

EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION EN SUISSE

**AMÉLIORER L'OUVERTURE DES MARCHÉS GRACE A
LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION**



ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title :

ENHANCING MARKET OPENNESS THROUGH REGULATORY REFORM

© OCDE 2006. Tous droits réservés.

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

© OCDE 2006. Tous droits réservés.

AVANT-PROPOS

La réforme de la réglementation est devenu un domaine de politique dont l'importance est reconnue par les pays de l'OCDE ainsi que par les pays non-membres. Afin que les réformes réglementaires soient bénéfiques, les régimes de réglementation doivent être transparents, cohérents et détaillés, en instaurant un cadre institutionnel adéquate, en libéralisant les industries de réseau, en proposant et en mettant en oeuvre les lois et la politique de la concurrence et en ouvrant les marchés internes et externes aux échanges et à l'investissement.

Le présent rapport *Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des instruments de politique en Suisse. Il comprend également les recommandations pour ce pays élaborées par l'OCDE au cours du processus d'examen.

Ce rapport a été préparé pour l'*Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation en Suisse* publié en mars 2006. L'examen fait partie d'une série de rapports nationaux réalisés dans le cadre du programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, en application du mandat ministériel de l'OCDE de 1997.

Depuis lors, l'OCDE a évalué les politiques de réglementation dans 22 pays membres dans le cadre de son programme sur la réforme de la réglementation. Ce programme a pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité réglementaire - c'est-à-dire à réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, l'innovation, et la croissance économique, et d'atteindre à d'importants objectifs sociaux. Il évalue également les progrès des pays relatifs aux principes endossés par les pays membres dans le *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation*.

Les examens par pays suivent une approche pluridisciplinaire en se penchant sur la capacité du gouvernement de gérer la réforme de la réglementation, sur la politique et l'application de la concurrence, l'ouverture des marchés, sur des secteurs spécifiques tel que les télécommunications et sur le contexte national macro-économique.

Ce rapport a été rédigé par Charles Tsai et Anthony Kleitz de la Direction des échange de l'OCDE. Il a bénéficié des nombreux commentaires des collègues du Secrétariat de l'OCDE, ainsi que de consultations suivies avec de nombreux représentants du gouvernement, des parlementaires, des représentants d'entreprises et représentants syndicaux, des groupes de défense des consommateurs et d'experts universitaires en Suisse. Le présent rapport a fait l'objet d'un examen par les 30 pays membres de l'OCDE et a été publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

1.1.	Le contexte économique.....	8
1.2.	Politique économique et politique commerciale	15
2.	LE CADRE D'ACTION POUR L'OUVERTURE DU MARCHÉ : LES SIX PRINCIPES DE « RÉGLEMENTATION EFFICIENTE »	19
2.1.	Transparence et ouverture du processus d'élaboration des décisions ainsi que des procédures de recours	19
2.1.1	Diffusion de l'information.....	20
2.1.2	Mécanismes de consultation	21
2.1.3	Procédures de recours	22
2.1.4	Transparence dans le domaine des règlements techniques et des normes	23
2.1.5	Transparence des marchés publics.....	24
2.2	Mesures anti-discriminatoires	27
2.2.1	Non-discrimination dans la réglementation nationale	27
2.2.2	Accords préférentiels	29
2.3	Mesures destinées à éviter les restrictions inutiles aux échanges.....	31
2.3.1.	Évaluer l'impact des réglementations sur les échanges.....	31
2.3.2.	L'exemple des procédures douanières.....	34
2.4.	Encourager l'utilisation de mesures harmonisées au niveau international.....	36
2.4.1.	L'influence européenne	36
2.4.2.	Activités de normalisation	38
2.5	Rationaliser les procédures d'évaluation de la conformité	40
2.5.1	Initiatives nationales et intergouvernementales	40
2.5.2.	Mécanismes d'accréditation	42
2.6.	Application des principes de la concurrence dans une perspective internationale.....	42
3.	ÉVALUATION DES RÉSULTATS DANS CERTAINS SECTEURS.....	43
3.1	Électricité.....	43
3.2.	Services de télécommunication	45
3.3.	Automobile.....	46
4.	CONCLUSIONS ET ORIENTATIONS DE RÉFORME	47
4.1.	Évaluation générale et recommandations	47
4.2	Recommandations	49
	BIBLIOGRAPHIE.....	55

Encadrés

Encadré 1. Résumé des 17 mesures en faveur de la croissance	17
Encadré 2. La démocratie directe en Suisse	22
Encadré 3. Le cadre institutionnel des marchés publics en Suisse.....	26
Encadré 4. Liste indicative d'accords commerciaux auxquels la Suisse est partie.....	30
Encadré 5. La « nouvelle approche » et l'« approche globale » de l'harmonisation adoptées par l'Union européenne et appliquées par la Suisse	37

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

ACR	accords commerciaux régionaux
AGCS	Accord général sur le commerce des services (de l'OMC)
AIE	Agence internationale de l'énergie
AMP	Accord sur les marchés publics (de l'OMC)
CA	Commission des achats de la Confédération
CEE	Communauté économique européenne
CEI	Commission électrotechnique internationale
CEN	Comité européen de normalisation
CENELEC	Comité européen de normalisation électrotechnique
CMCC	Commission des marchés publics Confédération/Cantons
ComCo	Commission de la concurrence
ComCom	Commission fédérale de la communication
CRM	Commission de recours en matière de marchés publics
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DTAP	Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement
DTS	droits de tirage spéciaux (du Fonds monétaire international)
EA	Coopération européenne pour l'accréditation
EEE	Espace économique européen
Elcom	Commission de l'électricité (créée par la LApEI)
ETSI	Institut européen des normes de télécommunication (<i>European Telecommunications Standards Institute</i>)
IAF	Forum international de l'accréditation (<i>International Accreditation Forum</i>)
IECEE	Système CEI d'essais de conformité et de certification des équipements électriques
ILAC	Coopération internationale sur l'agrément des laboratoires d'essais (<i>International Laboratory Accreditation Co-operation</i>)
ISO	Organisation internationale de normalisation (<i>International Organization for Standardization</i>)
LApEI	(projet de) Loi sur l'approvisionnement en électricité
LETC	Loi fédérale sur les entraves techniques au commerce
Méthode OC	Méthode de l'IECEE d'acceptation mutuelle de certificats d'essai des équipements électriques
NPF	nation la plus favorisée
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OMC	Organisation mondiale du commerce
PIB	produit intérieur brut
PME	petites et moyennes entreprises
RNB	revenu national brut
RO	Recueil officiel du droit fédéral
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SAS	Service d'accréditation suisse
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SICTA	Association suisse des technologies de l'information et de la communication (<i>Swiss Information and Communications Technology Association</i>)
TN	traitement national
UE	Union européenne

AMÉLIORER L'OUVERTURE DES MARCHÉS GRÂCE À LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

Ces dernières années, plusieurs tendances ont renforcé le lien entre l'environnement réglementaire national et l'ouverture internationale des marchés. Premièrement, les droits de douane ayant diminué à la faveur des cycles successifs de libéralisation des échanges, la réglementation nationale délimite de plus en plus les contours de l'accès au marché. Deuxièmement, le développement des courants mondiaux d'échanges et d'investissements signifie que la réglementation interne d'un pays peut avoir un impact croissant sur les activités économiques au niveau mondial. C'est pourquoi, il faut de plus en plus évaluer la qualité et l'efficacité des systèmes réglementaires nationaux non seulement en fonction de leur efficacité au regard des objectifs réglementaires affichés, mais aussi en fonction du degré auquel ils contribuent à l'ouverture des marchés. Une réforme de la réglementation garantissant la réalisation des objectifs qui lui sont officiellement assignés, sans restreindre les échanges plus que nécessaire, permettra à la Suisse de bénéficier au maximum de l'ouverture des marchés, sous la forme d'une baisse des prix intérieurs, d'un élargissement de l'éventail de choix des consommateurs et d'un renforcement de la compétitivité de son économie.

En intégrant mieux dans le système réglementaire interne les principes d'ouverture des marchés et les orientations qui favorisent la concurrence sur les marchés de produits, les autorités peuvent réduire les obstacles à l'entrée en Suisse des biens, des services et des investissements sur lesquels s'appuient les secteurs exportateurs qui sont confrontés à la concurrence mondiale. Dans le même ordre d'idées – en régime d'ouverture des marchés mondiaux, lorsque les droits de douane et les quotas ne limitent plus sensiblement les possibilités d'exportation – les coûts induits par des réglementations excessivement lourdes ou contradictoires auront une influence de plus en plus déterminante sur le succès des entreprises, aussi bien à l'étranger que sur le territoire national. Sur les marchés nationaux, une réglementation inefficace peut bénéficier aux entreprises étrangères aux dépens de leurs homologues nationales, et peut aboutir à des pertes de part de marché intérieur au profit de concurrents établis dans des pays au régime réglementaire plus efficace. Ainsi, une entreprise nationale peut avoir des coûts de production relativement bas, mais se voir imposer des coûts élevés liés à l'application de la réglementation dans son pays d'origine. Au-delà d'un certain seuil, ces coûts peuvent anéantir les avantages dont jouissent les entreprises nationales en termes d'efficacité et de localisation, et aboutir à des pertes de part de marché, tant au niveau intérieur qu'international, au profit de fournisseurs étrangers par ailleurs moins efficaces. La compétitivité d'une économie est de plus en plus tributaire de l'efficacité de la réglementation nationale des marchés de produits, et de la qualité de l'ouverture des marchés que cette réglementation reflète. De même, les entreprises qui opèrent dans un cadre réglementaire efficace mis en place par leur pays d'origine sont mieux placées pour affronter la concurrence, tant sur les marchés étrangers que sur leur marché intérieur.

Les résultats relativement médiocres obtenus par le système réglementaire suisse en termes d'ouverture des marchés, conjugués à des prix intérieurs élevés (voir ci-après), montrent qu'il existe des marges de progrès considérables quant à l'intégration dans le système réglementaire des considérations liées à l'ouverture des marchés. Ils révèlent également l'ampleur des améliorations possibles en termes d'efficacité, de compétitivité et de taux de croissance dans une économie suisse déjà prospère.

1.1. Le contexte économique

La Suisse est une petite économie prospère. Son revenu national brut (RNB) par habitant de 40 680 USD la classe au quatrième rang mondial, derrière le Luxembourg, les Bermudes et la Norvège en 2003¹. Le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) de la Suisse est néanmoins inférieur à celui de la zone OCDE depuis un certain temps. Le niveau de vie élevé qui caractérise la Suisse est étroitement lié à ses relations économiques fructueuses avec le reste de l'économie mondiale. La Suisse a enregistré des échanges de biens avec l'extérieur équivalant à plus de la moitié de son PIB en 2003. Biens et services confondus, ses échanges avec le reste du monde ont représenté 81 % de son PIB la même année². Le degré élevé d'intégration de la Suisse dans l'économie internationale signifie que la tenue de cette dernière a des répercussions sensibles sur l'économie helvétique. La récession observée au premier trimestre 2003 est d'ailleurs largement imputable à des facteurs externes résultant du ralentissement économique mondial de 2000-01.

