

DP

# DOMAINE PUBLIC

**Analyses, commentaires et informations sur l'actualité suisse**

Indépendant, différent, réformiste depuis 1963

*En continu, avec liens et commentaires, sur [domainepublic.ch](http://domainepublic.ch)*

DP2142

Edition du  
21 novembre 2016

DANS CE NUMÉRO

---

**Réforme de l'imposition des entreprises: paysage avant la bataille** (Jean-Daniel Delley)

Pour comprendre les enjeux autour de la votation du 12 février 2017 sur RIE III

**Transports collectifs: le choix du monopole de qualité a son prix** (Lucien Erard)

Pourquoi la Suisse répugne à la libéralisation des lignes routières interurbaines

**VS: la LAT au cœur des élections à Vex** (Michel Rey)

Forte majorité pour une réduction organisée de la zone à bâtir

**Démocratie directe: le sens des signatures** (Yvette Jaggi)

Constantes et divergences dans l'exercice des droits populaires, selon les temps et les cantons

**L'érosion et la mue de l'électorat socialiste** (Wolf Linder)

Retour sociologique sur les élections 2015 et antérieures

**Débureaucratiser la simplification du droit** (Alexandre Flückiger | Frédéric Varone)

Légiférer mieux, est-ce vraiment moins légiférer?

# Réforme de l'imposition des entreprises: paysage avant la bataille

Pour comprendre les enjeux autour de la votation du 12 février 2017 sur RIE III

Jean-Daniel Delley - 19 novembre 2016 - URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/30312>

La réforme de la fiscalité des entreprises suit un rythme décennal.

[Premier épisode](#) en 1997: allègement substantiel pour les sociétés holdings, suppression de l'impôt sur le capital et imposition linéaire des bénéfices.

[La deuxième réforme](#), dix ans plus tard, accorde un abattement fiscal substantiel aux actionnaires importants. Acceptée de justesse en référendum, elle restera dans les mémoires comme une arnaque: alors que le Conseil fédéral avait annoncé une réduction des recettes fiscales de quelques dizaines de millions de francs, la facture finale aura atteint 7 milliards de francs ([DP 1904](#)).

La présente réforme est d'une tout autre ampleur, jamais atteinte dans l'histoire de la fiscalité helvétique. Elle implique des enjeux considérables pour les finances publiques aussi des cantons et surtout des villes.

Sa complexité technique – tout comme les non-dits qui caractérisent sa gestation – justifie la suite d'articles que *Domaine Public* lui consacre en vue de la votation du 12 février 2017.

## La Suisse prise à son propre piège

La Suisse n'a pas voulu cette réforme, ses partisans le répètent à l'envi. Elle vise principalement à mettre fin à la taxation privilégiée appliquée aux sociétés établies dans notre pays, mais dont les revenus proviennent en totalité ou en partie de l'étranger. L'Union européenne la dénonce depuis plus de dix ans: pour elle, cette taxation allégée constitue une aide publique équivalant à une distorsion de concurrence. Elle contrevient donc à l'[accord de libre-échange](#) qui nous lie à l'Union européenne depuis 1972.

Plus récemment l'OCDE et le G20, préoccupés par le déficit budgétaire et l'accroissement de la dette publique de ses membres, ont décidé de mettre fin à ces «*pratiques dommageables*». Ils veulent contrer l'érosion de la base imposable (BEPS) et le transfert des bénéfices vers des lieux fiscaux plus favorables.

La Suisse est donc priée de se conformer aux nouveaux standards internationaux sous peine de se retrouver parmi les moutons noirs de la fiscalité et de subir des mesures de rétorsion.

## Une stratégie délibérée de sous-enchère fiscale

La Suisse n'est pas pour autant une victime innocente, acculée à la reddition par des pays plus puissants qu'elle et jaloux de son succès. Avec le secret bancaire, elle a attiré des capitaux dont une part importante fuyait le fisc de leur pays d'origine. Avec l'imposition privilégiée des sociétés mobiles de par la nature de leurs activités, elle a facilité le transfert en Suisse de leurs bénéfices au détriment des pays où ils sont réalisés.

Elle a cru avoir trouvé une niche durable. Dans le contexte de crise générale des finances publiques, faut-il s'étonner que nos voisins réclament leur dû?

Vingt-quatre mille entreprises bénéficient d'un traitement fiscal privilégié destiné à assurer l'attractivité de la place économique helvétique. Elles fournissent environ 150'000 emplois et génèrent 62,2 milliards de bénéfices dont la taxation rapporte entre 4 et 5 milliards de francs à la Confédération. Le taux effectif moyen se monte à 8-9%, alors que les bénéfices des autres entreprises, moins mobiles, sont taxés entre 12 et 24% selon les cantons.

