



## RÉSUMÉ DE CONFÉRENCE

# Passer de la surréglementation à une meilleure régulation

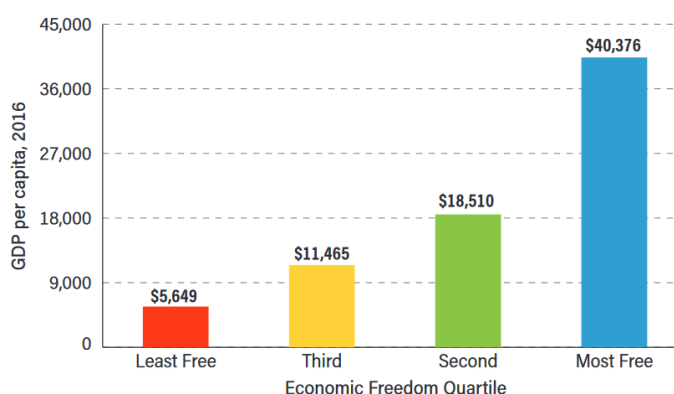
### Introduction

La Better Regulation Conference s'est tenue le 25 septembre 2018 à Genève sous l'égide de l'Institut Libéral, avec la participation du European Policy Information Center (EPICENTER, Bruxelles). Elle a réuni 18 orateurs et 120 participants qui ont débattu des tendances et des défis liés à la surréglementation ainsi que de nouvelles pistes de réflexion et d'action.

La surréglementation demeure l'une des principales craintes des leaders économiques dans le monde, selon le dernier sondage PwC des dirigeants d'entreprises « Global CEO Survey » (2018). Elle devance l'incertitude géopolitique et les risques monétaires en tant que facteurs pouvant menacer la productivité et le développement de leur organisation. L'excès de lois et la densité réglementaire affaiblissent la croissance économique et la liberté entrepreneuriale, limitent les choix des consommateurs, freinent l'innovation, la croissance économique et le bien-être.

Dans les économies industrialisées, les coûts de la conformité aux règles et aux lois représentent 10% à 12% du PIB. Dans la plupart des pays, le nombre de normes et de lois poursuit sa progression année après année. Ces tendances vont à l'encontre de la liberté économique, laquelle est une source de prospérité largement démontrée. La réglementation excessive du travail, des produits et de la finance affaiblit la protection des droits de propriété, les choix économiques, le progrès et l'esprit d'entreprise.

La théorie et l'expérience prouvent que les économies les plus libres bénéficient d'une plus grande prospérité : le degré de liberté économique détermine la réussite ou l'insuccès des pays. Le PIB par habitant des économies les plus libres est sept fois supérieur à celui des plus répressives (voir le graphe ci-contre, source : indice Fraser de la liberté économique 2018). La question n'est pas seulement d'ordre financier : la liberté économique est corrélée positivement aux revenus, mais aussi à la satisfaction individuelle, à la qualité de l'environnement, au niveau de santé, à l'espérance de vie, au niveau de formation, parmi d'autres indicateurs.



# Quelques problèmes dus à la surréglementation

## 1. Le pouvoir des émotions sur la réglementation

La réglementation vise à mieux protéger le public, les personnes tierces ou l'environnement. En pratique, elle est souvent adoptée sur un coup de tête. La recherche économique sur les choix publics indique que les parlementaires et les autorités réglementaires n'agissent pas nécessairement dans l'intérêt du public. Le désir de « faire quelque chose » (lorsque des problèmes isolés sont émotionnalisés et conduisent à des réglementations excessives) peut par exemple être utilisé pour accroître ses chances de réélection. « La priorité des politiciens n'est pas de produire une bonne réglementation », a déclaré Alexandre de Senarclens, membre du Grand Conseil et président du Parti libéral-radical genevois. L'émotion et la controverse sont souvent les principaux moteurs de la réglementation dans un processus qui donne aux politiciens l'image de gens qui « agissent ». Cela ne résout aucun problème, mais augmente la bureaucratie ainsi que la charge fiscale, puisqu'il faudra aussi mettre en œuvre des contrôles. « La meilleure réglementation est souvent l'absence de réglementation », selon Alexandre de Senarclens.

