

## Conseil national

20.4589

Interpellation Burgherr

Données relatives au développement de la réglementation

---

### Texte de l'interpellation du 17 décembre 2020

Depuis les chiffres qui avaient été fournis en réponse à l'interpellation Knecht (16.3304), il semble n'exister aucune donnée actualisée permettant de mesurer l'évolution de la densité normative s'agissant des actes édictés par la Confédération. De telles données sont pourtant essentielles pour dresser l'état des lieux de la situation et se livrer à une analyse d'impact efficace de la réglementation.

1. Combien d'actes normatifs édictés par la Confédération étaient en vigueur entre 2000 et 2020 (évolution du nombre d'actes et du nombre de pages de ces actes) ?
2. Selon le Conseil fédéral, quels sont les indicateurs qui permettent le mieux de rendre compte de la densité normative aux niveaux de la Confédération, des cantons et des instruments internationaux pertinents pour la Suisse ? Quelles conclusions peut-on tirer de l'évolution de ces indicateurs durant la période 2000-2020 ?
3. Quelle est l'évolution de la densité normative au niveau fédéral, en comparaison avec le niveau cantonal et celui des instruments internationaux pertinents pour la Suisse ?
4. Quelle est l'évolution de la durée moyenne de validité des actes normatifs de la Confédération et des cantons ainsi que des instruments internationaux entre 2000 et 2020 ?

### Sans développement

### Avis du Conseil fédéral

#### Question 1 – Données actualisées pour la période 2000 à 2020

#### État du nombre de pages du RS (version allemande)

Les données demandées par l'auteur de l'interpellation ne sont collectées que depuis 2004. En français et en italien, le nombre de pages des recueils n'est relevé que depuis 2018. Le nombre de pages varie d'une langue à l'autre, mais ces différences restent relativement peu importantes et ne changent pas le tableau général de la situation.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Droit interne	25 590	25 958	26 990	27 708	28 038	28 678
Droit international	28 368	29 228	30 214	30 960	31 832	33 202

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Droit interne	29 396	29 806	30 522	31 010	31 588	32 138
Droit international	33 668	34 638	35 478	35 814	36 698	37 216

	2016	2017	2018	2019	2020
Droit interne	34 292	35 246	35 646	36 228	37 258
Droit international	37 124	37 936	38 640	39 210	39 380

On constate que le nombre annuel de pages du RS a augmenté de 22 680 pages entre 2004 et 2020 (droit interne : + 11 668 / + 45.6%; accords internationaux : + 11 012 / + 38.8%).

### **Nombre de nouveaux actes et d'actes révisés par année dans le Recueil officiel (RO)**

Les données disponibles ne permettent pas de faire une distinction entre les nouveaux actes et les révisions totales d'actes existants, que ce soit pour le droit interne ou pour les accords internationaux. À partir de 2016, les statistiques ci-dessous ne tiennent compte que des actes qui possèdent un numéro RS ; de cette manière, ces chiffres concordent avec le nombre annuel des nouveaux actes et actes révisés en fonction des domaines politiques. Pour des raisons de cohérence, les données antérieures à 2016 présentées dans les tableaux ci-dessous ont été recalculées. Elles peuvent donc parfois différer des chiffres livrés par le Conseil fédéral en réponse à l'interpellation Knecht (16.3304).

Le tableau ci-dessous présente les chiffres concernant le droit interne :

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Actes de base et révisions totales	129	125	131	143	107	151	144	207	144
Actes modificateurs	352	294	418	388	373	313	401	403	447

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Actes de base et révisions totales	115	115	144	130	114	99	130	117	135
Actes modificateurs	433	426	456	443	470	396	535	389	436

	2018	2019	2020
Actes de base et révisions totales	87	76	133
Actes modificateurs	475	395	583

Le tableau ci-dessous présente les chiffres concernant les accords internationaux. Les modifications du champ d'application des accords multilatéraux n'y sont pas comptabilisées.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Actes de base et révisions totales	42	62	56	108	80	72	91	58	89
Actes modificateurs	13	15	29	41	62	37	47	72	40

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Actes de base et révisions totales	77	81	85	67	34	59	49	53	48
Actes modificateurs	49	74	74	81	60	59	44	57	67

	2018	2019	2020
Actes de base et révisions totales	46	51	42
Actes modificateurs	41	57	62

Sur l'ensemble de la période concernée, il y a eu par année en moyenne :

- actes de base ou révisions totales : 128 (droit interne) ; 33 (accords internationaux)
- actes modificateurs : 460 (droit interne) ; 25 (accords internationaux)

### Nombre d'actes en vigueur

Les données dans ce domaine ne sont collectées que depuis 2006 ; elles sont relevées à une date de référence située vers la fin de l'année. Les chiffres concernant le droit interne n'incluent pas les constitutions cantonales. Le recul observé en 2007 et 2008 s'explique par la loi fédérale du 20 mars 2008 relative à la mise à jour formelle du droit fédéral (RO 2008 3437), l'arrêté fédéral du 3 mars 2008 relatif à la mise à jour formelle du droit fédéral (RO 2008 3455) et l'ordonnance du 22 août 2007 relative à la mise à jour formelle du droit fédéral (RO 2007 4477), qui ont abrogé en tout 199 actes devenus matériellement sans objet.