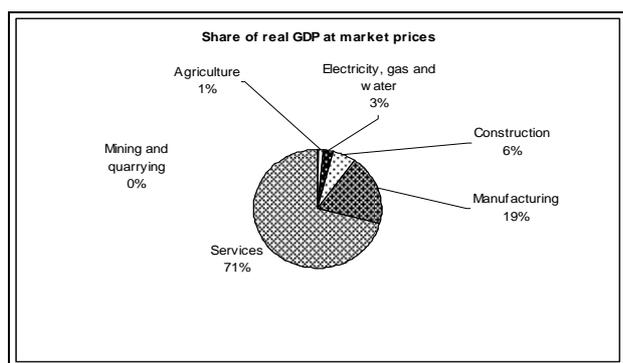
L'évolution récente de la situation ne doit cependant pas occulter les enjeux de l'action publique à long terme. Selon l'*Étude économique* de la Suisse publiée en 2004 par l'OCDE, le caractère prononcé du récent ralentissement économique qu'a connu la Suisse, par rapport aux États-Unis comme à l'Union européenne (UE), est révélateur de rigidités structurelles au niveau des marchés intérieurs de produits, qui sous-tendent le déclin sur le long terme de l'expansion de l'économie suisse par rapport à l'OCDE dans son ensemble. Le taux de croissance tendancielle du PIB de 1¼ pour cent enregistré par la Suisse au cours des deux dernières décennies est inférieur de plus de moitié à la moyenne de la zone OCDE, qui s'établit à 2¾ pour cent³. L'anémie de la concurrence sur les marchés de produits constitue un obstacle de taille à l'augmentation de la productivité totale des facteurs, alors que celle-ci est nécessaire pour que l'économie suisse puisse combler l'écart de croissance qui la sépare des autres pays de l'OCDE. Une réforme de la réglementation destinée à stimuler la concurrence sur les marchés de produits permettra non seulement une accélération de l'expansion économique, mais contribuera également à instaurer la flexibilité nécessaire pour qu'elle puisse s'ajuster rapidement aux chocs exogènes, notamment aux ralentissements de l'activité mondiale.

Un des symptômes des insuffisances qui caractérisent la concurrence sur les marchés de produits ainsi que l'ouverture des marchés en Suisse réside dans la persistance de prix élevés dans l'ensemble de l'économie. Compte tenu du degré élevé d'intégration de la Suisse dans l'économie internationale (notamment avec les États membres de l'UE), il est singulier que les prix intérieurs soient supérieurs de 40 % environ à ceux relevés dans l'Union européenne⁴. Une explication partielle se trouve peut-être dans les résultats du rapport sur la compétitivité mondiale (*Global Competitiveness Report*) de 2004 du Forum économique mondial. Sur la base des réponses apportées à la question : « Existe-t-il dans votre économie des mesures protectionnistes gênantes pour votre activité ? », la Suisse n'arrive en effet qu'au cinquantième rang des 60 pays étudiés en termes d'ouverture⁵. Malgré l'importance des échanges internationaux et des investissements qui caractérise l'économie suisse, les chefs d'entreprises estiment que le protectionnisme entrave les processus commerciaux et alourdit leurs coûts. Accroître l'ouverture de l'économie nationale aux importations de biens et de services ainsi qu'aux investissements en provenance de partenaires économiques étrangers réduirait les coûts qui pèsent sur les entreprises implantées en Suisse, notamment sur celles qui exportent. Cet allègement des coûts pourrait ensuite être répercuté sur les consommateurs, par le biais de baisses des prix et d'un élargissement de l'éventail de choix offert en matière de biens et services. Selon le rapport sur la compétitivité mondiale, la Suisse se situe dans la tranche supérieure de 7 % des pays étudiés dans le classement établi à partir de l'indice du coût de la vie (qui vise à comparer la situation des principales villes du monde à cet égard)⁶.

Les données de l'enquête susmentionnée sont étayées par les résultats des travaux menés par l'OCDE en vue d'élaborer des indicateurs de réglementation des marchés de produits (RMP) qui soient comparables entre pays membres de l'Organisation. Selon une récente évaluation de la RMP dans les pays

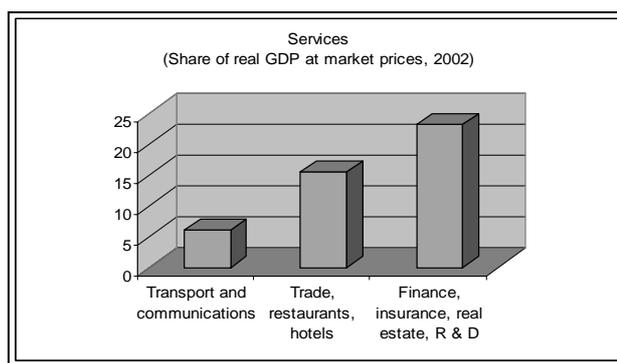
de l'OCDE, la Suisse se situait dans le tiers inférieur du classement en termes d'ouverture aux échanges internationaux et à l'investissement étranger⁷. L'écart frappant entre les prix intérieurs suisses et les prix internationaux laisse à penser qu'une ouverture accrue des marchés dans l'ensemble de l'économie suisse – qui pourrait notamment être obtenue en axant la politique de la concurrence sur cette ouverture – pourrait fortement contribuer à renforcer la compétitivité nationale, et donc internationale, du pays. Une meilleure intégration des six principes d'ouverture des marchés (décrit ci-après) dans l'ensemble du système national de réglementation permettra à la Suisse de mieux tirer parti de ses relations avec le reste de l'économie mondiale.

Graphique 1. Structure de l'économie



Source : Office fédéral de la statistique suisse (2004).

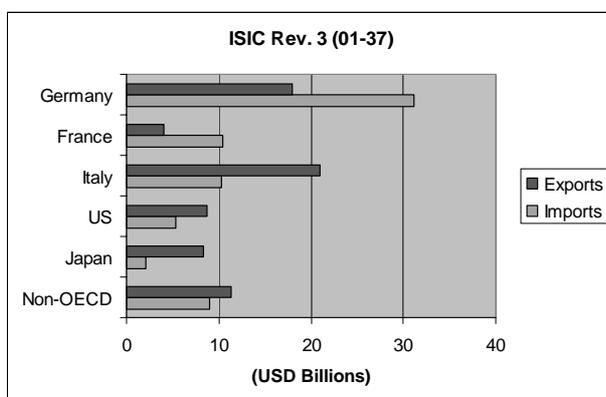
Graphique 2. Répartition des activités de services



Source : Office fédéral de la statistique suisse (2004).

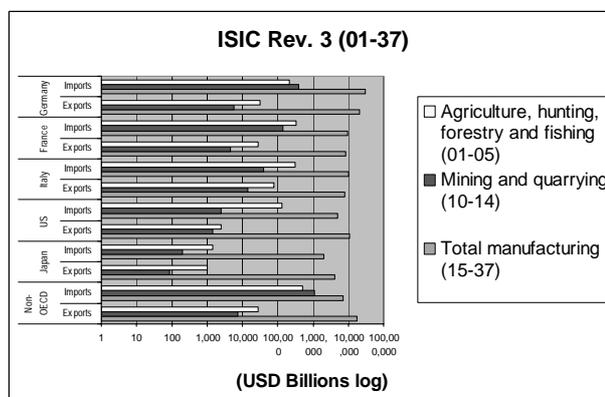
La structure de l'économie suisse reflète la poursuite de la tertiarisation de l'économie. Le secteur des services représente déjà près de trois quarts du PIB suisse. Le récent ralentissement de l'activité a accéléré ce processus en encourageant les efforts de rationalisation dans l'industrie, où les nouvelles technologies permettant d'économiser la main-d'œuvre ont été largement utilisées⁸. Tandis que le repli de l'industrie manufacturière se poursuit, notamment en termes d'emploi, la mondialisation favorise la croissance des services financiers. D'après le rapport sur la compétitivité mondiale, la Suisse se situe dans la moitié inférieure du classement des pays étudiés en termes de délocalisation de la production considérée comme une menace pour l'avenir de l'économie nationale⁹. De 1995 à 2002, l'emploi dans le secteur des services a augmenté de 12 % tandis qu'il diminuait de 8 % dans l'industrie manufacturière¹⁰. Cette évolution a accentué la marginalisation du secteur agricole, qui représentait 5.1 % de l'emploi total et 1.3 % du PIB en 2002¹¹.

Graphique 3. Échanges de la Suisse avec le reste du monde



Source : OCDE (2005e).

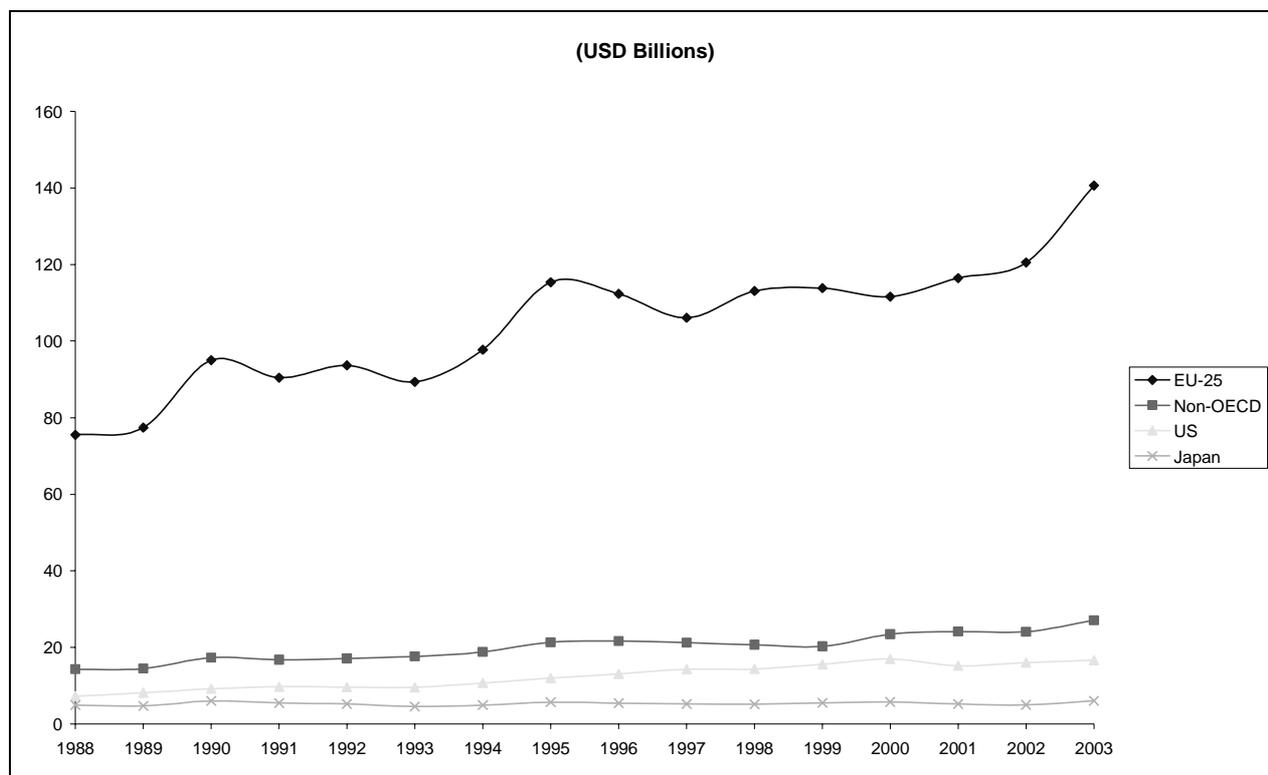
Graphique 4. Structure des échanges de biens avec certains partenaires commerciaux



Source : OCDE (2005e).

