués très rapidement aux entreprises. Dès lors, pour réduire les coûts générés par la demande et l'octroi de ces aides aux entreprises, **M<sup>me</sup> Fontanet** a dû engager un nombre important de fonctionnaires supplémentaires. Dans cet exemple, l'Etat a décidé d'augmenter ses coûts au bénéfice des entreprises.

Il poursuit en expliquant que le cas inverse est également possible. En effet, il existe des administrations incapables de mettre en œuvre une politique publique. Celles-ci auront tendance à transférer les coûts de cette mise en œuvre sur les entreprises en leur demandant plus d'informations. Pour résumer, la loi propose d'optimiser les deux scénarios : la réduction des coûts pour l'Etat *et* pour les entreprises. Néanmoins, la réalité montre qu'il est souvent nécessaire de pratiquer une pesée des intérêts. Dans le cas des

aides COVID, M<sup>me</sup> Fontanet a tranché en augmentant les coûts pour l'Etat et en réduisant celui des entreprises.

#### **4. Soumettre le PL 12748 lui-même à l'examen préalable qu'il propose**

**M. Varone** indique que ce quatrième point vise à soumettre le PL 12748 lui-même à l'examen préalable qu'il propose. Pour rappel, le projet de loi souhaite simplifier la législation, réduire la densité réglementaire et normative. Pour cela, il propose de modifier la loi sur les effets et l'application des lois (LEAL) qui passerait d'un article unique à quatre ou cinq articles. A cet égard, cette modification semble aller dans le sens inverse de la simplification qu'elle prône. De plus, il semble nécessaire de se poser la question de savoir quel serait le rapport coût-utilité d'une telle loi ?

Il ajoute que la loi cite explicitement trois acteurs de la mise en œuvre. *Premièrement*, le Conseil d'Etat qui évalue les conséquences financières, sociales et économiques de la loi. *Deuxièmement*, le département des finances qui effectue l'examen préalable. *Troisièmement*, l'office cantonal de la statistique qui effectue des évaluations triennales *ex post*. De plus, un délai très court de 30 jours et une périodicité triennale sont prévus pour réaliser les évaluations *ex post*.

Par conséquent, si l'on applique cette logique au PL 12784, la question se pose en particulier de savoir combien de postes devraient être créés tant au sein du département des finances qu'à l'office cantonal de la statistique pour mettre en œuvre la loi. En outre, il s'agit de se demander quelles seront les conséquences financières d'une telle loi pour l'Etat.

**M. Varone** ajoute que la question doit également se poser de savoir de quel sera l'impact prévisionnel d'une telle loi sur les entreprises. En effet, il s'agit de savoir quel sera l'impact des données que devront fournir les entreprises sur l'utilité des lois, sur leurs coûts directs et indirects et sur les difficultés induites par le surplus réglementaire – termes qui se trouvent dans la loi.

#### **Comparaison avec d'autres pays**

**M. Varone** explique que des projets similaires ont été réalisés dans d'autres pays. Néanmoins, la mise en œuvre de cette simplification administrative s'est accompagnée d'une *rebureaucratization*. Le tableau présenté (cf. p. 7 du Powerpoint de la CdC) montre le nombre de personnes chargées d'effectuer le travail de simplification ainsi que les coûts induits aux Pays-Bas, en Allemagne, en Australie, en Suède et au Royaume-Uni. Cette étude a été menée par M. Christian Ruefli, consultant privé pour l'Association suisse des banquiers.

La conclusion de son rapport mentionne que « *vouloir mettre sur pied un organe de contrôle de la régulation a certainement peut-être des coûts démesurés par rapport à ce que l'on peut en escompter* ». En effet, la recommandation du rapport est de plutôt miser sur les procédures de consultation interne, la consultation des offices, les co-rapports entre les départements ainsi que sur la procédure de consultation externe des entreprises, des groupes d'intérêt public ou privé et des partis politiques. Cela semble vraisemblablement constituer un meilleur contrôle de la qualité de la densité réglementaire, qui coûte moins cher et qui est tout aussi efficace.

### ***Rapport 2016 du contrôle fédéral des finances***

**M. Varone** explique que le Contrôle fédéral des finances a rendu un rapport en 2016 concernant une étude d'impact de la réglementation. Cette étude avait été commandée suite à la problématique de l'estimation lors de la deuxième réforme sur l'imposition des entreprises votée en 2008.