	12/2006	12/2007	12/2008	10/2009	9/2010	12/2011
Droit interne	2008	1996	1806	1837	1866	1895
Droit international	2451	2498	2563	2616	2664	2729

	9/2012	12/2013	12/2014	12/2015	12/2016	12/2017
Droit interne	1944	1974	2021	2031	2046	2060
Droit international	2755	2781	2835	2868	2888	2941

	12/2018	12/2019	12/2020
Droit interne	2066	2072	2095
Droit international	2973	2992	2987

Le nombre d'actes en vigueur pour le droit international est plus élevé que pour le droit interne. L'augmentation des actes de droit international en vigueur est continue depuis 2006 (+ 536 actes entre décembre 2006 et décembre 2020).

Le nombre d'actes de droit interne en vigueur est resté quant à lui plus stable (+ 87 actes entre décembre 2006 et décembre 2020).

### Nombre de nouveaux actes et d'actes révisés par année en fonction des domaines politiques

Sur la base du numéro RS des actes principaux faisant l'objet d'une publication dans le RO chaque année, on distingue neuf domaines pour le droit interne et neuf pour le droit international. Puisque ces deux séries de domaines ne coïncident pas, il n'est pas possible d'obtenir des estimations portant sur l'ensemble du droit.

Les informations concernant le droit interne sont les suivantes :

Année de publication	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
----------------------	------	------	------	------	------	------	------	------

1 État – Peuple – Autorités	70	56	64	63	57	47	83	61
2 Droit privé – Procédure civile – Exécution	5	4	17	11	19	16	19	21
3 Droit pénal – Procédure pénale – Exécution	10	6	13	6	14	5	12	7
4 École – Science – Culture	32	24	33	31	47	43	49	66
5 Défense nationale	17	23	21	51	25	14	17	19
6 Finances	60	49	51	44	35	50	59	78
7 Travaux publics – Énergie – Transports et communications	93	71	90	90	70	74	52	94
8 Santé – Travail – Sécurité sociale	93	74	122	85	85	113	101	103
9 Économie – Coopération technique	101	112	138	150	128	102	153	161

<i>Année de publication</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1 État – Peuple – Autorités	69	64	72	75	76	85	63	93
2 Droit privé – Procédure civile – Exécution	30	9	12	16	11	11	11	20
3 Droit pénal – Procédure pénale – Exécution	16	5	7	3	6	9	11	5
4 École – Science – Culture	65	57	60	70	54	62	56	69
5 Défense nationale	21	25	15	15	15	22	17	17
6 Finances	52	69	70	70	69	51	51	45
7 Travaux publics – Énergie – Transports et communications	73	77	50	75	74	67	55	94
8 Santé – Travail – Sécurité sociale	114	106	108	95	89	76	58	79
9 Économie – Coopération technique	151	136	147	181	179	201	173	243

<i>Année de publication</i>	2016	2017	2018	2019	2020
1 État – Peuple – Autorités	49	71	90	67	71
2 Droit privé – Procédure civile – Exécution	24	15	21	15	30
3 Droit pénal – Procédure pénale – Exécution	9	1	10	6	5
4 École – Science – Culture	58	70	52	33	72
5 Défense nationale	18	36	19	33	21
6 Finances	51	49	51	34	40
7 Travaux publics – Énergie – Transports et communications	65	51	49	73	65
8 Santé – Travail – Sécurité sociale	69	119	102	69	217
9 Économie – Coopération technique	163	159	168	141	195

Les informations concernant le droit international sont les suivantes :

<i>Année de publication</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
0.1 Droit international public général	17	15	11	21	25	16	20	15
0.2 Droit privé – Procédure civile – Exécution	1	0	1	4	8	2	3	26
0.3 Droit pénal – Entraide	3	3	4	12	5	2	12	5
0.4 École – Science – Culture	0	1	5	3	6	3	10	8
0.5 Guerre et neutralité	0	0	3	6	4	7	7	6
0.6 Finances	18	17	9	30	30	22	10	17
0.7 Travaux publics – Énergie – Transports et communications	5	19	31	37	33	27	36	22
0.8 Santé – Travail – Sécurité sociale	9	5	5	10	5	9	10	13
0.9 Économie – Coopération technique	2	17	16	26	26	21	30	18

<i>Année de publication</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0.1 Droit international public général	12	18	18	21	14	9	14	15
0.2 Droit privé – Procédure civile – Exécution	10	10	8	8	3	4	13	7
0.3 Droit pénal – Entraide	25	19	23	17	13	8	8	6
0.4 École – Science – Culture	10	12	8	7	4	11	7	6
0.5 Guerre et neutralité	4	1	2	2	5	0	2	1
0.6 Finances	17	27	47	55	63	37	29	21
0.7 Travaux publics – Énergie – Transports et communications	21	13	26	23	18	3	15	16
0.8 Santé – Travail – Sécurité sociale	8	11	6	7	6	12	13	11
0.9 Économie – Coopération technique	22	15	17	19	22	10	17	10