Outre un excédent commercial de près de 4.3 milliards USD en 2003, la Suisse a conservé un excédent global des paiements courants de 43.3 milliards USD, représentant 13.5 % du PIB cette même année. Le fort degré d'interdépendance entre la Suisse et le reste de l'économie mondiale est illustré par l'intensité des relations économiques avec l'UE, qui a absorbé 63 % des exportations de la Suisse et lui a fourni 83 % de ses importations en 2004¹². Les États-Unis ont été son principal partenaire commercial hors UE, puisqu'ils ont représenté 11 % des exportations de la Suisse et 4.3 % de ses importations, tandis que ces chiffres s'établissaient respectivement à 3.8 % et 2.1 % s'agissant des relations commerciales entre la Suisse et le Japon. Tandis le solde de ses échanges avec les États-Unis et le Japon est excédentaire, la balance commerciale de la Suisse reste déficitaire vis-à-vis de ses deux principaux partenaires commerciaux, à savoir l'Allemagne et la France.

Graphique 5. Évolution des relations commerciales de la Suisse



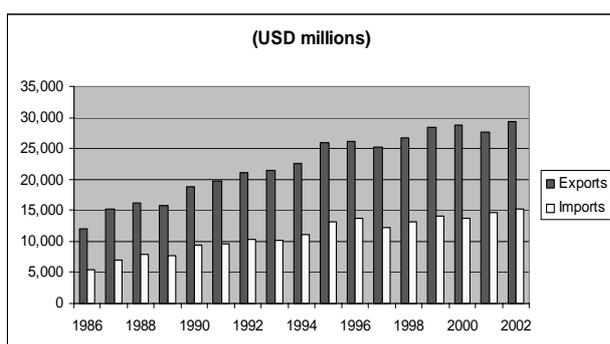
Source : OCDE (2005e).

Les échanges suisses sont dominés par les produits manufacturés (graphique 4). Dans les pays et le groupe d'économies mentionnés, les échanges de la Suisse en matière de produits agricoles et miniers sont systématiquement déficitaires vis-à-vis de ses partenaires commerciaux. La Suisse est essentiellement un pays importateur de produits primaires et de biens intermédiaires, et un exportateur de biens finaux. Dans tous les cas, ses échanges avec les économies non membres de l'OCDE se caractérisent par des importations de produits agricoles et miniers, conjuguées à de confortables excédents en matière de produits manufacturés. Il est notable que, hormis le déficit considérable du solde des échanges de produits manufacturés avec l'Allemagne, les relations commerciales de la Suisse avec ce pays et avec les économies non membres de l'OCDE sont similaires en termes de structure des échanges de biens. L'absence d'analyse plus précise rend difficile toute autre généralisation à ce niveau d'agrégation. Néanmoins, l'ampleur du volume total et de l'excédent des échanges de biens manufacturés qu'affiche la Suisse vis-à-vis des économies non membres de l'OCDE dans leur ensemble indique qu'un renforcement de l'attention accordée aux plus dynamiques de ces économies ferait pendant à la forte accélération des échanges observée avec les États membres de l'UE ces dernières années, illustrée par le graphique 5. L'apport des accords commerciaux préférentiels entre la Suisse et l'UE devrait d'ailleurs être évalué à l'aune des avantages résultant de l'intégration accrue avec ses États membres, ainsi que des inconvénients liés à la distorsion des courants d'échanges au détriment de régions économiquement plus dynamiques.

Bien que le secteur des services représente près des trois quarts de l'activité économique intérieure, les échanges de services n'étaient que légèrement supérieurs à un cinquième du total du commerce extérieur de la Suisse. Ses exportations et ses importations de services ont augmenté en parallèle au cours des deux dernières décennies (graphique 6). Il est notable que les échanges de services de la Suisse sont excédentaires dans chacune des grandes catégories représentées dans le graphique 7, seuls les postes des « services de communication » et des « services personnels, culturels et relatifs aux loisirs »

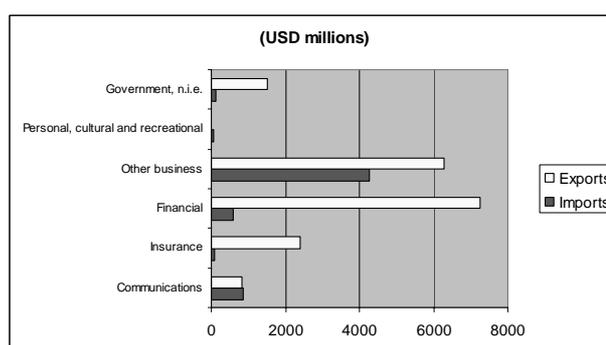
étant en léger déficit. La prédominance des « services financiers » et des « autres services aux entreprises » dans le commerce extérieur excède largement leur poids relatif au sein de l'économie suisse. De 1989 à 2000, les exportations de services financiers ont quasiment triplé, atteignant un sommet de 8.6 milliards USD en 2000, avant de revenir à 7.3 milliards USD en 2002. Les exportations d'autres services aux entreprises et de services d'assurance ont en revanche vivement augmenté en 2002, après avoir enregistré un simple ralentissement en 2001 pour la première catégorie, et un recul entre 1999 et 2000 pour la seconde¹³. Globalement, l'évolution des échanges de services de la Suisse correspond à une croissance continue, quoique en ralentissement, d'après les tendances antérieures.

Graphique 6. Échanges de services de la Suisse



Source : OCDE (2004b).

Graphique 7. Composition des échanges de services de la Suisse



Source : OCDE (2004b).

Les guides commerciaux sur le marché suisse élaborés par le *United States Foreign Commercial Service* (USFCS, Service commercial extérieur des États-Unis) et la Commission européenne indiquent tous deux que ce marché est ouvert à l'investissement direct étranger (IDE)¹⁴. Deux points y sont toutefois identifiés comme susceptibles d'amélioration. D'une part, la disparité des pratiques réglementaires entre les 26 cantons suisses limite les possibilités d'économies d'échelle offertes aux investisseurs sur un marché national dont la taille est déjà modeste¹⁵. D'autre part, l'application inadéquate du droit de la concurrence a des effets dissuasifs sur l'investissement dans les secteurs marqués par des pratiques anticoncurrentielles¹⁶. D'après le rapport sur la compétitivité mondiale, l'investissement direct de l'étranger exprimé en pourcentage du PIB constituait un des 10 critères de performance économique pour lesquels la Suisse affichait les résultats les plus faibles¹⁷.

Le rapport entre le stock d'actifs détenus par la Suisse à l'étranger et celui des actifs détenus en Suisse par des investisseurs d'autres pays est approximativement de deux pour un, ce qui représente une baisse par rapport au sommet de 2001, où il s'établissait aux alentours de trois pour un. La Suisse reste notamment caractérisée par un solde d'investissements cumulés déficitaire vis-à-vis de chacun des pays et groupes d'économies figurant dans le graphique 8. La Suisse a enregistré en 2003 un solde de flux d'investissement excédentaire de 1.45 milliard USD, ce qui représente un tournant par rapport à la précédente série de déficits ininterrompue depuis 1987. Ce rebond intervient trois ans seulement après que le déficit annuel de flux d'investissement de la Suisse eut atteint le niveau record de 25.4 milliards USD en 2000. Il convient de noter que ce retournement résulte dans une large mesure d'une envolée peut-être ponctuelle des investissements de l'UE, laquelle s'est traduite par un excédent bilatéral de 5.6 milliards USD, qui a compensé les déficits de flux d'investissement enregistrés avec d'autres régions.