Dans ce cadre, le Conseil fédéral avait sérieusement sous-estimé les pertes fiscales liées à cette loi. Ce cas avait fait l'objet d'une contestation devant le Tribunal fédéral par le parti socialiste qui n'a pas eu gain de cause. Néanmoins, suite à cet événement, le Contrôle fédéral des finances a été sollicité pour enquêter et déterminer si les études d'impact de la réglementation qui avaient été faites dans les services, dans les départements, puis repris par le Conseil fédéral, étaient de bonne qualité.

Il poursuit en expliquant que ce rapport est particulièrement *cinglant* sur la mauvaise qualité des estimations, mais également sur la quasi-impossibilité de quantifier les effets financiers de nombreux projets législatifs.

Les sous-titres du rapport illustrent cette problématique. En effet, le premier sous-titre mentionne une qualité qui laisse « à désirer » : dans plus d'un cas sur deux, l'étude d'impact n'est tout simplement *pas* réalisée. De plus, dans 30% des cas, l'étude d'impact est clairement insatisfaisante. Le deuxième sous-titre indique des pronostics peu fiables et des réflexions pas suffisamment abouties. En effet, sur la soixantaine de messages analysés, il existe deux cas pour lesquels l'étude d'impact sur la régulation a été réalisée par des acteurs dont il n'est pas certain qu'ils aient les meilleurs outils pour procéder à l'analyse des conséquences financières d'un projet législatif.

**M. Varone** explique que le premier cas est celui de l'introduction du principe du Cassis de Dijon au travers de la révision de la loi sur les entraves techniques au commerce. Le SECO avait alors estimé que la mesure permettrait aux consommateurs d'économiser près de 2 milliards de francs. Néanmoins, ce chiffre n'a jamais été constaté. Pire, la conclusion du Conseil fédéral à ce sujet a été de dire qu'« *une pression politique a manifestement*

*joué un rôle dans le fait que ce chiffre de 2 milliards pourtant peu fiable a été publié pour informer de parlementaires fédéraux ».*

Il ajoute que le deuxième exemple concerne la loi fédérale sur le dégrèvement des familles avec enfants. Dans ce cas, l'administration fédérale des contributions – *a priori* habile dans le maniement des chiffres et dans les estimations des conséquences financières des politiques publiques – a fait état d'un déficit probable de 360 millions de francs. Or, après une année, l'estimation a été réduite à 60 millions de francs. Cet exemple illustre la difficulté pour l'administration d'estimer correctement les impacts financiers des projets. Le rapport conclut également que les conséquences positives de la loi sur le dégrèvement des familles avec enfant sur l'économie des entreprises se font toujours attendre et restent quasi impossibles à prouver.

Il conclut en expliquant que les exemples tels que présentés sont multiples. Par conséquent, le fait de soumettre le PL 12748 aux principes qu'il édicte n'est probablement pas sans fondement. Il semble en effet difficile de réaliser ce que prévoit le projet de loi. A cet égard, les exemples au niveau de la Confédération, mais aussi à l'étranger montrent que les résultats sont jusqu'à présent très largement mitigés.

### ***Questions des membres de la commission***

**Un député Ve** dit que, dès ses débuts dans le groupe des Verts, la vision du parti reposait sur cinq critères : le long terme, la qualité, la solidarité, la décentralisation et la diversité. De plus, une autre version de ces critères remplaçait la décentralisation par la débureaucratiation. Cela illustre que des thématiques abordées par ce projet de loi faisaient déjà partie des préoccupations des Verts.

Il note qu'une rumeur veut que, dans certains domaines de l'Etat, certains fonctionnaires passent jusqu'à un quart de leur temps à répondre à des contrôles. Cela signifierait qu'un poste sur quatre ne délivre pas de prestations mais sert à contrôler l'Etat. Il semble dès lors intéressant d'avoir l'avis de la Cour sur cet aspect, en tant que spécialiste de l'évaluation des politiques publiques.

Il comprend la critique formulée à l'encontre de ce projet de loi. Il faudrait en effet se pencher davantage sur les coûts induits. Le dernier rapport de la Cour, concernant les contrôles d'entités subventionnées, recommande par ailleurs moins de contrôle ou un contrôle différent, notamment par sondages, ce qui semble positif. Bien que ce projet de loi soit lié aux entreprises, il serait également intéressant de se poser les mêmes questions

concernant l'administration : le petit Etat, le grand Etat ainsi que les entités subventionnées. Il demande des précisions à ce sujet.