Ces entreprises se répartissent

de manière très inégale sur le territoire national. Certains cantons se taillent la part du lion alors que d'autres se contentent de miettes (moyenne entre 2009 et 2011). Ainsi, à Zoug (51,6%) et à Bâle (56%) elles représentent plus de la moitié de toutes les sociétés établies, à Neuchâtel (36,9%), Schaffhouse (36,6%), Bâle-Campagne (35,4%), Genève (33%), Vaud (29,9%). Alors que le Valais (1,1%), Argovie (1,2%), Soleure (1,9%) et Uri (2,5%) ne semblent guère attractifs.

Les ressources fiscales générées par cette politique profitent au premier chef à la Confédération: elles représentent près de la moitié (48,9%) de l'impôt de toutes les entreprises et seulement 21,3% de ce qu'encaissent les cantons et les communes au titre de l'imposition des bénéfices de toutes les entreprises.

### **Des statuts spéciaux très spéciaux**

Qui sont donc ces firmes à statuts spéciaux dont la mobilité justifie qu'elles soient traitées de manière privilégiée?

On trouve tout d'abord les holdings, ces sociétés qui détiennent et administrent des participations mais n'exercent pas d'activité commerciale en Suisse. Elles ne paient pas d'impôt cantonal sur les bénéfices et réussissent parfois à ne rien payer du tout. Puis les sociétés dites d'administration qui se limitent à des activités de gestion et ne déploient pas (société de domicile) ou très peu (société mixte) d'activité commerciale en Suisse. Leur taux d'imposition varie de 7,8 à 12%. Enfin les sociétés principales, peu nombreuses (123 dans 13 cantons), qui exercent l'ensemble des fonctions centrales (achats, planification de la recherche et des finances, administration et marketing...) pour une société active à l'international, typiquement le siège régional d'une société étrangère, imposées à 5%, la Confédération ne taxant que la moitié de leur bénéfice. Enfin les sociétés financières bénéficiant de la [«Swiss Finance Branch»](#), un système astucieux qui permet à la succursale suisse d'une société financière étrangère de réduire son taux d'imposition à 2-3%. A noter que le traitement fiscal

de ces deux dernières catégories d'entreprises résulte d'une pratique de l'administration et ne fait l'objet d'aucun texte réglementaire.

Il faut encore mentionner l'application très laxiste de l'arrêté Bonny ([DP 1943](#)), un texte autorisant des allègements fiscaux ciblés pour aider à la restructuration économique des régions défavorisées.

Cette politique a certes contribué à la croissance et à l'enrichissement de notre pays. Elle l'a aussi rendu dépendant d'agents économiques très mobiles en restreignant sa marge de manœuvre fiscale. Cette politique a favorisé la concurrence intercantonale et la course à la baisse du taux d'imposition, à un point tel que certains cantons, pionniers du moins-disant fiscal, accumulent aujourd'hui les déficits budgétaires et les plans d'économies.

Telle se présente la situation dans laquelle la Suisse s'est empêtrée et dont elle doit maintenant se sortir.

(A suivre)

# Transports collectifs: le choix du monopole de qualité a son prix

Pourquoi la Suisse répugne à la libéralisation des lignes routières interurbaines

Lucien Erard - 17 novembre 2016 - URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/30304>

## [L'ouverture d'une ligne](#)

d'autocar internationale entre Constance et Lyon avec arrêts à Zurich, Berne, Lausanne et Genève, a provoqué l'ouverture d'une enquête de l'Office fédéral des transports à l'égard de l'entreprise allemande qui l'exploite. Cette dernière est soupçonnée de cabotage, à savoir assurer le transport de passagers d'une ville suisse à l'autre alors que seul le transport transfrontalier est autorisé; l'OFT envisage aussi de [sanctionner](#) les passagers astucieux qui achèteraient un billet international, mais monteraient et descendraient en Suisse. Par ailleurs le Parlement est saisi d'une [proposition](#) de libéraliser le transport routier longue distance des personnes.

Mais l'enjeu va bien au-delà de l'intérêt financier des usagers pour de telles dessertes.

Offrir bon marché une place d'autocar entre deux villes suisses ne tient en rien du miracle. Cette prestation exploite des routes qu'elle ne contribue que modestement à financer, utilise une énergie présentement peu onéreuse et emploie des chauffeurs pas forcément bien rémunérés.

Pourquoi le même trajet en chemin de fer est-il beaucoup plus cher? Parce que le billet de train ne sert pas seulement à couvrir le coût d'un trajet,

mais contribue au financement de l'ensemble du réseau, dont l'offre est bien plus importante que le seul trajet de notre client d'autocar.