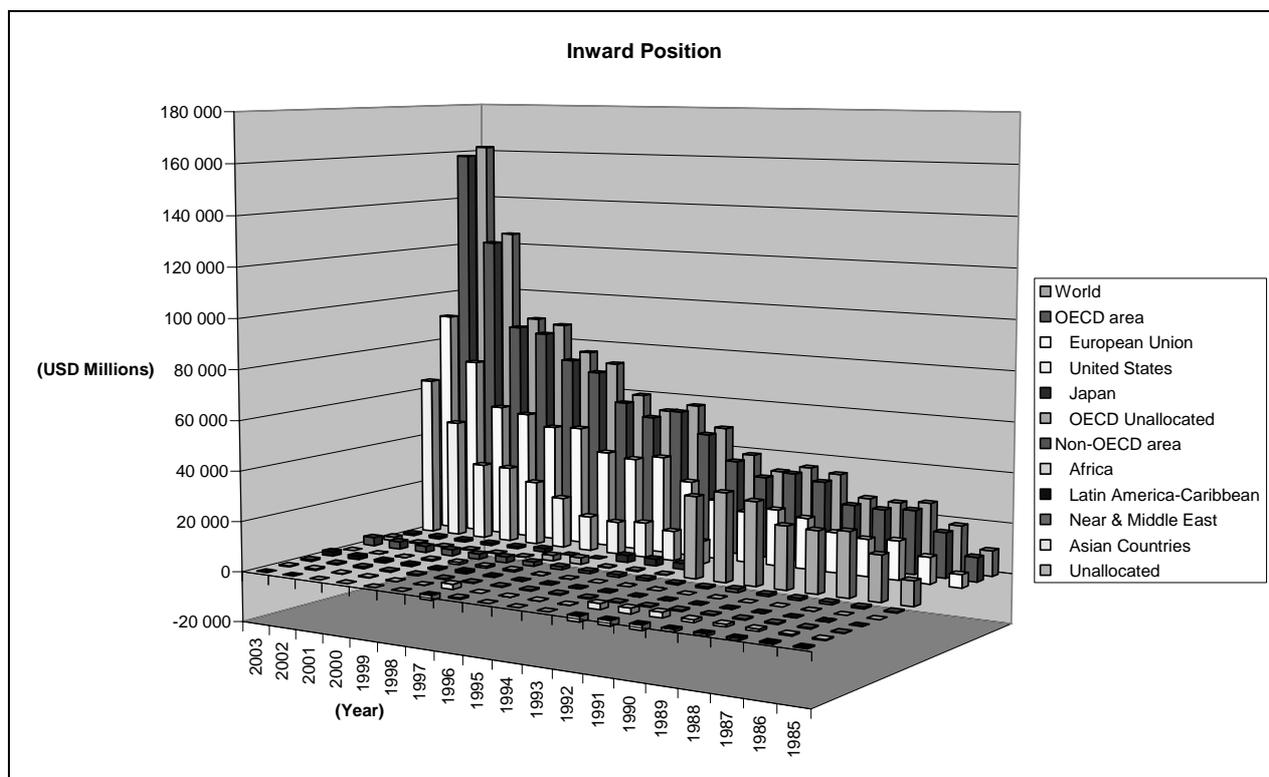
Le stock d'IDE en Suisse (graphique 8) provient essentiellement de la zone OCDE, tandis que son stock d'investissement direct à l'étranger est également concentré dans les pays membres de l'Organisation.

L'investissement direct suisse dans les économies non membres de l'OCDE a cependant augmenté de manière sensible et rapide au cours des dix dernières années. D'un point de vue géographique, les entrées d'IDE en Suisse proviennent essentiellement de l'UE, qui a fourni 10.2 milliards USD d'investissement direct de l'étranger sur un total de 16.6 milliards USD enregistrés en 2003. Les États-Unis se sont classés au premier rang des pays ayant investi en Suisse au cours de la même année, puisqu'ils ont représenté environ un tiers de l'ensemble des entrées d'IDE. Après l'UE et les États-Unis, l'économie la plus importante en termes d'investissement direct étranger en Suisse était la région Amérique latine-Caraïbes, avec 0.6 milliard USD en 2003.

Le stock suisse d'investissement direct à l'étranger fait également apparaître des liens étroits avec l'UE et les États-Unis, qui bénéficient respectivement de 43 % et de 19 % de l'encours total. La région Amérique latine-Caraïbes se distingue également, puisqu'elle représente 57 % de l'ensemble du stock d'investissement direct de la Suisse en dehors de la zone OCDE, avec un encours de 57.9 milliards USD. En outre, la Suisse conserve un stock d'investissement direct en Asie équivalant à 16.7 milliards USD¹⁸. La région Amérique latine-Caraïbes se singularise essentiellement par le rythme auquel le stock d'IDE suisse s'y est accru au cours des dix dernières années. Les entreprises suisses employaient effectivement 1.8 million de personnes en dehors du territoire helvétique en 2003, dont 42 % dans l'UE et 18.1 % aux États-Unis.

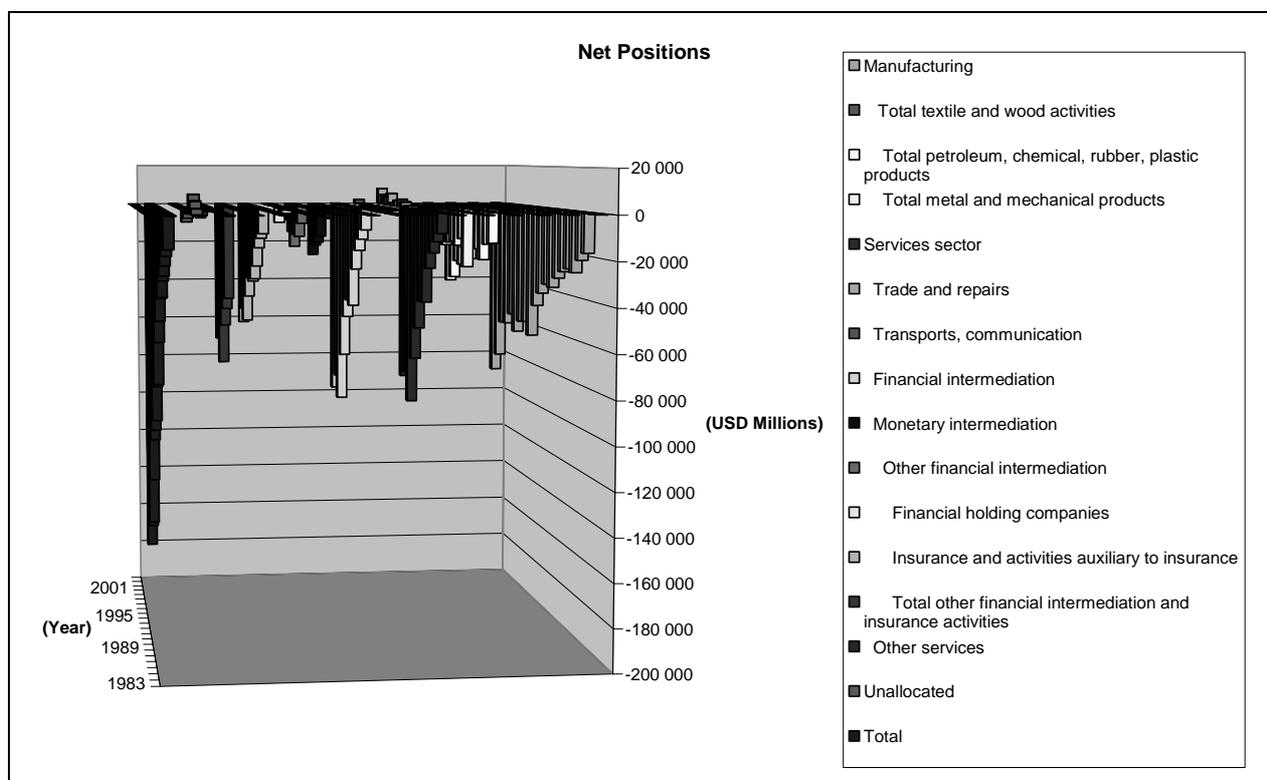
La Suisse affiche toujours un solde d'investissements cumulés nettement déficitaire, qui apparaît ventilé par secteur d'activité dans le graphique 9. La répartition sectorielle du stock d'investissement direct de l'étranger en Suisse et celle du stock d'investissement direct suisse à l'étranger sont très similaires en termes de structure et de proportions, mais diffèrent en termes de volume. Ainsi, un diagramme représentant l'encours d'IDE en Suisse ventilé selon les branches d'activité utilisées dans le graphique 9 serait similaire à celui de l'encours d'investissement direct de la Suisse à l'étranger, mais serait globalement de taille nettement plus réduite. C'est dans le secteur des services que le stock d'IDE en Suisse est le plus important, puisqu'il se montait à 135 milliards USD en 2003. Contrairement à la situation observée sur le plan des relations bilatérales d'investissement entre la Suisse et ses partenaires, vis-à-vis desquels celle-ci conserve dans tous les cas un solde d'investissements cumulés déficitaire, la Suisse affiche un solde excédentaire des encours d'IDE dans plusieurs catégories de services, notamment pour le poste « commerce et réparation », systématiquement en excédent depuis le début de la série statistique considérée. La différence entre le stock d'investissement direct de l'étranger en Suisse et le stock d'investissement direct suisse à l'étranger est également devenue positive dans la catégorie « transport et communication » en 2002. En termes de flux annuels, il convient de noter le retournement constaté dans le domaine des services, où le déficit de 1.6 milliard USD de 2001 a cédé la place à un excédent de 6.1 milliards USD en 2002. Plusieurs autres secteurs atypiques (c'est-à-dire affichant des flux d'IDE entrants supérieurs aux flux d'IDE sortants) ont été observés certaines années, notamment celui des « produits métallurgiques et mécaniques », qui a enregistré un excédent de 5.1 milliards USD en 2000, ainsi que les deux catégories connexes que sont les « activités financières » et les « institutions monétaires », qui ont enregistré un solde annuel de flux d'investissement excédentaire à hauteur de 3.7 milliards USD en 2002.

Graphique 8. Stock d'investissement direct en provenance de l'étranger¹⁹



Source : OCDE (2005b).

**Graphique 9. Répartition sectorielle du solde des stocks d'IDE
(encours d'investissement direct de l'étranger – encours d'investissement direct à l'étranger)**



Source : OCDE (2005b).

Le gouvernement suisse a mis en place une structure baptisée *Location : Switzerland*, qui constitue un guichet unique destiné à aider les investisseurs étrangers à entrer sur le marché suisse. Le site Internet de *Location : Switzerland* (www.standortschweiz.ch/seco/internet/fr/index.html) offre diverses publications concernant l'investissement en Suisse, notamment des guides pratiques traitant de questions juridiques, financières et fiscales, ainsi que des listes pratiques de critères d'auto-évaluation destinées à faciliter la préparation des projets. Le siège de *Location : Switzerland* se trouve à Berne, mais cet organisme possède également un bureau pour l'UE à Zurich et des antennes en Amérique du Nord, au Japon et en Chine. Outre la fourniture de services personnalisés de conseil aux entreprises, *Location : Switzerland* assure également l'organisation de nombreuses manifestations commerciales.

1.2. Politique économique et politique commerciale

L'écart de croissance manifeste entre la Suisse et des économies comparables est au cœur des efforts déployés et des politiques élaborées en Suisse depuis 1992, année au cours de laquelle les citoyens helvétiques s'étaient prononcés par référendum contre l'adhésion de leur pays à l'Espace économique européen (EEE). Faute de l'impulsion qu'aurait donnée l'entrée de la Suisse dans l'EEE en débloquant une multitude de réformes de la réglementation nationale, les efforts destinés à renforcer l'expansion économique sont devenus plus graduels. Les récents travaux consacrés à la réforme de la réglementation se caractérisent par leur ambition et l'ampleur des obstacles à surmonter. Dans le même temps, la tradition démocratique essentielle du référendum suisse reste la pierre de touche de l'efficacité des responsables politiques en termes de communication sur l'intérêt et la nécessité des réformes proposées. Le rejet par votation populaire de deux projets de réforme importants, à savoir le premier projet de loi sur la libéralisation du marché de l'électricité en 2002 et un train de mesures financières destinées à améliorer la

fiscalité directe en 2004, souligne les difficultés auxquelles se heurte la mise en œuvre des réformes structurelles en Suisse. Convaincre la population que des réformes structurelles complexes sont nécessaires au maintien de son niveau de vie sur le long terme restera une entreprise ardue dans un système politique extrêmement décentralisé et démocratique.