**M. Varone** répond que si la question du député Ve est de savoir si 25% des dépenses servent à contrôler l'allocation des 75% restant, ce n'est *pas* le cas. En effet, les normes professionnelles définies par la société suisse d'évaluation prévoient qu'en règle générale entre 1 et 1,5% du budget d'une politique publique soit investi pour son évaluation.

Par ailleurs, le réflexe professionnel des évaluateurs est toujours de se demander s'il est nécessaire d'investir davantage et, si oui, pourquoi. S'il s'agit d'une loi hautement conflictuelle, au résultat incertain ou expérimentée à titre de projet pilote, il est parfois possible de déroger à la règle des 1% à 1,5%.

**Le député Ve** demande si ce chiffre prévaut également pour les contrôles, notamment le contrôle des finances et les audits internes.

**M. Varone** indique que sa réponse concernait les évaluations. M<sup>me</sup> Terrier pourra compléter pour ce qui concerne les contrats internes.

**M<sup>me</sup> Terrier** explique que c'est une question discutée récemment devant la commission des finances. Il semble toutefois exister un amalgame, lorsque ces chiffres sont évoqués. Il est à cet égard important de distinguer les différentes échelles de contrôle : le contrôle interne au sein d'un département, le contrôle de second niveau qui peut se faire au sein de l'Etat ou encore le contrôle externe de la Cour des comptes.

A ce titre, la Cour n'est pas responsable de l'ensemble des contrôles. Ce projet de loi concerne notamment des évaluations *ex ante*, ce qui ne fait pas partie de l'activité de la Cour. Il s'agit en effet d'une démarche qui se distingue des contrôles financiers, de gestion, ou de l'évaluation d'une politique publique. La Cour s'attache davantage à l'analyse d'efficacité de ce qui est fait et à la recherche de pistes d'amélioration.

Elle poursuit en expliquant que bien que cette démarche puisse effectivement entraîner des coûts directs, il est nécessaire de se pencher également sur les gains d'efficacités qui peuvent être réalisés à plus long terme. Par conséquent, le domaine de la Cour des comptes ne se trouve pas tout à fait dans la même démarche que le PL 12748 qui, lui, concerne une analyse *avant* même l'adoption d'une loi. En effet, la Cour n'a pas pour vocation de *préjuger* de l'efficacité ou de l'efficacité d'une politique avant que celle-ci soit mise en place. Ce débat semble dès lors sortir du cadre de ce projet de loi.

**Le député EAG** remercie M. Varone pour sa présentation résumant, à son avis, de manière plus précise certaines des critiques spontanées suscitées

par ce PL. Parmi les sujets intéressants évoqués figurent, d'une part, la concentration unilatérale du projet de loi sur les entreprises par rapport à d'autres secteurs concernés par les politiques publiques et, d'autre part, l'arbitrage de la répartition des coûts entre les entreprises et l'Etat. De plus, comme évoqué devant l'auteur du PL, il pense que le texte introduit un véritable coup d'Etat, en déplaçant le pouvoir d'appréciation de la législation du Grand Conseil vers le Conseil d'Etat. En effet, l'art. 80 de la constitution genevoise stipule que le Grand Conseil exerce le pouvoir législatif. Or, lorsqu'il est demandé au Conseil d'Etat d'examiner l'opportunité, l'utilité, l'efficacité ou l'efficience des projets de lois, il est *de facto* demandé à l'exécutif de trancher *a priori* sur le bien-fondé ou non d'une loi. Le député demande si cet aspect du PL est conforme à l'esprit de la constitution.

**M<sup>me</sup> Terrier** estime qu'il n'est pas vraiment du ressort de la Cour des comptes de se prononcer sur cet aspect. Il s'agit d'une certaine vision de la situation. On pourrait considérer que des consultations avant l'adoption de lois ont toujours existé, sans pour autant constituer un déplacement de pouvoir du législatif à l'exécutif. Cependant, il n'appartient *pas* à la Cour de porter une appréciation là-dessus.