## 2. Recherche de rente, distorsions de la concurrence et frein à l'innovation

La réglementation permet aux agents de l'État d'offrir des privilèges à des groupes d'intérêts, par exemple en échange d'un soutien électoral. Les exemples les plus fréquents comprennent les droits de douane et quotas à l'importation, les droits de monopole, les barrières à l'entrée sur le marché, les contrôles de prix, les contrôles de qualité, ou les règles excessives en matière de sécurité. Cela permet à des intérêts particuliers d'empêcher la concurrence par une « capture de la fonction réglementaire ». Les bénéficiaires sont concentrés sur un groupe privilégié, alors que le public est dispersé et « rationnellement ignorant », ne percevant pas nécessairement les hausses de prix et la baisse de qualité qui résulte de cette recherche de rentes. Le « Red Flag Act » au Royaume-Uni est l'un des exemples historiques les plus connus en la matière. Cette loi interdisait aux voitures d'aller plus vite qu'un piéton. Son but ultime était de favoriser les chemins de fer et les calèches. Le progrès de l'industrie automobile britannique a ainsi subi un coup d'arrêt jusqu'à l'abrogation de la loi en 1898. Rappelons ici que la prohibition aux États-Unis a par ailleurs été soutenue par les trafiquants. Dans de nombreux cas, « les autorités sont manipulées par les intérêts particuliers », observe Cécile Philippe, directrice générale de l'Institut économique Molinari.

## 3. Les conséquences inattendues

Une fois qu'une règle est adoptée, il arrive fréquemment que l'on en demande d'autres pour corriger ses conséquences inattendues. Des mesures de sécurité mal définies peuvent par exemple provoquer davantage d'accidents en raison de la perception de fausse sécurité qu'elles procurent. Il en résulte une course aux normes de sécurité et une complexité croissante. Des normes de qualité excessives conduisent aussi à des pénuries de produits et des hausses de prix, par exemple dans le domaine du logement.

Une réglementation excessive peut amener à la création de marchés noirs, une augmentation des coûts de la vie qui pénalise surtout les bas revenus et un encouragement de marchés alternatifs ou clandestins moins sûrs.

En limitant l'offre, en augmentant les coûts et en réduisant la concurrence et les choix, les réglementations conduisent à une baisse de qualité qui nuit précisément aux consommateurs qu'elles ambitionnent de protéger.

## 4. L'érosion de la responsabilité individuelle

« La conscience des risques fait intégralement partie d'une société libérale », a affirmé l'historienne Patricia Commun. Des règles excessives et des réglementations créent l'illusion d'une société sans risques. La crise financière de 2008 en est le meilleur exemple. Elle a en effet été causée par des

réglementations qui encourageaient les prêts hypothécaires à des ménages insolvable et prétendaient titriser le risque pour mieux s'en séparer. Dans le domaine environnemental, les réglementations sont souvent basées sur des hypothèses non démontrées. La priorité devrait être accordée à des règles de conduite générale plutôt qu'à la tentative de réglementer tous les événements possibles. Pour Cécile Philippe, « une réglementation qui va trop loin rend l'individu moins anti-fragile, moins résistant et plus vulnérable ».

Dans le cas des réglementations du lifestyle, des taxes sur les vices, ou des mesures d'encouragement, les gouvernements et leurs agences cherchent à protéger les consommateurs contre eux-mêmes, notamment vis-à-vis de graisses, du sucre, du tabac ou de l'alcool. Rien ne montre que ces réglementations soient efficaces, selon l'économiste Christopher Snowdon, auteur de l'indice de l'État-nounou (« Nanny State Index »). Il n'y a aucune corrélation entre le paternalisme et une plus longue espérance de vie, une moindre consommation d'alcool ou un taux de tabagisme inférieur. Les réglementations qui portent sur la publicité, l'accès et l'emballage se fondent en effet sur de fausses prémisses, à savoir l'infantilisation plutôt que la responsabilité individuelle. De plus, elles sont appliquées de manière inopportune à l'ensemble de la population alors qu'elles devraient se focaliser sur une petite minorité de cas problématiques.

## **La capacité d'autorégulation des marchés concurrentiels**

### **1. Le rôle décisif de la réputation**

Il existe de bonnes raisons pour protéger le consommateur, mais le meilleur moyen pour y parvenir passe par un marché concurrentiel et l'État de droit. « Non seulement la concurrence est capable de gérer certains de ces problèmes, elle y parvient sans introduire les problèmes associés à la réglementation », a observé Anthony Evans, professeur d'économie à l'ESCP Business School Europe. Les mécanismes de réputation, comme les témoignages de consommateurs et les marques, circonscrivent le comportement des entreprises. La réputation, qui crée un avantage concurrentiel, est l'une des principales incitations qui permettent de garantir la qualité et la sécurité des produits à long terme. Le marché sanctionne très vite les entreprises qui y contreviennent. Bien avant que les autorités de réglementation ne réagissent, leur valeur en bourse ainsi que leur part de marché baissent.

### **2. Les solutions en faveur des consommateurs face à l'asymétrie d'informations**

Les asymétries d'informations entre les consommateurs et les producteurs peuvent être réduites en l'absence de réglementation étatique, par exemple grâce à la certification par des tiers, aux garanties, aux essais gratuits et aux échantillons. « L'imperfection du marché est une inefficience et toute inefficience est une opportunité de bénéfice », a ajouté Anthony Evans. Le marché essaie constamment de répondre aux nouveaux besoins des consommateurs.