Des réformes réglementaires de grande ampleur sont toujours en cours. Destinées à renforcer les performances économiques, elles visent à transformer en un marché unique plus cohérent les 26 cantons qui composent la Confédération suisse. En réduisant les obstacles réglementaires aux activités économiques intercantionales, les autorités permettront aux entreprises et aux secteurs d'activité concurrentiels de se développer et de contribuer plus efficacement aux performances de l'économie suisse. Ces réformes étayent les progrès accomplis grâce aux récentes améliorations apportées au droit de la concurrence pour remédier aux déficiences observées dans son application. Les compétences respectives de la Confédération et des cantons ont été renforcées, et les règles relatives aux marchés publics devraient être harmonisées entre l'ensemble des différents niveaux d'administration. Bien que toutes ces réformes soient liées d'une manière ou d'une autre à des accords économiques internationaux, tels que ceux conclus avec l'UE et ceux relevant de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), elles sont majoritairement pilotées de l'intérieur et axées sur des objectifs nationaux.

Dans le rapport présenté fin 2004 à l'Organe d'examen des politiques commerciales de l'OMC, la Suisse indique que le but primordial que constitue l'instauration de conditions propices à l'amélioration des performances de l'économie est poursuivi à travers trois principaux objectifs : 1) soutenir les secteurs concurrentiels en améliorant l'efficacité des secteurs économiques axés sur la demande intérieure, 2) renforcer quantitativement et qualitativement l'offre de main-d'œuvre, et 3) minimiser les répercussions négatives de l'intervention de l'État sur la croissance économique de la Suisse. Pour atteindre ces objectifs, le Conseil fédéral a approuvé un train de 17 mesures fondé sur les recommandations d'un groupe de travail interdépartemental²⁰. Ce train de mesures fait maintenant partie intégrante du programme de législature 2003-2007 (encadré 1).

Encadré 1. Résumé des 17 mesures en faveur de la croissance

Le but de ces 17 mesures est avant tout d'améliorer les conditions de fonctionnement des entreprises, notamment pour les segments dynamiques, productifs et concurrentiels de l'économie. Les mesures ayant une incidence sur l'ensemble des entreprises consisteront à :

- réformer l'imposition des sociétés pour garantir, en particulier, une plus grande équité dans la taxation des différentes formes juridiques et des différents types de capitaux,
- améliorer le gouvernement d'entreprise dans le sens d'une transparence accrue,
- réviser la Loi fédérale sur le marché intérieur pour intensifier la concurrence entre les entreprises orientées vers ce marché,
- réviser la Loi fédérale sur les marchés publics pour poursuivre la déségmentation de marchés trop hétérogènes,
- réviser la TVA pour la simplifier et réduire ses effets de distorsion sur les investissements,
- examiner les besoins d'adaptation aux évolutions des marchés de services, notamment dans l'UE, et
- procéder à un allègement administratif.

Le second objectif de ce train de 17 mesures est de garantir aux segments productifs, dynamiques et concurrentiels de l'économie l'accès à davantage de ressources, soit en augmentant l'offre de facteurs de production, soit en limitant l'emploi d'intrants par le secteur protégé de l'économie à faible productivité. Pour ce faire, il est prévu :

- d'élargir la libre circulation des personnes aux nouveaux États membres de l'UE,
- de favoriser la participation au marché du travail des personnes âgées de 55 à 67 ans,
- d'éliminer le déficit structurel et stabiliser la quote-part de l'État (c'est-à-dire les dépenses publiques exprimées en pourcentage du PIB), en particulier grâce à un plan d'assainissement,
- de réviser la loi sur l'assurance-maladie pour donner davantage de poids aux considérations économiques dans le système de santé,
- de réviser l'assurance-invalidité pour limiter la croissance des dépenses au titre de ce dispositif d'assurance sociale, tout en s'assurant qu'elle atteindra effectivement ses objectifs (à savoir la réintégration des personnes concernées sur le marché du travail, dans la mesure du possible),
- de poursuivre la réforme de la politique agricole pour améliorer la productivité de l'agriculture afin de la préparer à une plus grande ouverture internationale,
- d'ouvrir le secteur de l'électricité de manière compatible avec les directives de l'UE.

Source : (OMC, 2004b), pp. 11-12.

Pour être intégrée dans le train de mesures en faveur de la croissance, chacune des actions envisagées devait satisfaire au préalable trois critères : 1) elle devait être essentielle au niveau macroéconomique (et non simplement sectoriel), 2) elle devait pouvoir être engagée concrètement par le Conseil fédéral en cours de législature, et 3) elle devait être compatible avec un abaissement de la quote-part de l'État et avec un régime économique de marché²¹.

Six de ces 17 mesures sont axées sur la mise en place d'un marché intérieur plus homogène et l'instauration d'une culture de la concurrence. L'objectif est de faire en sorte que les processus de production puissent se dérouler librement d'un canton à l'autre, ce qui ouvrira des perspectives d'économies d'échelle, tout en permettant la diffusion des activités économiques efficaces sur l'ensemble du territoire suisse. L'orientation interne imposée aux réformes²² tient au fait que c'est la faible croissance de la productivité *intérieure* qui entrave l'expansion économique.

Au niveau international, dans le rapport soumis fin 2004 à l'Organe d'examen des politiques commerciales de l'OMC, la Suisse souligne que les efforts déployés en matière de réformes structurelles sont distincts des mesures prises dans les domaines de l'investissement et des échanges internationaux. Elle n'en reconnaît pas moins le lien qui existe entre l'ouverture des marchés au niveau intérieur et leur ouverture à la concurrence internationale, d'une part, et l'objectif d'un renforcement de l'efficacité de l'économie ainsi que de la compétitivité des secteurs exposés à la concurrence internationale en termes de coûts, d'autre part. La conclusion d'accords bilatéraux, notamment en vue de l'approfondissement des relations avec l'UE, est également considérée comme propice à la réalisation des objectifs de politique économique²³. Si les autorités suisses sont conscientes de l'importance primordiale que revêt un régime commercial multilatéral efficace pour les petites économies comme la leur, elles sont également en train d'adapter leur politique commerciale à la multiplication récente et rapide des accords commerciaux préférentiels, en engageant plus résolument des négociations avec de nouveaux partenaires, tant dans le cadre de l'Association européenne de libre-échange (AELE)²⁴ qu'au niveau bilatéral. Dans ce contexte, la politique commerciale de la Suisse n'a pas pour objectif, selon le rapport susmentionné, de « se substituer à une libéralisation des échanges au niveau mondial mais d'éliminer des discriminations d'exportateurs suisses résultant d'accords préférentiels conclus par des pays tiers ».

Si la mise en œuvre des 17 mesures de réforme peut être considérée essentiellement sous l'angle de la réglementation interne, toutes auront – à des degrés divers – des implications pour l'ouverture des marchés suisses : certaines directement, comme les engagements pris en matière de libéralisation, et d'autres de manière plus indirecte mais non moins importante, notamment s'agissant des marchés publics. Lorsque les réformes de la réglementation sont à vocation interne, une prise en compte insuffisante des considérations liées à l'ouverture des marchés dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces réformes risque d'avoir pour effet fortuit de réduire ladite ouverture. Il est possible que dans certains cas, les coûts économiques induits par les réductions imprévues de l'ouverture des marchés résultant de certaines réformes puissent l'emporter sur les avantages qui en sont escomptés. Inversement, la prise en compte des considérations liées à l'ouverture des marchés, dans l'élaboration et la mise en œuvre des réformes de la réglementation non axées sur les échanges ou l'investissement, est susceptible d'entraîner par ricochet un renforcement de cette ouverture, accentuant du même coup l'impact économique positif des réformes en question. Cette prise en considération de l'ouverture sera de plus en plus importante pour maximiser les avantages retirés des engagements actuels en matière de libéralisation, et faire en sorte que ceux escomptés des futures libéralisations soient obtenus de manière efficace.

L'affectation de ressources adéquates à l'objectif d'ouverture des marchés dans le cadre d'un processus de réforme plus général peut avoir des retombées positives considérables. Faire de l'ouverture accrue des marchés une dimension de toutes les composantes du système réglementaire peut avoir des conséquences sensibles sur les retombées des réformes de la réglementation à vocation interne, qu'il s'agisse de renforcer la concurrence sur les marchés de produits, la compétitivité des entreprises nationales, ou la croissance de la productivité totale des facteurs. Et ce indépendamment de nouveaux engagements éventuels en matière de libéralisation des échanges et de l'investissement. Dans les messages qui accompagnent les projets d'actes soumis au Parlement, ainsi que dans les arguments avancés à l'appui des projets de révision de la législation, figure d'ailleurs un chapitre spécifiquement consacré à l'évaluation de la compatibilité des futures dispositions considérées avec les règles appliquées par les principaux partenaires commerciaux de la Suisse.

2. LE CADRE D'ACTION POUR L'OUVERTURE DU MARCHÉ : LES SIX PRINCIPES DE « RÉGLEMENTATION EFFICIENTE »

Pour éviter que la réglementation ne fasse inutilement obstacle à l'ouverture du marché, il importe de veiller à ce que les principes régissant toute réglementation efficiente soient intégrés dans les procédures nationales d'élaboration des réglementations économiques et sociales, ainsi que dans les pratiques administratives connexes. Par « ouverture du marché », on entend ici la possibilité pour les fournisseurs étrangers de bénéficier d'une libre concurrence sur le marché national sans se heurter à des conditions discriminatoires ou excessivement onéreuses ou restrictives. Ces principes, qui ont été exposés dans le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* de 1997, et affinés au sein du Comité des échanges, sont les suivants :

- transparence et ouverture du processus d'élaboration des décisions,
- non-discrimination,
- absence de restrictions inutiles aux échanges,
- recours à des mesures harmonisées au niveau international,
- rationalisation des procédures d'évaluation de la conformité, et
- application des principes de la concurrence.

Ces six principes sont considérés par les responsables des politiques commerciales comme indispensables à une réglementation libérale favorable au commerce et à l'investissement. Ils reflètent les principes fondamentaux du système commercial multilatéral dans le cadre duquel un grand nombre d'États ont souscrit à certaines obligations, dans le contexte de l'OMC et d'autres instances. Les examens de la réforme de la réglementation des pays de l'OCDE n'ont pas pour objet d'apprécier la mesure dans laquelle le pays examiné a adopté et respecté les engagements internationaux directement ou indirectement liés à ces principes, mais plutôt d'évaluer si et comment les instruments, les procédures et les pratiques de ce pays donnent effet auxdits principes et contribuent avec succès à l'ouverture des marchés.