**Une députée PLR** remercie les membres de la Cour des comptes d'avoir soulevé plusieurs défauts et problématiques de ce PL. La question se pose donc de savoir, selon l'expertise de la Cour des comptes, quelle méthode pourrait être mise en place pour un contrôle *moins* systématique, notamment dans les questions liées à la bureaucratie nécessaire à l'octroi d'aides sociales. En effet, un contrôle automatique de l'ensemble de la législation peut constituer une lourde tâche pour l'administration. Il s'agirait vraisemblablement de trouver un équilibre afin de pouvoir contrôler uniquement certains éléments particulièrement problématiques, en termes de proportionnalité, d'utilité de la loi, d'effet attendu et de coûts. La députée demande s'il existe des exemples dans d'autres cantons de démarches visant à alléger le système sans pour autant trop alourdir la tâche de l'administration.

**M. Varone** relate deux expériences qui illustrent cette problématique dans d'autres cantons. Premièrement, celui des Grisons. Ce canton a procédé à une revue systématique de son corpus législatif et réglementaire de 1996 à 2000. A la suite de cet exercice, *quatre* lois ont été abrogées, 14 lois ont été révisées, 92 ordonnances ont été modifiées et 62 ont été supprimées. Or, suite à une évaluation extérieure pour procéder à une comparaison intercantonale, il s'est avéré qu'en dépit de cette simplification le canton des Grisons se trouvait dans la moyenne de la densité normative des cantons alémaniques. A cet égard, l'exercice systématique de réduction de toutes les bases législatives

est excessivement lourd et ne mène pas toujours à l'effet escompté. En France, la revue générale des politiques publiques initiée par Nicolas Sarkozy n'a pas non plus débouché sur la simplification administrative voulue.

Il poursuit en expliquant que le canton de ZH a fait part d'un bilan intéressant. Il a évalué les démarches mises en place dans le but de procéder à un allègement administratif. L'évaluation a montré que l'exercice de simplification de la législation et de la réglementation au niveau du seul canton de ZH ne permettait pas de résoudre le problème. En effet, le principal problème auquel faisaient face le canton et les entreprises était la complexité et l'incohérence entre les normes de niveau communal, cantonal, fédéral et international. Cela pose donc la question de savoir si le niveau cantonal est le meilleur pour atteindre une simplification réglementaire ou législative. L'exemple de Zurich permet d'en douter.

**M. Varone** note toutefois que l'idée de réfléchir *ex ante* – avant l'adoption d'une loi – à ses effets potentiels et à ses coûts est naturellement un principe important. Néanmoins, comme évoqué par la députée PLR, le principe de proportionnalité doit guider le choix des lois qui seront ou non soumises à l'examen préalable. A ce titre, les lois particulièrement incertaines, les projets pilotes ou crépusculaires, les lois qui ont un impact financier énorme mériteraient peut-être de passer par un examen préalable. Néanmoins, le fait de vouloir soumettre toutes les lois à cet examen semble quelque peu disproportionné.

### ***Discussion interne à la commission***

Le président rappelle que la commission procédera lors d'une prochaine séance à l'audition, acceptée à l'unanimité des commissaires, de M<sup>me</sup> Fontanet sur le PL 12748. Toutefois, rappelle-t-il, il reste *quatre* auditions évoquées concernant cet objet : celles de l'UAPG, de l'antenne romande d'Avenir Suisse, du SECO et de l'OCSTAT. Ces auditions ne faisaient *pas* l'unanimité et il demande quel est l'avis des membres de la commission à ce sujet.

**Le député EAG** propose d'attendre l'audition du Conseil d'Etat avant de se prononcer sur l'opportunité de poursuivre les auditions.

**Un député PLR** s'accorde avec le député EAG sur le fait d'attendre l'audition de M<sup>me</sup> Fontanet avant de statuer sur d'éventuelles auditions ultérieures. Les auditions de l'UAPG ainsi que de l'antenne romande d'Avenir Suisse peuvent être envisagées, sachant que les deux organisations se trouvent à Genève. L'audition du SECO semble moins utile.

*Le président propose de se rallier à cette proposition. L'opportunité d'éventuelles autres auditions sera donc discutée lors de la prochaine séance.*

### **Travaux de la commission : 16 avril 2021**

#### **Audition de M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet conseillère d'Etat (DF), accompagnée de son secrétaire général adjoint, M. Olivier Fiumelli**

M<sup>me</sup> Fontanet explique que la LEAL que veut modifier le PL est la plus ancienne loi du recueil systématique (RS) genevois et qu'elle n'est plus forcément utile, car elle énonce un principe général communément admis aujourd'hui. Elle comprend donc l'idée d'utiliser cette loi, mais d'autres lois importantes auraient pu être complétées.