Instaurer la concurrence dans le secteur des transports collectifs, avec des lignes routières privées qui n'exploiteraient dès lors que les trajets et les horaires les plus rentables, menacerait la cohérence du réseau et des correspondances et affaiblirait la stratégie du transfert de la route au rail menée depuis des décennies pour protéger l'environnement et poursuivre la politique d'aménagement du territoire.

Si, en Suisse, les transports collectifs sont gérés comme un monopole d'Etat, c'est pour permettre aux usagers de se déplacer en dehors des heures de pointe, dans les quartiers et les régions périphériques, avec la garantie d'un horaire fixe, d'une continuité d'exploitation entre les différents modes de transports publics et d'une offre suffisante.

Quel en est le prix? Les infrastructures sont financées par la Confédération, les cantons et les entreprises de transport. Pour exploiter une ligne selon un horaire donné, ces entreprises doivent obtenir une concession de la Confédération. Elles fixent alors leurs tarifs en fonction de

la distance. Les lignes non rentables sont subventionnées par la Confédération, les cantons et/ou les communes qui peuvent alors décider de les commander ou de s'en passer.

Les utilisateurs financent leurs coûts de transport en payant leurs billets et leurs abonnements de façon à couvrir, souvent avec l'aide des pouvoirs publics, non seulement les coûts de leur déplacement, mais également ceux qu'entraînent les courses peu fréquentées aux heures creuses, la desserte d'agglomérations peu peuplées et de régions reculées.

L'offre d'un réseau dense de transports publics ne tient pas seulement à l'attachement des Suisses à leurs chemins de fer et à leur bus postaux. Elle répond aussi à une volonté très claire d'offrir une alternative crédible à la voiture, tant pour le travail que pour les loisirs. Cela implique une fréquence suffisante, tant durant la journée qu'en soirée et pendant le week-end, ainsi que le respect des horaires et de bonnes correspondances. On veut aussi offrir un confort suffisant, dans les véhicules et les gares et avec notamment des parkings pour les pendulaires.

Il est évident qu'il serait possible d'offrir des transports

*ad hoc* sur des trajets bien fréquentés, à des prix bien inférieurs, en bus ou en train, à condition de trouver ailleurs de quoi financer le reste du réseau. La Suisse a choisi une autre voie: celle du monopole qui permet à la Confédération de fixer les conditions d'exploitation du réseau de façon à en garantir le financement. C'est pourquoi, selon la loi, des transports réguliers sur un trajet donné ne sont autorisés qu'en vertu d'une concession à une entreprise de transport qui fixe ses tarifs et rend publics ses horaires, garantissant les correspondances avec les

autres opérateurs du réseau.

Les abonnements, à commencer par l'abonnement général, contribuent au développement et à l'exploitation du réseau indépendamment des distances parcourues. L'abonnement demi-tarif attire des clients supplémentaires qui, bien qu'à moitié prix, participent eux aussi à la couverture des coûts du réseau. S'y ajoutent les fonds publics et les subventions nécessaires au bon fonctionnement d'un service public qui joue un rôle central pour l'aménagement du

territoire et la protection de l'environnement, notamment par la limitation du trafic automobile.

La mise en œuvre de la libéralisation des transports par le rail instituée par l'Union européenne posera également un problème de financement. Il est certes prévu qu'on facture à l'opérateur la location du sillon – en d'autres termes le droit d'utiliser l'infrastructure ferroviaire pour un trajet et un horaire donné. Mais osera-t-on fixer un montant suffisant pour couvrir équitablement le coût du réseau dont profiteront aussi ses clients?

## **VS: la LAT au cœur des élections à Vex**

Forte majorité pour une réduction organisée de la zone à bâtir

---

*Michel Rey - 20 novembre 2016 - URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/30318>*

Lors des dernières élections communales valaisannes, la liste conduite par le président de la commune de [Vex](#) a obtenu 6 sièges sur 9 au sein de la municipalité. Les débats ont été violents. Au cœur des affrontements, l'aménagement du territoire.

La commune de 1'800 habitants, sur laquelle se trouve la station des Collons, dispose d'une zone à bâtir largement surdimensionnée avec de nombreuses

constructions dispersées qui induisent d'importants coûts d'équipement. Vex était aussi connu que Verbier pour ses petits arrangements entre propriétaires et autorités et ses chantiers non autorisés.

Législation fédérale sur l'aménagement du territoire oblige, la commune doit réduire sa zone à bâtir. A l'initiative de son président, elle décide en 2015 de bloquer 80 hectares de terrains à bâtir pendant deux ans, le temps d'élaborer une stratégie de

dézonage afin d'éviter le mitage du territoire communal. Des propriétaires s'estimant lésés ont présenté une liste d'opposition au président sortant. Avec une participation de 79%, leur liste a été clairement battue.