2.1. Transparence et ouverture du processus d'élaboration des décisions ainsi que des procédures de recours

Pour que l'ouverture internationale des marchés soit assurée, les processus de création, de mise en œuvre, d'examen et de réforme de la réglementation doivent être transparents et ouverts aux entreprises et aux personnes physiques étrangères qui cherchent à accéder à un marché donné, ou à y développer leurs activités. Du point de vue économique, la transparence est essentielle à plusieurs égards pour les participants au marché. La transparence de l'information leur offre une image exacte des règles de fonctionnement du marché, et leur permet de prendre des décisions de production et d'investissement qui sont fondées sur une évaluation correcte des coûts et des risques éventuels, ainsi que des possibilités offertes par le marché. De plus, la transparence garantit l'égalité des conditions de concurrence et accroît donc la sécurité et la prévisibilité du marché. La transparence peut être obtenue par différents moyens, notamment grâce à la publication systématique des projets de réglementation avant leur entrée en vigueur et à la diffusion d'informations par des moyens électroniques comme Internet. La transparence de la prise de décisions s'applique également au dialogue entre les parties concernées, qui doit offrir au public la possibilité de faire des observations en temps utile, et s'accompagner de mécanismes rigoureux garantissant

que ces observations soient dûment prises en considération avant l'adoption des textes définitifs. Un accès approprié à des procédures de recours doit être offert aux participants au marché, afin de leur permettre d'exprimer leurs préoccupations concernant l'application des réglementations existantes. Ce dialogue permet d'intégrer les forces du marché dans le processus et de prévenir les frictions commerciales. On s'efforcera de déterminer ci-après dans quelle mesure et de quelle manière ces objectifs sont atteints en Suisse. On se penchera également sur deux secteurs spécifiques, les règlements techniques et les marchés publics, où la transparence est une condition essentielle de la concurrence internationale.

2.1.1 Diffusion de l'information

L'information sur la réglementation en vigueur

La diffusion des lois et ordonnances en vigueur est déjà très poussée en Suisse, mais elle s'est récemment améliorée et devrait progresser encore à court terme. La disponibilité de la plupart des lois et ordonnances sur Internet signifie que la transparence des lois et ordonnances en vigueur pour les producteurs de biens et fournisseurs de services étrangers est forte, et qu'elle va probablement s'accroître. La transparence dans le cadre du *processus législatif* est garantie par l'article 180 de la Constitution fédérale, aux termes duquel le gouvernement fédéral « renseigne le public sur son activité en temps utile et de manière détaillée, dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose ».

Les dispositions et principes relatifs à la transparence du processus législatif au niveau fédéral (telles que les obligations d'information, de consultation et de coopération à satisfaire au sein du gouvernement et de l'administration) sont énoncés dans la Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) et dans l'Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)²⁵. C'est la Chancellerie fédérale qui contrôle l'application de ces deux textes en Suisse et qui est responsable de la diffusion de l'information ainsi que des mécanismes de consultation au niveau national. Les projets de révision de la législation fédérale présentés au Parlement sont accompagnés d'un message publié de manière officielle, dans lequel figure un chapitre spécifiquement consacré à l'examen de la conformité du projet avec les obligations internationales de la Suisse.

La Loi sur les publications officielles, qui a pris effet le 1^{er} janvier 2005, clarifie les obligations de forme et de fond du gouvernement en termes de diffusion des lois et ordonnances en vigueur²⁶. Plus précisément, cette loi indique clairement dans quels cas les textes de lois doivent figurer intégralement dans le Recueil officiel (RO) du droit fédéral, et dans quelles circonstances il est préférable qu'ils y soient uniquement mentionnés par leur titre et par l'adjonction d'une référence ou du nom de l'organisme auprès duquel ils peuvent être obtenus. La Loi sur les publications officielles contient également des dispositions posant de manière explicite les fondements juridiques de la publication des textes législatifs sur Internet, et précise les fonctions et principales attributions du Recueil systématique (RS) du droit fédéral. Le RS (www.admin.ch/ch/f/rs/rs.html) réunit les lois et ordonnances constitutives du droit interne ainsi que les traités internationaux auxquels la Suisse est partie. Ces textes sont d'autant plus faciles d'accès qu'ils sont systématiquement publiés sous forme consolidée, ce qui signifie que les modifications apportées aux lois et ordonnances en vigueur y sont intégrées.

Une nouvelle Loi sur la transparence a été adoptée par le Parlement et devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Elle accorde à toute personne le droit d'accéder aux documents officiels, y compris à ceux qui doivent être sollicités auprès des autorités. Lorsqu'un document officiel a déjà été publié par la Confédération sur papier ou sous forme électronique, l'exercice du droit d'accès à ce document est réputé garanti. La Loi sur la transparence prévoit des exceptions, liées notamment à la sécurité nationale, pour lesquelles le droit d'accès aux documents officiels est limité. Une des lacunes de ce texte progressiste tient au fait qu'il ne s'applique qu'au niveau administratif, et non au Conseil fédéral.

2.1.2 Mécanismes de consultation

Les consultations sont très fréquentes en Suisse, et les responsables nationaux de la réglementation soulignent les avantages liés aux contributions constructives des spécialistes participant à ces consultations, qui concourent à l'élaboration d'une réglementation efficace. Les récents changements apportés au processus de consultation étaient axés sur sa clarification et sa simplification. L'implication de producteurs étrangers dans le processus n'est pas expressément prévue par la Loi fédérale sur la procédure de consultation, qui devrait entrer en vigueur en août 2005, mais elle semble possible. De même, des entreprises étrangères implantées en Suisse sont régulièrement autorisées à rejoindre les rangs des associations professionnelles suisses, qui sont normalement consultées lorsqu'elles sont susceptibles d'être affectées par des projets de lois ou d'ordonnances.

Consacrée par l'article 147 de la Constitution fédérale, aux termes duquel les « cantons, les partis politiques et les milieux intéressés sont invités à se prononcer sur les actes législatifs importants et sur les autres projets de grande portée lors des travaux préparatoires, ainsi que sur les traités internationaux importants », la procédure de consultation constitue une institution essentielle du système politique suisse. À l'heure actuelle, les consultations organisées sur les actes législatifs, les traités internationaux et les autres projets de grande portée jugés importants par le Conseil fédéral le sont en application de l'Ordonnance sur la procédure de consultation adoptée en 1991, qui est toujours en vigueur. Les projets d'actes législatifs fédéraux d'une portée considérable sur le plan politique, économique, financier ou culturel donnent normalement lieu à une procédure de consultation. Les ordonnances fédérales, pour lesquelles sont organisées des consultations officielles, font rarement l'objet de consultations publiques. Ces dernières incluent généralement les cantons, les partis politiques et les parties intéressés (associations économiques, organisations de travailleurs, associations d'entreprises et autres).

La Loi fédérale sur la procédure de consultation qui doit entrer en vigueur en août 2005 clarifiera encore le déroulement des procédures de ce type. En vertu de ses dispositions, le nombre de sujets pouvant donner lieu à consultation sera réduit. C'est toujours au Conseil fédéral qu'il reviendra de décider quels projets d'actes feront l'objet de consultations, tandis qu'il incombera à la Chancellerie fédérale d'assurer la coordination des procédures, de fixer leur délai (normalement trois mois) et de veiller à la disponibilité des documents pertinents. La loi prévoit l'organisation de consultations sur les projets dont l'exécution sera confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration fédérale. Lorsque c'est une commission parlementaire qui assure le déroulement d'une procédure de consultation qu'elle a ouverte, la loi lui permet de recourir aux services de l'administration fédérale. Il convient de noter qu'en dehors des procédures de consultation formelles, des réunions spéciales, des débats ou des forums publics peuvent également être organisés aux fins de consultation.

Au niveau des cantons, les consultations se déroulent de manière très similaire, mais leur degré de complexité varie suivant les capacités des administrations cantonales. Un des vecteurs essentiels qui permet aux perspectives locales de trouver leur place dans le processus d'élaboration de la législation fédérale réside dans l'implication des représentants et des administrations des cantons. Ce mécanisme est prévu par l'article 45 de la Constitution fédérale, qui dispose que les « cantons participent, dans les cas prévus par la Constitution fédérale, au processus de décision sur le plan fédéral, en particulier à l'élaboration de la législation ». En outre, la « Confédération informe les cantons de ses projets en temps utile et de manière détaillée ; elle les consulte lorsque leurs intérêts sont touchés ». Le degré de consultation entre les autorités fédérales et locales est très élevé, en droit comme en fait. Un autre élément révélateur de l'intégration des perspectives locales dans le processus fédéral d'élaboration des politiques réside dans l'existence de la Loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération, en vertu de laquelle les cantons peuvent être consultés lors de la préparation des décisions relevant de la politique extérieure qui affectent leurs compétences ou leurs intérêts essentiels.

Dans la mesure où les modifications de la Constitution et les actes législatifs peuvent être mis à l'épreuve de la « démocratie directe » par le biais d'un référendum après avoir été adoptés, le processus de consultation suisse, qui se singularise de longue date par un degré de transparence et de participation peu commun, se justifie pleinement. L'élaboration des règles en Suisse est souvent dépeinte comme un processus plus long qu'ailleurs, qui se traduit par un plus grand respect des dispositions existantes et nouvelles. La population helvétique est mieux informée sur les nouvelles règles, et l'éventail des préoccupations prises en compte est plus large que dans le cadre des processus moins approfondis mis en œuvre dans d'autres pays. Deux changements sont intervenus depuis que la tradition de la démocratie directe s'est enracinée en Suisse, et ont contribué à son évolution. Le nombre de signatures requis pour qu'une initiative populaire débouche sur une votation populaire représente une proportion sensiblement plus faible de la population suisse qu'à l'époque où ce seuil avait été fixé, compte tenu de l'évolution démographique du pays. En outre, ce sont des partis politiques et des groupes de défense d'intérêts catégoriels, et non des citoyens, qui sont à l'origine d'une proportion croissante de ces initiatives. Ces facteurs, ainsi que d'autres, ont entraîné une hausse sensible du nombre de référendums et d'initiatives populaires ces dernières années, mais peut-être également un déclin des taux de participation électorale²⁷. Les instruments de la démocratie directe se caractérisent par une certaine symétrie (encadré 3), au sens où ils permettent aussi bien de marquer une pause en prenant le temps de la réflexion, que de procéder à des changements rapides et décisifs. Les éléments susmentionnés, conjugués à la complexité de certaines propositions récentes concernant des mesures de réforme internes et des traités internationaux, se traduisent par une situation dans laquelle les modifications de la législation en vigueur constituent à la fois la source et l'objet d'évolutions importantes dans l'économie.