Elle rappelle que les trois principes d'efficience, de qualité et d'efficacité sont *explicitement* évoqués dans la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, la LGAF.

De plus, la définition d'efficience dans ce PL n'est pas conforme à celle utilisée dans la LGAF ce qui est susceptible de poser problème par rapport à une éventuelle mise en œuvre.

Le PL a en outre au moins deux objectifs qui ne sont pas suffisamment distingués ni développés :

**Premièrement**, l'évaluation des impacts des PL pour l'Etat. Les auteurs n'ont pas tenu compte du chapitre 6 du règlement sur la planification financière et le contrôle budgétaire (RPFCEB)<sup>3</sup>, sur les conséquences financières des PL et des règlements avec un art. 29 sur les conséquences financières et l'art. 30 qui évoque les préavis financiers. Par ailleurs, l'art. 31 fait référence aux tableaux financiers qui doivent être établis par le département concerné.

Au final, ce que demande l'art. 2 du PL est déjà présent dans ce règlement d'application de la LGAF, même si une marge d'amélioration est possible.

**Deuxièmement**, il faut en outre noter que le dispositif prévu dans ce PL pour les projets de lois déposés par les député·e·s du Grand Conseil ne paraît pas réaliste, car le département des finances ne peut pas bloquer des projets de députés.

Elle relève par ailleurs – comme boutade – que, si la réflexion sur ce PL devait déboucher sur une suppression de la possibilité pour les député·e·s de déposer des PL, le Conseil d'Etat ne s'y opposerait pas forcément, car elle

---

<sup>3</sup> <https://www.lexfind.ch/tolv/180286/fr>

rappelle que seuls Genève et Neuchâtel permettent cette possibilité aux député·e·s.

*En résumé, l'art. 2 est déjà réalisé, pour les projets déposés par le Grand Conseil d'Etat et, en ce qui concerne les projets de lois déposés directement par les député·e·s, il est très peu réaliste.*

En outre, selon le PL 12748, l'évaluation des conséquences sociales et économiques des PL serait aussi de la responsabilité du DF, alors qu'aujourd'hui, c'est la responsabilité des départements qui déposent les textes. Elle rappelle qu'aujourd'hui, une fois la loi votée et mise en œuvre, l'analyse des effets de la loi peut aussi être réalisée par la Cour des comptes par le biais d'évaluation des politiques publiques ou par des prestations externes. Il faut enfin noter que certaines lois contiennent des clauses évaluatives.

Elle relève que tout ceci n'est *pas* la tâche du département des finances.

De plus, ce PL veut faire en sorte que l'activité de l'Etat ne nuise pas aux activités des entreprises. Mais, simplement, lorsque l'Etat intervient pour réguler des activités, ce sont souvent des contraintes pour les entreprises. Evidemment, l'action doit être mesurée et proportionnée pour nuire le moins possible à la liberté des entreprises, mais une forme d'atteinte sera forcément présente dès lors qu'une réglementation sera en place.

Par ailleurs, l'OCSTAT hériterait avec ce PL d'une nouvelle tâche pour mesurer l'impact de la réglementation sur les entreprises tous les trois ans. Cette tâche supplémentaire ne figure pas dans la loi sur les statistiques publiques cantonale, qu'il aurait fallu modifier préalablement et aucun office cantonal de la statistique ne s'est vu confier une telle tâche. Le directeur de l'OCSTAT estime que cette nouvelle obligation demanderait 1,5 ETP supplémentaires ou de la confier à un cabinet privé avec des surcoûts.

Pour conclure, le DF comprend la volonté des auteur·e·s mais, en l'état, leur PL ne peut pas être soutenu par le Conseil d'Etat, et la Cour des comptes partage d'ailleurs ces remarques. De plus, le département de l'économie n'est pas mentionné, alors qu'un lien aurait pu être fait pour ne pas tout laisser reposer sur le département des finances.

Pour conclure, M<sup>me</sup> Fontanet affirme que ce type de projet de réduction des impacts de la législation aurait peut-être plus de sens s'il était effectué à l'échelon fédéral, plutôt qu'au niveau du canton.

**Le président** demande si les procédures d'évaluation prévues par le PL pourraient entraîner des lourdeurs pour les départements concernés.

**M<sup>me</sup> Fontanet** répond que si le département des finances devait assumer tout ce qui est mentionné, outre les ETP et le travail supplémentaires, le Conseil d'Etat se verrait attribuer un grand pouvoir supplémentaire. Le cas échéant, elle se demande, sur le ton de la plaisanterie, s'il ne serait pas plus opportun de supprimer pour les député·e·s la possibilité de déposer des PL.