« Sur les marchés, les droits de décision se dirigent vers celui qui détient l'information. Le système des pertes et profits guide les comportements. En termes concrets, cela signifie que la prise de risque excessive est sanctionnée par la faillite. Les investisseurs sont en revanche récompensés pour leur concentration sur la rentabilité à long terme. Les entreprises sont ainsi également libres de tester différents modèles d'affaires, ce qui augmente la liberté de choix du consommateur et réduit le risque systémique », a expliqué Anthony Evans.

C'est devenu particulièrement pertinent avec la révolution de « l'économie du partage ». L'autorégulation semble extrêmement efficace lorsque les normes sont établies par les entreprises elles-mêmes en coopération avec des tiers, par exemple à travers la vérification des antécédents et les contrôles de sécurité par Uber, Lyft etc., les normes de qualité pour les nouveaux produits tels que les e-cigarettes, le partage d'informations entre consommateurs et fabricants, les ratings par les utilisateurs, les forums en ligne et d'autres plateformes semblables.

« Le choix et la concurrence, en combinaison avec le partage d'informations sur internet ont été des moteurs d'innovation qui ont permis aux consommateurs d'obtenir les biens et les services qui répondent à leurs besoins de façon au moins aussi efficiente et moins nuisible », a noté Julian Morris, directeur de l'International Center for Law and Economics.

### **3. Liberté de contrat**

De plus, un marché concurrentiel octroie la pleine liberté de contrat. Les consommateurs entrent en relation avec les prestataires de services envers lesquels ils accordent leur confiance et se détournent de ceux qui offrent des produits ou des services inférieurs au standard qu'ils recherchent. Cette liberté permet aussi de contrôler les entreprises.

### **4. Innovation**

Les produits et processus innovants constituent l'un des principaux moyens d'optimisation du bien-être social dans le sens où les producteurs ou les produits existants sont mis en concurrence avec les nouveaux entrants ou les technologies les plus novatrices.

Pour que l'innovation se transforme en projets bénéficiaires qui répondent aux besoins des consommateurs, il importe que les marchés soient ouverts et les coûts d'entrée bas. Cela signifie que la réglementation, en dehors de l'État de droit, doit être la plus limitée possible. Même les entreprises dominantes sont contrôlées par des barrières à l'entrée réduites. Si une entreprise abuse de sa position dominante, elle suscite l'émergence d'alternatives ou de substituts. L'innovation est parfois peu spectaculaire, à l'image de moyens de transport ou de systèmes de production plus efficaces.

Les marchés concurrentiels et l'innovation créent de puissants mécanismes d'autorégulation qui préviennent et empêchent la fraude, la négligence ou l'incompétence. « La meilleure forme de régulation provient dans la plupart des cas de la concurrence et des processus de marché et non pas de l'État », a conclu Anthony Evans.

## **Les règles essentielles d'une bonne réglementation**

### **1. Les principes**

En présence d'un besoin légitime de réglementation étatique, celle-ci doit être « non-discriminatoire, proportionnelle, basée sur l'expérience, adaptée à son contexte, claire et simple, équitable et de bonne foi », a indiqué Hermance de la Bastide, responsable des questions réglementaires chez Pernod Ricard.

L'arbitraire et l'incertitude doivent être évités. La réglementation doit être fondée sur « les meilleures preuves existantes, une expertise impartiale et la transparence », a ajouté le consultant Lorenzo Allio. De l'avis de Victor do Prado, directeur du conseil et du comité des négociations commerciales à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les réglementations doivent être prévisibles et envisager leur propre adaptation. Pour leur mise en œuvre, les règles doivent être « faciles à comprendre et ouvertes au débat », le processus de résolution des conflits « fiable et rapide ».

### **2. Consultation précoce et analyses d'impact**

L'un des points forts de la Suisse, qui apparaît régulièrement au sein des pays les plus compétitifs et les plus libres, réside dans son processus de consultation : aucune loi n'émerge sans un large dialogue en amont avec l'ensemble des milieux intéressés. « Cela évite les écueils », a indiqué Cécile Rivière, analyste politique auprès d'economiesuisse. Son point de vue est partagé par Vincent Subilia, directeur général adjoint à la Chambre de commerce, de l'industrie et des services de Genève. Ce dernier ajoute que la régulation doit promouvoir l'esprit d'entreprise et non pas l'encadrer ou le freiner.

Le processus consultatif est d'autant plus nécessaire que fréquemment les parlementaires et les autorités de réglementation ne comprennent pas ce qu'ils sont censés réglementer, selon Hermance de la Bastide.