Encadré 2. La démocratie directe en Suisse

La démocratie directe revêt des formes diverses, correspondant à la possibilité offerte aux citoyens suisses de se prononcer sur des dispositions juridiques dans le cadre de votations populaires et d'engager eux-mêmes un processus d'élaboration de règles de droit au moyen d'initiatives populaires.

Il existe deux types de référendums. Les *référendums obligatoires* sont systématiquement organisés en cas de révision de la Constitution, ou de ratification de traités internationaux impliquant l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales. Les *référendums facultatifs*, en revanche, sont organisés si 50 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote ou huit cantons le demandent, et peuvent porter sur les décisions contraignantes de portée générale prises par le Parlement, ainsi que sur les traités internationaux remplissant certaines conditions.

Il existe par ailleurs deux types d'initiatives populaires, qui requièrent tous deux la collecte de 100 000 signatures dans un délai de 18 mois. Les *initiatives populaires constitutionnelles* débouchent sur une révision de la Constitution fédérale si elles sont approuvées par plus de la moitié des électeurs au niveau national et la majorité des cantons. Un nouvel instrument créé en 2003, l'*initiative populaire générale*, permet aux électeurs de demander, sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux, une modification des règles de droit. Si le Parlement décide que cette modification passe par une révision de la Constitution, la procédure d'initiative constitutionnelle s'applique (sauf recours de la part des auteurs de l'initiative). Si le Parlement considère que cette modification implique simplement de réviser la législation et approuve l'initiative telle quelle, il prépare les modifications législatives visées par la proposition conçue en termes généraux qui, si elles sont acceptées par les auteurs de l'initiative et votées par le Parlement, peuvent prendre effet sans que les électeurs suisses aient à nouveau à se prononcer.

2.1.3 Procédures de recours

Le système de réglementation suisse ne contient pas de garantie expresse de recours axée sur les entreprises étrangères en tant que telles. Un recours est possible chaque fois qu'une entreprise étrangère fait l'objet d'une décision ou est directement affectée par une décision prise par une administration. Elle peut alors faire valoir que ladite décision n'est pas conforme au droit interne. Si de nouvelles dispositions législatives revêtent un caractère discriminatoire à l'égard d'entreprises étrangères, celles-ci peuvent faire part de leurs préoccupations soit au Secrétariat d'État à l'économie (SECO) par l'intermédiaire des représentants de leur État lorsqu'il s'agit de questions relatives aux lois et ordonnances fédérales, soit

directement aux autorités cantonales et communales lorsqu'il s'agit de questions liées aux dispositions juridiques applicables à ces niveaux d'administration. Dans des secteurs où la Suisse a pris des engagements internationaux de libéralisation, tels que les marchés publics, l'électricité et les télécommunications, il existe des règles en matière de recours qui excluent toute discrimination entre les entreprises nationales et étrangères.

2.1.4 *Transparence dans le domaine des règlements techniques et des normes*²⁸

La transparence dans le domaine des règlements techniques et des normes est essentielle pour les entreprises dont les produits sont soumis à des dispositions réglementaires divergentes d'un pays à l'autre, car elle réduit les incertitudes relatives aux exigences applicables et facilite ainsi l'accès aux marchés nationaux. En vertu de la Loi sur les publications officielles²⁹, tous les règlements techniques fédéraux doivent être publiés sous forme imprimée et sous forme électronique avant leur entrée en vigueur, sachant que des obligations similaires existent au niveau des cantons. Ces règlements sont généralement disponibles en allemand, en français et en italien et sont accessibles aux parties intéressées étrangères, dans la mesure où ils sont publiés sur Internet. Les informations concernant les règlements existants et nouveaux sont publiées dans le Recueil officiel (RO) du droit fédéral. Aux termes de l'article 7 de la Loi sur les publications officielles, les textes des règlements adoptés doivent être publiés dans le RO au moins cinq jours avant leur entrée en vigueur. Sur la base du RO, une version consolidée des règlements en vigueur est publiée dans le Recueil systématique (RS) du droit fédéral. Celui-ci est normalement mis à jour quatre fois par an. Tant le RO que le RS sont consultables en allemand, en français et en italien, aussi bien sous forme imprimée que sur Internet.

En outre, la Suisse fournit des informations à ses partenaires commerciaux et leur offre la possibilité de formuler des observations, conformément aux obligations qui lui incombent en vertu des accords de l'OMC auxquels elle est partie. En application de ces accords, la Suisse notifie les projets de règlements techniques à l'OMC avant leur adoption, lorsqu'elle considère que de nouveaux règlements pourraient créer des obstacles aux échanges internationaux. À partir de ces notifications des producteurs de biens et fournisseurs de services étrangers peuvent transmettre des observations sur les projets de règlements techniques de la Suisse aux organismes helvétiques à activité normative, afin que ceux-ci les examinent dans le cadre du processus d'établissement des normes.

Les notifications présentées par la Suisse en vertu de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) sont consultables sur le site Internet de l'OMC et sont donc accessibles aux entreprises étrangères. Ces notifications contiennent un résumé des projets de règlements techniques, et la version intégrale de ces textes en allemand et en français peut être commandée auprès du point d'information suisse mis en place conformément aux accords susmentionnés de l'OMC. En vertu des dispositions juridiques internes applicables³⁰, seuls des organismes étatiques peuvent présenter des observations et demander des éclaircissements sur des projets de règlements techniques. Les représentants d'entreprises étrangères peuvent toutefois transmettre indirectement leurs commentaires, par l'intermédiaire de leurs autorités nationales, aux points d'information suisses créés en application des Accords OTC et SPS de l'OMC. Les autorités de réglementation doivent prendre en compte les commentaires pertinents, et les observations présentées par les États membres de l'OMC sont examinées en même temps que les avis formulés sur le plan national. La notification des projets de règlements techniques à l'OMC se fait également parallèlement au processus de consultation national, dans le cadre duquel les cantons, les partis politiques, les entreprises et les autres organisations de la société civile (OSC) sont invités à prendre position sur les projets de règlements techniques.

Conformément à l'obligation générale prévue par les Accords OTC et SPS de l'OMC, un point d'information central a été mis en place afin de fournir des renseignements sur les règlements techniques, les normes et les procédures d'évaluation de la conformité. Les États membres de l'OMC et les parties intéressées de leur ressort territorial peuvent s'adresser à l'Association suisse de normalisation (SNV), qui est le point d'information officiel helvétique pour les questions relatives aux OTC et aux mesures SPS (www.snv.ch). Bien que la SNV soit un organisme privé, ses activités sont régies par l'Ordonnance sur la notification des prescriptions et normes techniques ainsi que sur les tâches de l'Association suisse de normalisation³¹. Comme indiqué précédemment, cette ordonnance ne fait aucunement obligation à la SNV de répondre aux questions ou d'examiner les observations qui lui seraient soumises directement – et non par l'intermédiaire d'États membres de l'OMC – par des parties intéressées étrangères non gouvernementales, mais rien ne l'empêche de le faire. Les entreprises étrangères caractérisées par une présence commerciale en Suisse sont généralement en mesure de prendre part au processus d'élaboration des règles, et rien dans la législation helvète ne s'oppose à ce qu'elles adhèrent à la SNV. Celle-ci n'est cependant aucunement tenue par le droit suisse de répondre aux observations émanant de parties étrangères ou de les prendre en considération.

2.1.5 *Transparence des marchés publics*

En 2000, les marchés publics de biens, de services et de travaux de construction ont représenté une proportion non négligeable de 8 % de la consommation intérieure suisse. D'un montant de 30 milliards CHF correspondant à 25 % des dépenses publiques totales de la même année, ces marchés publics se répartissaient entre la Confédération (19 %), les cantons (38 %) et les communes (43 %)³². Entre 1995 et 2004, la Suisse a reculé de 5 places, en 50^e position, parmi les 60 pays étudiés dans le rapport sur la compétitivité mondiale classés à l'aune de l'ouverture des marchés publics. Conscient du problème posé par la coexistence d'un droit fédéral et de 26 législations cantonales harmonisées seulement en partie dans ce domaine, le gouvernement a fait de l'amélioration des règles relatives aux marchés publics un des éléments de son train de 17 mesures en faveur de la croissance, qui doit être mis en œuvre dans le cadre du programme de législature actuel de trois ans (encadré 1). Le renforcement de l'ouverture des marchés publics constitue une source potentielle importante de gains d'efficacité et d'efficacités pour les administrations publiques et l'économie. Des moyens institutionnels considérables ont été mobilisés, mais les progrès ont été limités, en particulier dans les domaines non couverts par des obligations internationales.

Des efforts visant à renforcer l'ouverture et le caractère concurrentiel des marchés publics en Suisse ont été déployés tant au niveau national qu'international ces dernières années. Des réformes internes destinées à améliorer les échanges commerciaux entre cantons en matière de marchés publics ont précédé la Loi fédérale sur le marché intérieur (LMI), dont l'objet est de faciliter globalement les activités économiques entre cantons³³. L'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) entré en vigueur en 1994 constituait pour l'essentiel la transposition dans le droit interne des obligations incombant à la Suisse aux termes de l'Accord sur les marchés publics (AMP) de l'OMC, de manière que les entreprises suisses ne soient pas désavantagées par rapport aux entreprises étrangères établies sur le territoire des autres États parties à l'AMP³⁴. Consolidant ce point, l'article 6 de la LMI garantit aux entreprises ayant leur siège ou leur établissement dans les cantons suisses des droits identiques à ceux qui sont accordés par la Confédération à des entreprises étrangères dans des accords internationaux, notamment l'AMP. La LMI interdit expressément toute discrimination au niveau des cantons et des communes concernant la plupart des activités lucratives, favorisant du même coup le renforcement de la cohérence de l'économie nationale.

La transposition des accords internationaux dans le droit interne intervient au niveau fédéral ou cantonal, suivant la répartition des compétences prévue par la Constitution. Le cadre juridique des marchés publics de l'administration fédérale est constitué par la Loi fédérale sur les marchés publics de 1994 et l'Ordonnance sur les marchés publics de 1995³⁵. Établissant un système d'adjudication des marchés publics

conforme aux obligations qui incombent à la Suisse en tant qu'État partie à l'AMP, cette loi définit les procédures d'adjudication et de recours concernant les contrats d'un montant supérieur à certains seuils, au-delà desquels toute adjudication de marché public par l'administration fédérale doit être ouverte aux soumissionnaires du ressort des autres États parties à l'AMP (tableau 1). L'ordonnance apporte, quant à elle, des précisions sur les marchés publics qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'AMP, notamment sur ceux dont la valeur est inférieure aux seuils susmentionnés et ceux qui ne sont pas couverts par la liste de concessions de la Suisse concernant l'AMP. L'ordonnance contient également des règles de non-discrimination entre les soumissionnaires remplissant les conditions requises, notamment étrangers.