**Le député EAG** rappelle qu'il a qualifié ce PL de « coup d'Etat », car il opèrerait un transfert radical de pouvoir vers l'exécutif et qu'un droit d'évaluation et de censure préalable du Conseil d'Etat sur l'ensemble des propositions des député·e·s serait instauré. La possibilité de débattre avec des avis contradictoires serait bridée. Il voulait demander à M<sup>me</sup> Fontanet si elle partageait cet avis, mais la conseillère d'Etat a déjà en fait répondu – positivement – à sa question, et il l'en remercie.

*Le président demande, sur ces entrefaites s'il y a des remarques de député·e·s ou des auditions supplémentaires toujours ou encore souhaitées par des membres de la commission. Aucune proposition d'audition n'étant maintenue ou aucune prise de parole demandée, il passe donc au vote d'entrée en matière.*

#### 1<sup>er</sup> débat

Le président met aux voix l'entrée en matière sur le PL 12748 :

OUI : 3 (2 PLR, 1 UDC)

NON : 6 (2 S, 1 MCG, 1 EAG, 1 Ve, 1 PDC)

Abstentions : –

**L'entrée en matière est donc refusée.**

La commission s'accorde pour proposer au Bureau un débat de catégorie II d'une durée de 30 minutes.

### **CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR DE MAJORITÉ**

Le PL 12748 s'est révélé à l'examen pour le moins inabouti et problématique, comme le montre le refus du PL par une large majorité de la commission, sans aucun débat, sous le coup de l'intervention franche et pertinente de M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat chargée du département des finances.

**En résumé, il faut dire NON à ce PL  
pour au moins onze bonnes raisons :**

1. Ce PL opère un transfert de pouvoir massif du législatif vers l'exécutif en tendant à priver les député·e·s du droit de déposer librement des projets de lois. Escamotant abusivement le débat politique qui est essentiel dans notre démocratie.
2. Il est imprécis et fumeux en légiférant sur un délai de 30 jours pour que le Conseil d'Etat se prononce sur les impacts d'un PL, mais le projet n'indique pas si ce délai et cette évaluation interviennent avant ou pendant le travail en commission, avant ou après le vote du PL par le Grand Conseil, avant ou après la promulgation de la loi, avant ou après le délai référendaire... toutes ces solutions imaginables posent des problèmes majeurs auxquels les auteurs·e·s du projet n'ont manifestement PAS réfléchi.
3. Il considère unilatéralement qu'il s'agit de lever des coûts pesant sur les seules entreprises, alors que les autres destinataires de politiques publiques (consommateurs·trices, contribuables, bénéficiaires de prestations sociales, personnes en formation, en soins, etc.) ne sont pas pris en considération.
4. Il n'admet pas que l'action de l'Etat comporte souvent des contraintes administratives et financières nécessaires, y compris sur les entreprises et qu'il y a parfois un arbitrage à faire entre la charge sur l'Etat et les entreprises qui ne saurait unilatéralement favoriser celles-ci.
5. Il confie unilatéralement de nouvelles tâches particulièrement pesantes au seul département des finances et à l'OCSTAT, sans d'ailleurs modifier la loi sur l'OCSTAT.
6. Il est pour part largement redondant comme l'a souligné M<sup>me</sup> Fontanet en ne tenant pas compte de dispositions légales et réglementaires existantes liées à la LGAF prévoyant déjà des évaluations systématiques (cf. RPFGB).
7. Il est brouillon comme l'a montré la Cour des comptes en ne hiérarchisant pas les critères d'évaluation auxquels elle fait appel explicitement ou implicitement : opportunité, efficacité, efficience, utilité, etc., et en contredisant en la matière des dispositions déjà existantes.