En Valais, l'aménagement du territoire n'est plus seulement l'affaire des propriétaires fonciers mais devient celle des citoyens. On peut s'en réjouir, même si une hirondelle ne fait pas le printemps.

# Démocratie directe: le sens des signatures

Constantes et divergences dans l'exercice des droits populaires, selon les temps et les cantons

Yvette Jaggi - 21 novembre 2016 - URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/30329>

La Commission des institutions politiques du Conseil national vient de le confirmer: il faudra toujours 100'000 [signatures valables](#) pour déposer une initiative populaire et 50'000 pour demander un référendum. Exit l'idée de déterminer, en pour cent du nombre total de personnes ayant le droit de vote, le nombre de signatures requis pour l'exercice de la démocratie directe à l'échelon fédéral.

Voilà qui permet de poursuivre, au-delà du 300e dimanche de votation populaire [depuis 1848](#) passé inaperçu le 5 juin dernier, sur une lancée bien connue des Suisses et souvent enviée à l'étranger: la démocratie directe au plan national. Et de faire quelques calculs et comparaisons, concernant les signatures obtenues dans les cantons pour différents objets. Commençons par deux études de cas tirés de l'actualité helvétique.

## Les juges étrangers

Au début d'août 1291, les gens des vallées d'Uri, de Schwyz et d'Unterwald s'étaient juré fidélité et entraide mutuelle. Leurs descendants lointains ont-ils honoré le serment de leurs aïeux en signant l'initiative populaire fédérale qui privilégie le droit suisse plutôt que ces juges «*qui ne seraient pas de chez nous*» récusés dans le [Pacte](#)

fondateur?

La [réponse](#) est oui: Uri, Schwyz et Nidwald ont récolté davantage de signatures contre les juges étrangers, en nombre absolu et surtout relatif (4,5% du total) que contre l'immigration massive (3,6%). Certes, six autres cantons ont fait de même: Glaris, Fribourg, les deux Appenzell, le Tessin et, de justesse, le Jura. Mais le poids historique de la Suisse primitive se fait clairement sentir.

## RIE III, versions fédérale et vaudoise

C'est plutôt l'effet d'un passé tout récent qui se reflète dans la distribution par canton des signatures appuyant la demande de référendum contre la [loi fédérale](#) sur la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III). Lancée par le parti socialiste suisse, cette demande en a recueilli plus de 56'000, tout comme celle concernant la [loi sur le renseignement](#), soutenue par une partie seulement des socialistes et finalement adoptée en votation populaire le 25 septembre dernier.

Prenant pour une fois de l'avance et du même coup le risque lié à une telle hardiesse, les Vaudois ont adopté le 20 mars de cette année, avant que le Parlement ait achevé son travail de législateur fédéral,

leur propre version de la RIE III. Ce «[volet cantonal](#)» combine habilement le futur allègement de la fiscalité des entreprises imposé par la législation fédérale avec diverses mesures d'accompagnement en faveur des ménages. Sauf que l'avenir de cette RIE à la vaudoise, approuvée par une exceptionnelle majorité de [87% des votants](#), reste en bonne partie lié au sort de la solution fédérale, sur laquelle le peuple se prononcera le 12 février prochain.

Dans ces circonstances, les Vaudois ont-ils voulu préserver leur avantageuse RIE III en s'abstenant d'appuyer la demande de référendum fédéral? Cela est bien probable. En effet, ils n'ont pas fourni un contingent de [signatures](#) correspondant à l'importance de leur corps électoral, ni même à celle de la seule gauche. Le canton de Vaud n'a produit que 5,2% des signatures récoltées contre la RIE III dans toute la Suisse, un taux bien inférieur aux 8,9% du référendum contre la loi fédérale sur le renseignement. Cette différence est d'autant plus significative que, par exemple, les cantons de Zurich, de Berne, d'Argovie ou de Zoug ont livré pratiquement la même proportion de signatures dans les deux cas. Seuls deux cantons ont marqué une très nette différence: Genève

conteste davantage la RIE III tandis que Bâle-Ville s'en était pris surtout à la loi sur le renseignement.

Le thème des juges étrangers

comme le projet de RIE III démontrent que, par-delà les temps et les sujets, les citoyens font preuve de continuité et d'une certaine cohérence, à

l'échelle des cantons tout au moins. Dans l'exercice des droits populaires, sont à relever à la fois des spécificités, des constantes et passablement de pesanteurs.

## L'érosion et la mue de l'électorat socialiste

Retour sociologique sur les élections 2015 et antérieures

Wolf Linder - 15 novembre 2016 - URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/30289>

Après les élections fédérales d'octobre 2015, les commentaires furent unanimes: victoire de la droite au détriment du centre, stabilité de la gauche. Avec pourtant une nuance importante concernant le parti socialiste: s'il sauvait 43 de ses 46 sièges au Conseil national, le PS renforçait encore (12 sièges) sa députation à la Chambre haute.