<i>Année de publication</i>	2016	2017	2018	2019	2020
0.1 Droit international public général	20	16	11	18	9
0.2 Droit privé – Procédure civile – Exécution	2	16	2	7	8
0.3 Droit pénal – Entraide	8	9	8	10	11
0.4 École – Science – Culture	6	11	6	14	5
0.5 Guerre et neutralité	1	2	1	3	2
0.6 Finances	37	20	23	17	24
0.7 Travaux publics – Énergie – Transports et communications	20	16	19	19	16

0.8 Santé – Travail – Sécurité sociale	5	9	7	14	12
0.9 Économie – Coopération technique	11	16	10	6	17

Au niveau du droit interne, le nombre d'actes connaît une évolution très différenciée en fonction des domaines. Depuis le dépôt de l'interpellation Knecht (16.3304), le domaine qui totalise le plus grand nombre d'actes publiés au RO en chiffres absolus est celui de l'économie et de la coopération technique. Ce constat doit cependant être mis en regard de l'évolution du nombre d'actes en vigueur, lequel n'a que légèrement augmenté pour le droit interne depuis l'interpellation Knecht (16.3304), passant de 2'046 en 2016 à 2'095 en 2020.

## **Question 2 – Indicateurs permettant de rendre compte de la densité normative**

À l'heure actuelle, la Suisse ne dispose pas de données fiables exhaustives sur la densité normative concernant les entreprises. Les chiffres cités en réponse à la question 1 ne permettent pas de tirer de conclusions sur ce point. Surtout, la densité normative ne peut pas être résumée en un seul chiffre. Parmi les sources d'informations utiles à ce sujet, on citera le monitoring de la bureaucratie du Secrétariat d'État à l'économie (SECO). Il s'agit d'une enquête menée régulièrement depuis 2012 auprès des entreprises afin d'évaluer la manière dont elles perçoivent cette charge. Le dernier sondage, réalisé en 2018, a montré que la charge subjective ressentie par les entreprises s'était maintenue à un niveau élevé durant les quatre années précédentes, et avait même augmenté par rapport au sondage réalisé en 2014. En 2018, 67,5 % des entreprises interrogées la jugeaient ainsi (plutôt) élevée.

Il existe également une série d'indicateurs internationaux qui permettent d'évaluer la densité normative et son évolution. Le rapport 2019 du Conseil fédéral concernant l'allégement administratif en livre une vue d'ensemble. Il en ressort que le poids de la réglementation pour les entreprises a eu tendance à augmenter par le passé, mais que la Suisse se maintient à un relativement bon niveau en comparaison internationale.

Des chiffres complets et objectifs concernant le coût de la réglementation pour les entreprises suisses n'existent que dans certains domaines. Le Conseil fédéral a ainsi réalisé en 2013 une évaluation ponctuelle des coûts directs de la réglementation dans douze domaines. Ces coûts directs ont été estimés à environ 10 milliards de francs par année. À l'heure actuelle, il n'existe toutefois pas de relevé statistique systématique à l'échelle nationale concernant l'évolution de l'ensemble des coûts de réglementation pour les entreprises. En exécution de la motion 16.3388, le Conseil fédéral proposera une loi « antibureaucratie » prévoyant un train de mesures ciblées, notamment la mise en place d'un monitoring de la charge induite par la réglementation.

## **Question 3 – Densité normative au niveau fédéral comparée avec le niveau cantonal et avec l'évolution des accords internationaux pertinents pour la Suisse**

Premièrement, il faut garder à l'esprit la structure fédéraliste de l'État suisse. Pour estimer la charge que représentent les nouvelles normes juridiques pour les entreprises et les citoyens, il faudrait aussi tenir compte des dispositions édictées par les

cantons et les communes. En effet, lorsqu'un domaine du droit est centralisé, une augmentation du nombre de normes au niveau fédéral peut s'accompagner d'une diminution au niveau cantonal ou communal (comme le montre l'exemple de l'unification des procédures civile et pénale).

Deuxièmement, le nombre d'actes législatifs et de pages dépend de critères qui n'ont pas de lien direct avec la densité normative. Ainsi, il est possible qu'au fil des années, une série de lois ou d'ordonnances soient édictées dans un domaine donné. Puis, lorsque la nécessité d'une révision totale se fait sentir, il arrive souvent que les actes en question soient réunis dans une loi et une ordonnance d'exécution.

#### **Question 4 – Durée moyenne de validité des actes de la Confédération entre 2000 et 2020**

Les données disponibles et les moyens informatiques existants ne permettent pas de calculer la durée moyenne de validité des actes de la Confédération.