8. Il ne prend pas en compte de manière adéquate des expériences plutôt négatives dans ce domaine réalisées par d'autres pays ou cantons et la charge bureaucratique qu'il représenterait, y compris d'ailleurs pour les entreprises.
9. Le PL (ou ses auteur·e·s) ne s'applique pas à lui-même les critères d'évaluation qu'il entend voir appliquer à d'autres textes législatifs. En particulier la charge financière pour l'Etat et le nombre de postes nécessaires à la mise en œuvre de ce texte n'ont pas fait l'objet d'une estimation par ses promoteurs.
10. S'il y avait un « débroussaillage » du corpus législatif genevois à entreprendre c'est aux député·e·s et aux partis représentés au Grand Conseil de faire des propositions de modification voire de simplification des lois existantes : c'est leur travail !
11. Quand on a une loi « historique » d'une simplicité littéralement évangélique comme la LEAL du 14 ventôse de l'an XI, qui comporte aujourd'hui 12 mots... Et qu'on nous propose de la « gonfler » à 2617 mots... ceci dans le cadre d'un effort pour *diminuer* la « densité normative » des lois via cette multiplication par 180 du « poids » de la loi ainsi modifiée, on prête (un peu) à rire. Mais comme le disait fort à propos un conseiller fédéral du même parti que les auteur·e·s du projet... Rire, c'est bon pour la santé !

*Annexe : canevas de la présentation de la Cour des comptes*

## **Projet de loi (12748-A)**

**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)**

<sup>2</sup> 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.

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

#### **Art. 2      Elaboration et évaluation (nouveau)**

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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)**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

COMMISSION LÉGISLATIVE : PL 12748

AUDITION DE LA COUR DES COMPTES

SÉANCE DU 12 MARS 2021



 COUR DES COMPTES  
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

## OBJECTIFS DU PL 12748

### Modification de la loi sur les effets et l'application des lois (LEAL; A 2 10)

1. Adopter des lois qui limitent les contraintes administratives et financières de mise en œuvre;
2. Soumettre les projets de loi à un examen préalable;
3. Mesurer les impacts de la réglementation sur les entreprises du canton;
4. Simplifier les normes en vigueur.

## EXAMEN PRÉALABLE ET MESURE DE L'IMPACT

### 1. Clarifier et prioriser les critères d'évaluation

**Quel type d'examen préalable et de mesure de l'impact de la réglementation ?**

- Examen de l'efficacité (selon art.2, al.1 et al.2)?
- Examen de l'efficience au sens large (selon art.2 al.3)?
- Examen de l'efficience au sens étroit (selon art.2, al.2)?
- Examen de l'utilité (selon art.4, al.1, let.c) ?

-> S'assurer de l'efficacité des projets de loi avant de mesurer leur efficience



3

## IMPACTS DE LA RÉGLEMENTATION

### 2. Elargir le champ d'application de la loi à tous les destinataires

- Le PL12748 se concentre sur les coûts induits par une loi pour l'Etat et les entreprises privées.
- Quid des autres destinataires d'une loi (par ex. les bénéficiaires de prestations sociales)?



4

## IMPACTS DE LA RÉGLEMENTATION

### 3. Faire une pesée des intérêts (financiers) entre les coûts pour l'Etat versus pour les entreprises

- Réduire les charges pour les entreprises (art.2, al.3, let.c; art. 4, al.1) ne se fait parfois qu'au détriment des coûts pour l'Etat (art. art.2, al.3, let.a et b), et vice-versa.
- Exemple actuel des aides COVID octroyées par le Département des finances



5

## SIMPLIFICATION NORMATIVE

### 4. Soumettre le PL12748 à l'examen préalable qu'il propose

- Trois acteurs impliqués dans la mise en œuvre du PL 12748;
  - Délais définis (examen préalable en 30 jours, évaluation ex-post triennale)
- 
- Conséquences des nouvelles tâches attribuées à ces acteurs publics?
    - Nombre de postes à créer au Département des finances et à l'Office cantonal de la statistique (art.2, al.2, let.a)?
    - Conséquences financières pour l'Etat (art.2, al.2., let.b)?
  - Mais aussi... quel impact prévisionnel sur les entreprises (cf. données à fournir sur l'utilité des lois, les coûts directs et indirects, les difficultés induites par le surplus réglementaire; cf. art. 2, al.2, let.c)



6

## POUR INFORMATION (ÉTUDE RÜEFLI POUR L'ASSOCIATION SUISSE DES BANQUIERS)

Organe		Personnel		Budget/coûts par année
		Comité	Secrétariat	
	Actal	3	13	2 mio. € (env. 2,2 mio. CHF)
	Normenkontrollrat	10	15	600'000 € (env. 650'000 CHF)
	Office of Best Practice Regulation	-	20	Pas d'information
	Regelrådet	4	12	5,68 mio. SEK (env. 661'000 CHF)
	Regulatory Policy Committee	8	14	923'000 £ (env. 1,4 mio. CHF)