Cette «*demi-victoire*» ne doit pourtant pas faire oublier l'évolution de son électorat qui ne peut guère satisfaire le PS (Tableau 1):

Tableau 1 Résultats officiels des élections au Conseil national de 1995 à 2015 (en %).

Parti	1995	1999	2003	2007	2011	2015
UDC	14.9	22.5	26.7	28.9	26.6	29.4
PLR*	20.2	19.9	17.3	15.8	15.1	16.4
PDC	16.8	15.9	14.4	14.5	12.3	11.6
PBD					5.4	4.1
PVL				1.4	5.4	4.6
PS	21.8	22.5	23.3	19.5	18.7	18.8
PES	5.0	5.0	7.4	9.6	8.4	7.1
Autres	21.3	14.2	10.9	10.3	8.1	8.0

Source: Office fédéral de la statistique. \* PLR 2011, Parti libéral compris.

Alors que durant des décennies, le PS a mobilisé plus de 20% de l'électorat, il n'a pas atteint ce seuil lors des trois dernières élections. Un recul de 3 points entre 1995 et 2015 peut paraître minime. Mais il correspond à 15% de son électorat.

L'identification partisane en fonction de la situation sociale ou de l'appartenance religieuse, comme elle prévalait au 19e et jusqu'au milieu du 20e siècle (ouvriers votant PS, catholiques PDC, cadres de l'économie et de l'administration PLR), est définitivement révolue. L'identité politique et le choix d'un parti dépendent

désormais des préférences individuelles et des affinités partisans qui se forment au cours de l'adolescence.

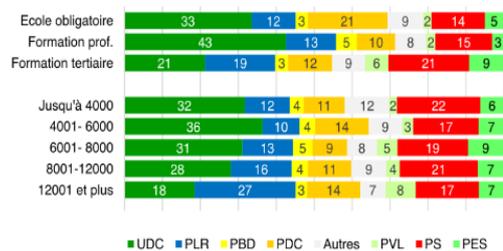
Lors des élections, la compétence politique reconnue à un parti et sa capacité à mobiliser le réservoir de ses sympathisants potentiels se révèlent cruciales. Dans ce contexte, les résultats de l'enquête «*Selects*» sur les élections de l'automne 2015, basés sur plus de 5'000 interviews et présentés par Georg Lutz, donnent des informations intéressantes sur l'électorat du PS.

Depuis longtemps, l'électorat du PS ne correspond plus à l'image d'un parti travailliste rassemblant les salariés modestes. Le graphique 1 montre le profil de tous les partis par rapport aux deux indicateurs les plus importants: le niveau de formation et le revenu. On constate que les électeurs n'ayant suivi que l'école obligatoire (14%) ou au bénéfice d'une formation professionnelle (15%) sont sous-représentés dans l'électorat du PS - mais à l'inverse surreprésentés dans celui de l'UDC. Pour les électeurs de formation supérieure, on observe exactement le contraire.

Le profil diffère quelque peu si l'on considère le niveau de revenu. C'est encore une fois l'UDC qui attire les petits et moyens revenus de manière plus que proportionnelle, alors que le PS connaît une légère surreprésentation des plus bas revenus et aussi des revenus élevés. Les

commentateurs qui qualifient le PS de parti de professionnels dotés d'une bonne formation et actifs surtout dans le secteur public ne sont donc pas loin de la vérité.

Graphique 1 : Profil socio-économique des partis politiques



Source : Georg Lutz 2016, p. 11

Examinons le rôle du revenu dans le choix électoral des classes populaires, qui forment le public cible du PS. Dans quelle proportion les ménages disposant d'un revenu mensuel entre 4'000 et 6'000 francs votent-ils socialiste? L'évolution des résultats au cours des 20 dernières années est plutôt décevante pour le PS:

Tableau 2 : Le vote des classes populaires (revenu compris entre 4'000 et 6'000 francs)

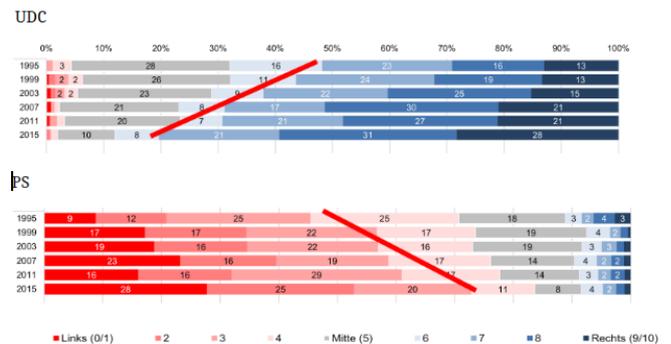
Ont voté (%)	UDC	PLR	PDC	PS	PES	Autres
1995	16	17	17	22	4	24
1999	24	18	15	21	4	18
2003	27	13	15	25	7	13
2007	37	10	14	21	9	9
2011	29	14	10	14	13	20
2015	36	10	14	17	7	16