« Les parties prenantes doivent être écoutées si l'on veut renforcer la confiance », a avancé Jens Hedström, responsable du bureau bruxellois de la Confédération des entreprises suédoises et président du comité de gouvernance de l'économie à l'OCDE. Les experts en matière d'amélioration des réglementations sont unanimes à apprécier la valeur de la consultation. « L'engagement des parties prenantes doit intervenir le plus tôt possible, avant même que la réglementation ne soit rédigée afin d'obtenir davantage d'informations sur le problème à résoudre et les solutions éventuelles; un engagement plus significatif, une plus grande transparence et une meilleure communication sont nécessaires pour s'assurer que les citoyens et les entreprises se sentent parties prenantes du processus politique, acceptent les décisions réglementaires et in fine fassent confiance au gouvernement », a commenté Daniel Trnka, analyste politique à l'OCDE spécialisé dans la simplification réglementaire.

« Plusieurs phases de consultation améliorent les réglementations et évitent leur inadéquation », a déclaré Nicolas Wallart, responsable de l'analyse et de la politique de réglementation au Secrétariat d'État à l'Économie (SECO).

Un exemple qui sape ces principes peut être cité, celui de la conférence des parties prenantes de la « Framework Convention on Tobacco Control » (FCTC), dans le cadre de l'OMS. Cette convention n'est pas transparente et ne respecte pas les standards de bonne pratique réglementaire puisqu'elle exclut les médias, l'industrie, les organisations intéressées et le public. De plus, « une décision de la FCTC qui conduirait à surréglementer les produits moins risqués ne pourrait être qu'une très mauvaise idée », a insisté Julian Morris. Ce serait incompatible avec la recherche d'innovations profitables à tous, par exemple en termes de partage de l'information sur la qualité des produits et de consommation responsable.

Le gouvernement suisse a choisi l'approche incluant les parties prenantes à propos du négoce de matières premières. Stéphane Graber, secrétaire-général de la Swiss Trading and Shipping Association (STSA) a expliqué que « le rôle de l'entreprise est de générer une prospérité économique durable et non pas de remplacer des Etats défaillants ». La compréhension mutuelle permet de trouver des solutions plus efficaces.

Les partenariats public-privé peuvent aussi être plus productifs que la réglementation. « Si un besoin de partenariats public-privé est avéré, aujourd'hui il a doublé », a noté David Chikvaidze, chef de cabinet du directeur général du bureau des Nations Unies de Genève. La consultation des parties prenantes devrait cependant éviter la capture réglementaire par une industrie ou une focalisation trop axée sur le court terme, selon Anthony Evans.

Finalement, l'analyse d'impact d'une réglementation ne devrait pas se limiter à cocher des cases, mais conduire à l'abrogation de réglementations superflues ou contre-productives, a conclu Daniel Trnka.

## Conférenciers et panelistes

**Lorenzo Allio**, consultant, Lugano, et analyste politique senior, European Risk Forum, Bruxelles

**Adam Bartha**, directeur, EPICENTER, Bruxelles (co-hôte)

**Hermance de la Bastide**, responsable des affaires réglementaires, Pernod Ricard, Genève

**Pierre Bessard**, économiste, membre du Conseil de fondation et directeur, Institut Libéral, Genève et Zurich (co-hôte)

**David Chikvaïdze**, chef de cabinet du directeur général, Bureau des Nations Unies de Genève

**Patricia Commun**, historienne économique, professeur, Université de Cergy-Pontoise et Institut Libéral

**Anthony Evans**, économiste, professeur, ESCP Europe Business School, Londres

**Stéphane Graber**, secrétaire-général, Swiss Trading and Shipping Association (STSA), Genève

**Jens Hedström**, directeur du bureau de Bruxelles, Confederation of Swedish Enterprise, président du comité de gouvernance de l'économie à l'OCDE

**Julian Morris**, directeur exécutif, International Center for Law and Economics, Portland

**Cécile Philippe**, économiste, directrice générale, Institut économique Molinari, Paris

**Victor do Prado**, directeur, conseil et comité des négociations, Organisation mondiale du commerce (OMC), Genève

**Cécile Rivière**, responsable de projets, Fédération des entreprises suisses (economiesuisse), Genève

**Alexandre de Senarclens**, avocat, membre du Grand Conseil genevois, président du Parti libéral-radical genevois

**Christopher Snowden**, responsable de l'économie du lifestyle, Institute of Economic Affairs (IEA), Londres

**Vincent Subilia**, directeur général adjoint, Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (CCIG)

**Daniel Trnka**, analyste politique senior, réforme et simplification réglementaires, OCDE, Paris

**Nicolas Wallart**, responsable de l'analyse et de la politique réglementaires, Secrétariat d'Etat à l'Economie (SECO), Berne

## La conférence

Davantage d'informations sont disponibles sur le site: [www.better-reg.org](http://www.better-reg.org).