7

## POUR MÉMOIRE (RAPPORT 2016 DU CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES)

EDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE  
 CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES  
 CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE  
 SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



## Prévisions dans les messages du Conseil fédéral

Evaluation des analyses prospectives de l'impact des projets législatifs



8



Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève  
tél. 022 388 77 90  
<http://www.cdc-ge.ch>

*Date de dépôt : 6 août 2021*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### **Rapport de M. Edouard Cuendet**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le PL 12748 souhaite apporter un remède à un mal qui frappe tout particulièrement le canton de Genève, à savoir une inflation législative et réglementaire galopante. Ce PL vise donc à instaurer un frein à la réglementation croissante et demande la mise en place d'outils permettant l'analyse des coûts et de la pertinence des lois existantes et nouvelles.

#### **Les problèmes liés à la croissance normative**

Lors de son audition, la première signataire du PL a décrit les principaux problèmes découlant de cette croissance normative :

- Le coût : le Conseil fédéral a estimé ce coût à 2% du PIB, alors que l'Union suisse des arts et métiers (l'USAM) a présenté une évaluation atteignant 10% du PIB.
- Le syndrome de Gulliver : il illustre l'enchevêtrement trop dense des réglementations et les contradictions qu'il induit. Un rapport d'Avenir Suisse publié en 2016 et intitulé « Sortir de la jungle réglementaire » pointe notamment la réglementation dans le domaine de l'aménagement du territoire et de la construction qui est devenue un véritable casse-tête.
- Atteinte à la compétitivité et à l'attractivité du pays et du canton : ce phénomène est dû au fait que les entreprises consacrent beaucoup trop de temps à gérer les nombreuses contraintes qui leur sont infligées. A cet égard, l'indicateur « Ease of Doing Business Index » établi par la Banque mondiale démontre que la Suisse est passée du 11<sup>e</sup> au 26<sup>e</sup> rang entre 2007 et 2016. Elle est tombée au 36<sup>e</sup> rang en 2020.

## **Des problèmes identifiés au niveau international**

Le PL 12748 fait référence à des mesures prises par plusieurs Etats afin de réfréner l'explosion normative.

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

Des démarches similaires ont été entreprises en France ainsi que dans l'Union européenne.

## **... et sur le plan fédéral**

La Confédération a également pris conscience du phénomène, décrit en particulier dans un rapport publié en 2018.

Il existe par ailleurs 3 outils au niveau fédéral, à savoir :

- L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) : il s'agit d'un instrument standardisé qui sert à l'appréciation ex ante des effets économiques des nouvelles réglementations.
- Le frein à l'endettement : une majorité qualifiée est requise lorsqu'un projet de loi engendre des coûts particulièrement élevés.
- La sunset clause : elle prévoit une limitation temporelle pour la validité de certaines normes.

## **... et dans certains cantons**

Plusieurs cantons se sont aussi attelés à combattre le fléau de l'inflation normative.

On peut citer les cantons d'Argovie, de Zurich, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, de Soleure et des Grisons.

## **Le PL 12748 : une proposition de solution**

Le PL 12748, en s'inspirant des pistes suivies au niveau international, suisse et cantonal, propose un remède à un problème clairement identifié. En substance, ce texte vise les quatre objectifs suivants :

- adopter des lois qui limitent les contraintes administratives et financières de mise en œuvre ;

- soumettre les projets de loi à un examen préalable, qui devrait être réalisé par le département des finances ;
- mesurer a posteriori les impacts de la réglementation en place, en particulier sur les entreprises du canton (cette tâche serait confiée à l'office cantonal de la statistique et devrait être réalisée de manière triennale) ;
- simplifier les normes en vigueur.

### **... balayée d'un revers de main**

Au lieu de se pencher sérieusement sur une problématique bien réelle et de rechercher une solution pragmatique, la commission législative s'est contentée de refuser l'entrée en matière sur le PL 12748, s'accommodant ainsi d'une situation fondamentalement insatisfaisante pour les administrés en général et pour les entreprises en particulier, confrontées à un tsunami législatif et réglementaire.

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% sur la même période.

Au vu de ce qui précède, la minorité de la commission vous invite à entrer en matière sur le PL 12748 et à le renvoyer à la commission législative pour qu'elle se penche avec la diligence requise sur le sujet afin d'adopter un texte qui puisse répondre à une préoccupation légitime.