Données : Lutz 2016

Lors des deux dernières élections nationales, le parti socialiste a perdu une bonne partie de son public cible. Ce n'est plus le PS, mais bien l'UDC qui attire ce public cible dont il est devenu le parti préféré.

Malgré la disparition de l'identification partisane selon le statut social ou l'appartenance religieuse, les citoyens actifs continuent de s'orienter fortement sur l'axe gauche-droite. La polarisation croissante de la politique suisse ne touche pas seulement les partis politiques mais également les votants. Les partisans des deux grandes formations situées aux deux pôles de cet axe se déclarent encore plus à droite (UDC) ou à gauche (PS) qu'autrefois (Graphique 2).

Graphique 2 : Orientation politique des votants de l'UDC et du PS sur l'échelle de gauche (1) à droite (10)



Source : Georg Lutz 2016, p.21

Alors que 80% des électeurs de l'UDC se situent clairement à droite, 73% des électeurs du PS se positionnent à gauche (comme pour les Verts). En revanche, les sympathisants du centre se font plus rares dans les deux partis, particulièrement pour le PS: les «centristes» de ce parti ont diminué de moitié au cours des vingt dernières années.

Ces chiffres doivent être pris avec prudence. D'une part, les petits partis d'extrême droite et d'extrême gauche ont largement disparu depuis 1995; aujourd'hui leurs sympathisants se tournent vers les grands partis des pôles, ce qui contribue à cette évolution. D'autre part, la campagne électorale de 2015 a été fortement focalisée sur les sujets de l'immigration et des réfugiés, thèmes très polarisants qui peuvent avoir influencé le positionnement tant à gauche qu'à droite.

Quelle image les électeurs se font-ils du parti socialiste? Pour répondre à cette question, les auteurs du sondage ont utilisé la perception qu'ont les électeurs de l'action et de la compétence.

Tableau 3: Leadership d'activité et de compétence du PS

Le Parti socialiste	S'en occupe le plus	Offre les meilleurs Solutions
Politique sociale	74	46
Politique migratoire	18	21
Politique européenne	21	14
Politique environnementale	3	4
Politique économique	3	6

Données : Lutz 2016, p. 29

Dans le domaine de prédilection du PS, la politique sociale, l'image est assez convaincante: pour les trois quarts des votants, ce parti détient le leadership, mais moins de la moitié d'entre eux estiment qu'il offre les meilleures solutions.

En matière de politique migratoire, une proportion des votants égale à celle de l'électorat socialiste place le PS en tête de l'action, tandis que sa compétence est jugée un peu plus favorablement. Pour la politique européenne, c'est l'inverse: ses aspirations à prendre le *leadership* sont mieux appréciées que les solutions préconisées, convaincantes aux yeux de 14% des votants seulement.

S'agissant d'environnement et de politique économique, le PS semble oublié par les votants. Mais les deux cas sont différents. Pour l'environnement, si les Verts occupent le *leadership* et la meilleure compétence avec 71% et 42% des votants, le PS doit pas se faire de souci parce que les deux partis sont complémentaires sur le plan politique. Au contraire, pour la politique économique, le défaut de *leadership* et la faible compétence attribués aux socialistes ont de quoi inquiéter. Qui en effet, sinon le PS, peut offrir des alternatives économiques aux solutions préconisées par le PLR, considéré comme le

grand «*champion*» en la matière, qui entend de plus en plus le chant des sirènes du néo-libéralisme?

L'analyse de son électorat donne quelques indications au PS sur le sens des efforts à faire, en admettant qu'il ambitionne d'améliorer ses résultats électoraux. Le réservoir à gauche est bien exploité. Vu la complémentarité politique, faire concurrence aux Verts n'est pas utile. De nouveaux électeurs ne peuvent donc se trouver qu'au centre. Pour attirer cet électorat potentiel, le PS doit développer des solutions plus convaincantes dans le domaine social. Le même problème - manque de crédibilité - doit être surmonté en matière de politique européenne.

Le défi le plus grand réside dans la politique économique. Il est certes difficile de formuler une alternative face au fort consensus établi sur le capitalisme mondialisé. Malgré l'opinion dominante, et s'il soignait sa crédibilité, le PS serait effectivement le seul à pouvoir offrir cette alternative.

## Débureaucratiser la simplification du droit

Légiférer mieux, est-ce vraiment moins légiférer?

---

Alexandre Flückiger | Frédéric Varone - 20 novembre 2016 - URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/30323>

Raz-de-marée réglementaire, frénésie, hypertrophie, inflation, jungle: les métaphores ne cessent de filer quand il s'agit de critiquer la complexité des lois et leur bureaucratie tatillonne. Les parlementaires fédéraux ont ainsi déposé depuis le printemps 2015 pas moins de treize interventions pour tenter de contrer ce phénomène.

Or le droit ne se laisse pas plus aisément simplifier que la bureaucratie débureaucratiser.

Au contraire, les tentatives de simplification ont souvent une fâcheuse tendance à générer plus de complexité encore.

Le Parlement fédéral a ainsi accepté en juin deux motions exigeant de faire évaluer les conséquences des lois par un organisme indépendant. Les députés ont ici suivi l'une des conclusions d'une [étude récente](#) d'Avenir Suisse critiquant la «*jungle réglementaire*», laquelle reprenait à son compte une

recommandation de l'OCDE demandant aux pays membres d'établir «*un organe permanent chargé du contrôle de la réglementation*», destiné à réduire la «*charge réglementaire*». La très respectable *Neue Zürcher Zeitung* a ironiquement commenté la démarche de nos élus en relevant que la bureaucratie serait dorénavant combattue par... un bureau supplémentaire!

La critique contre l'emprise du

droit et des bureaucrates est en réalité aussi ancienne que les lois et les administrations elles-mêmes. En mai 1917 par exemple, le journal satirique *Nebelspalter* découvrait une nouvelle pathologie: la «réglementite fédérale» (*eidgenössische Reglementitis*)... Entre-temps la simplification des lois est devenue essentiellement une revendication (néo-)libérale pour s'opposer à l'interventionnisme étatique. Cette polarisation partisane est regrettable. David Graeber, figure emblématique d'Occupy Wall Street, plaide dans son dernier essai, [The Utopia of Rules: On Technology, Stupidity, and the Secret Joys of Bureaucracy](#), pour la nécessité d'une critique également de gauche de la bureaucratie, épinglant au passage la bureaucratie des entreprises privées à côté de celle d'Etat.

De fait, nombre de politiques publiques visant les groupes défavorisés ou discriminés au sein de nos sociétés libérales gagneraient à être simplifiées. L'évolution du partenariat enregistré pourrait aisément s'accompagner d'une simplification des catégories retenues par l'état civil et par là, de l'avis même du Conseil fédéral, éviter les stigmatisations. Selon [Philippe Warin](#), la complexité législative et bureaucratique explique le non-recours aux politiques sociales. La charge administrative relative au système des primes d'insertion prévues par le code social allemand ne doit pas dissuader

les employeurs potentiels de personnes handicapées, a jugé le Comité de l'ONU pour les droits des personnes handicapées. Des contrats complexes flanqués de conditions générales non négociables ne sont pas dans l'intérêt des consommateurs. En France, le Conseil d'Etat a démontré que la complexité des dispositifs du droit «opposable» au logement ou du revenu de solidarité active constituait un obstacle majeur à l'efficacité de ces mesures en faveur des publics fragilisés.

Relevons que complexité législative et complexité bureaucratique ne sont toutefois pas irrémédiablement liées. Une loi simplifiée ne conduit pas nécessairement à une simplification de sa mise en œuvre.

Une réglementation-cadre fédérale laissera ainsi aux cantons tout loisir d'y apporter des précisions. Une loi de faible densité normative devra nécessairement être explicitée par les autorités exécutives et judiciaires. Un secteur économique peu réglementé par l'Etat pourra se doter d'un régime d'autorégulation extrêmement pointilleux. Des entreprises et des particuliers pourront préférer se lier par des règles contractuelles multiples, inflationnaires et détaillées. Des organismes privés produiront des normes aussi singulières que celle réglementant le degré de cuisson des pâtes, afin d'apporter une «part d'objectivité» à ce «débat délicat» gastronomique...

(norme ISO 7304).

Simplifier la loi est en fait une injonction paradoxale: en disant moins, la règle se fait plus générale et devient moins claire pour ses destinataires. Etant moins claire, elle ne permet pas de connaître à sa simple lecture comment elle sera appliquée dans un cas d'espèce. Le justiciable ne connaissant pas exactement la solution dans un cas précis, la loi, simple dans son texte, ne le sera plus dans son application. On voit ainsi que l'accumulation de précisions clarifie le sens des mots, mais au détriment de la brièveté du message. «*J'évite d'être long et je deviens obscur*» écrivait Boileau au 17<sup>e</sup> siècle déjà.

Faut-il dès lors se résigner? Certainement non. Il convient tout d'abord de veiller à simplifier sans tomber dans une brièveté excessive. Il doit ensuite être possible de travailler à une simplification non seulement des lois mais surtout de leur mise en œuvre, en les adaptant de manière ciblée à leurs destinataires. Ce faisant, il importe de ne pas viser que les entreprises, mais aussi les populations défavorisées et les minorités. Il faut par ailleurs développer une connaissance plus fine des instruments alternatifs de régulation et de gouvernance, parmi lesquels la loi ne forme qu'une espèce. Il convient enfin de tendre à une évaluation législative non seulement de l'efficacité des lois, mais également de la capacité de celles-ci à résoudre de manière pertinente, avec justice et

humanité, le problème de société qu'elles visent à résoudre.

L'Université de Genève

organise un colloque consacré à l'analyse de ces questions le 25 novembre 2016 intitulé [«Simplifier le droit pour lutter contre la bureaucratie?». La](#)

présentation d'expériences internationales visant à simplifier le droit guidera le débat sur les solutions à adopter en Suisse.

Ce magazine est publié par [Domaine Public](#), Lausanne (Suisse). Il est aussi disponible en édition eBook pour Kindle (ou autres liseuses) et applications pour tablette, smartphone ou ordinateur.

La reproduction de chaque article est non seulement autorisée, mais encouragée pour autant que soient respectées les conditions de notre [licence CC](#): publication intégrale et lien cliquable vers la source ou indication complète de l'URL de l'article.

Abonnez-vous gratuitement sur [domainepublic.ch](#) pour recevoir l'édition PDF de DP à chaque parution. Faites connaître DP - le magazine PDF à imprimer, l'eBook et le site - autour de vous! Vous pouvez aussi soutenir DP par un [don](#).

## Index des liens

### **Réforme de l'imposition des entreprises: paysage avant la bataille**

<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19900333/index.html>

<https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2007/2185.pdf>

<http://www.domainepublic.ch/articles/16927>

<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19720195/index.html#a23>

<https://www.letemps.ch/suisse/2014/03/30/finance-branch-juteuse-astuce>

<http://www.domainepublic.ch/articles/19748>

### **Transports collectifs: le choix du monopole de qualité a son prix**

<http://www.tdg.ch/geneve/actu-genevoise/premier-bus-low-cost-defie-cff-gare-routiere/story/21545654>

<http://www.lematin.ch/suisse/passagers-bus-low-cost-bientot-punis/story/30382246>

<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20154173>

### **VS: la LAT au cœur des élections à Vex**

<http://www.24heures.ch/suisse/suisse-romande/amenagement-territoire-met-feu-campagne-electorale/story/31179573>

### **Démocratie directe: le sens des signatures**

<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-n-2016-11-18.aspx>

[https://www.admin.ch/ch/f/pore/va/vab\\_2\\_2\\_4\\_1.html](https://www.admin.ch/ch/f/pore/va/vab_2_2_4_1.html)

<https://clio-texte.clionautes.org/le-pacte-de-1291-et-autres-textes.html>

<https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2016/6871.pdf%20%20Pacte%20fédéral>

<https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2016/7840.pdf>

<https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2016/700.pdf>

[http://www.vd.ch/fileadmin/user\\_upload/themes/etat\\_droit/votations\\_elections/fichiers\\_pdf/Brochure-vote-RIE-III\\_version\\_web.pdf](http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/etat_droit/votations_elections/fichiers_pdf/Brochure-vote-RIE-III_version_web.pdf)

<http://www.elections.vd.ch/votelec/app2/index.html?id=VDVO20160320>

<https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2016/7840.pdf>

### **L'érosion et la mue de l'électorat socialiste**

<http://www.domainepublic.ch/wp-content/uploads/tableau-1.png>

<http://forscenter.ch/fr/our-surveys/selects/>

<http://www.domainepublic.ch/wp-content/uploads/graphique-1.png>

<http://www.domainepublic.ch/wp-content/uploads/tableau-2.png>

<http://www.domainepublic.ch/wp-content/uploads/graphique-2.png>

<http://www.domainepublic.ch/wp-content/uploads/tableau-3.png>

### **Débureaucratiser la simplification du droit**

<http://www.avenir-suisse.ch/fr/61272/lexces-de-reglementation-coute-des-milliards/>

<https://www.theguardian.com/books/2015/may/06/the-utopia-of-rules-on-technology-stupidity-and-the-secret-joys-of-bureaucracy-david-graeber-review>

<http://www.laviedesidees.fr/Qu-est-ce-que-le-non-recours-aux.html>

<http://www.unige.ch/droit/cetel/journees/a-la-une/bureaucratie.html>