Tableau 1. Seuils prévus en matière de marchés publics par différents instruments juridiques (seuils conformes aux obligations internationales)

	AMP	Loi fédérale sur les marchés publics	Accord intercantonal sur les marchés publics
Biens			
Entités du gouvernement central	130 000 DTS	263 000 CHF	s.o.
Entités des gouvernements sous-centraux	200 000 DTS	s.o.	403 000 CHF
Autres entités, à caractère sectoriel	400 000 DTS	s.o.	806 000 CHF
Services (hors construction)			
Entités du gouvernement central	130 000 DTS	263 000 CHF	s.o.
Entités des gouvernements sous-centraux	200 000 DTS	s.o.	403 000 CHF
Autres entités, à caractère sectoriel	400 000 DTS	s.o.	806 000 CHF
Services de construction			
Entités du gouvernement central	5 000 000 DTS	10 070 000/806 000 CHF	s.o.
Entités des gouvernements sous-centraux	5 000 000 DTS	s.o.	10 070 000/806 000 CHF
Autres entités, à caractère sectoriel	5 000 000 DTS	s.o.	10 070 000/806 000 CHF

Sources : OMC et RS.

Le principal organisme de coordination en matière de marchés publics au niveau fédéral est la Commission des achats de la Confédération (CA). Ses seize membres sont élus par le Conseil fédéral et chargés de faciliter la coordination entre plus de 40 entités fédérales responsables de la passation des marchés de biens et de services. Au total, ce sont quatre organismes, CA comprise, qui ont été créés pour coordonner et faciliter la passation des marchés publics à tous les niveaux d'administration suisses (encadré 3). À l'échelon fédéral, deux organismes, la CA et l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), sont chargés de coordonner respectivement la passation des marchés de biens et de services et celle des marchés de construction. Par ailleurs, la Commission des marchés publics Confédération/Cantons (CMCC) assure la liaison entre les autorités fédérales et cantonales et a pour mission de veiller au respect des obligations internationales de la Suisse en matière de marchés publics par les cantons. Enfin, la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP) est chargée de faciliter la passation des marchés publics intercantonaux en matière de biens, de services et de construction.

Encadré 3. Le cadre institutionnel des marchés publics en Suisse

En Suisse, plusieurs organismes sont responsables des marchés publics aux niveaux fédéral et cantonal. Il leur incombe de diffuser des informations ainsi que d'organiser des consultations sur les règles relatives aux marchés publics, sur l'ouverture des soumissions et sur l'adjudication des marchés.

La *Commission des achats de la Confédération (CA)* est un organisme fédéral qui assume des tâches de coordination et d'orientation de l'action publique dans le domaine des marchés publics de biens et de services.

L'*Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL)* détient, dans le domaine de la construction, les mêmes compétences que la CA. La séparation de ces fonctions entre deux entités distinctes tient au fait qu'elles opèrent dans des domaines très différents. L'OFCL réunit les entités de la Confédération chargées de la plupart des projets de construction.

La *Commission des marchés publics Confédération/Cantons (CMCC)* veille à ce que les engagements internationaux pris par la Suisse en matière de marchés publics soient scrupuleusement respectés. Elle réunit des représentants des cantons et de la Confédération spécialisés dans les marchés publics.

La *Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP)* est l'autorité intercantonale responsable des marchés publics. La DTAP est habilitée à modifier l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP), à édicter des règles concernant les procédures d'adjudication, à réviser les valeurs seuils, à surveiller l'exécution de l'AIMP, ainsi qu'à adopter un règlement fixant les règles d'organisation et de procédure pour l'application de ce même accord. La DTAP a élaboré des Directives d'exécution et des recommandations non contraignantes. Elle joue également le rôle de service d'information et de conseil auprès des cantons. Dans ces derniers, il n'existe pas de structure uniforme de contrôle administratif des marchés publics à proprement parler. En général, le département ou la section cantonale responsable des marchés publics suit et coordonne l'application de la législation.

Source : Autorités suisses.

Il est essentiel de renforcer la transparence des marchés publics pour que les marchés des travaux publics, des biens et des services soient effectivement ouverts à la concurrence internationale. En Suisse, l'Ordonnance sur les marchés publics (OMP) a été modifiée en 2002 de telle sorte que toutes les entreprises publiques ou privées exerçant leurs activités dans des domaines tels que les services publics, les transports, les communications, la défense et la construction qui soumissionnent pour l'attribution de marchés publics d'une valeur supérieure à 250 000 CHF doivent rendre leurs offres publiques³⁶. Les organismes gouvernementaux chargés des marchés publics recourent de plus en plus souvent à Internet pour annoncer leurs procédures d'adjudication. L'accord bilatéral sur certains aspects relatifs aux marchés publics conclu entre l'UE et la Suisse exige que les informations relatives aux marchés publics passés par l'administration centrale soient publiées sur Internet. Au niveau de la Confédération, diverses annonces liées aux marchés publics sont publiées dans la Feuille officielle suisse du commerce (FOSC) [www.shab.ch]. Des journaux officiels similaires existent au niveau cantonal. La mise en place d'un Système d'information sur les marchés publics en Suisse (SIMAP) [www.simap.ch] est en cours. On peut avoir un aperçu de l'éventail des organismes impliqués dans la passation de marchés publics sur Internet en consultant, par exemple, le site du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) [www.gr.admin.ch/internet/armasuisse/fr/home.html].

Les marchés publics soulèvent toujours un certain nombre de difficultés, malgré l'utilisation d'un système à couches multiples de lois et d'institutions destiné à garantir l'ouverture et la transparence du marché pour l'ensemble des entités adjudicatrices de marchés publics en Suisse. Des avancées manifestes ont eu lieu en termes de publication des appels d'offres sur Internet. Certaines sources considèrent toutefois que les autorités ont encore des progrès à faire, compte tenu de la préférence accordée aux procédures sélectives pour l'adjudication des marchés publics³⁷. Pour les marchés d'un montant inférieur aux seuils fixés par l'AMP, les entités acheteuses optent en général pour la procédure de gré à gré, ce qui signifie que les procédures de passation des marchés publics sont sans doute plus ouvertes dans les cas relevant des obligations internationales de la Suisse³⁸. Aux niveaux des cantons et des communes, les soumissionnaires dont l'offre n'a pas été retenue dans le cadre de l'adjudication de marchés publics sont en droit de demander

et d'obtenir des explications concernant ce rejet, tandis qu'au niveau fédéral, les autorités n'ont aucune obligation de transparence en matière procédurale ou technique³⁹. De telles pratiques semblent difficilement compatibles avec ce que l'on serait normalement en droit d'attendre, au vu des engagements pris par la Suisse en vertu de l'AMP, si elles ont eu lieu dans le cadre de procédures d'adjudication de marchés publics relevant de la liste de concessions de la Suisse au titre de cet accord international.

La mise en place et la désignation d'organismes chargés d'examiner les recours formés contre les décisions d'adjudication de marchés publics, tant à l'échelon fédéral qu'aux niveaux d'administration inférieurs, ont débouché sur des résultats mitigés. Au niveau fédéral, une Commission de recours en matière de marchés publics (CRM) a été créée spécialement pour veiller à l'application de l'AMP. Elle est indépendante et se compose d'un président permanent et de six juges non permanents, dont trois juristes, un informaticien, un architecte et un ingénieur. Au niveau cantonal, des recours peuvent être formés auprès du tribunal administratif, mais chaque canton applique ses propres procédures, fondées sur sa législation. Un rapport parlementaire publié en 2002 pointait un certain nombre de défaillances structurelles concernant les marchés publics en Suisse⁴⁰. Il mettait notamment en exergue des cas de divergences entre les décisions du Tribunal fédéral et celles de la CRM. Par ailleurs, en raison d'un défaut de conception procédural, il semble que le coût des procédures de recours soit parfois supérieur aux bénéfices qui en sont attendus. En outre, les soumissionnaires craignent de s'exposer à des mesures de rétorsion ultérieures de la part des adjudicateurs contre lesquels ils auraient formé des recours. Or, les organes de surveillance tels que la Commission de la concurrence ne disposent eux-mêmes d'aucun droit de recours. Hormis en cas de manquement aux obligations internationales de la Suisse, la CA se heurte aux mêmes limites. Dans le domaine des marchés publics, des efforts significatifs ont été déployés pour améliorer la situation en Suisse, mais il reste des marges de progrès considérables. Compte tenu de ces insuffisances, des consultations ont été ouvertes fin 2004 concernant des modifications de la Loi fédérale sur les marchés publics, destinées à simplifier et harmoniser les procédures d'adjudication à tous les niveaux d'administration. Dotée d'un système institutionnel étoffé qui fonctionne à tous les niveaux d'administration et facilite la coordination entre ces derniers, la Suisse possède déjà des bases solides pour progresser.

2.2 Mesures anti-discriminatoires

L'application des principes de non-discrimination, à savoir les règles de la nation la plus favorisée (NPF) et du traitement national (TN), dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de la réglementation vise à assurer une égalité effective des conditions de concurrence entre les biens et services similaires, indépendamment de leur pays d'origine, et à maximiser ainsi la concurrence et l'efficacité du marché. L'application du principe NPF signifie que tous les producteurs de biens et fournisseurs de services étrangers désireux d'entrer sur le marché national sont traités sur un pied d'égalité, tandis que le principe TN implique que tous les producteurs de biens et fournisseurs de services étrangers bénéficient d'un traitement non moins favorable que celui accordé à leurs homologues nationaux. La mesure dans laquelle ces deux principes fondamentaux du système commercial multilatéral sont activement promus, lors de la conception et de la mise en œuvre de la réglementation, offre une indication utile sur les efforts déployés globalement par un pays pour que son système réglementaire favorise le commerce et l'investissement.

2.2.1 Non-discrimination dans la réglementation nationale

En tant que membre de l'OMC, la Suisse est tenue d'appliquer les principes NPF et TN dans le cadre de ses relations commerciales. Les dispositions juridiques essentielles faisant obligation aux autorités suisses de respecter ces règles de non-discrimination dans le cadre de l'élaboration et de l'application des règlements techniques (y compris des mesures SPS) sont celles de l'article 4 de la Loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC). C'est au Secrétariat d'État à l'économie (SECO) qu'il incombe de faire appliquer la LETC, et donc de veiller à la mise en œuvre de l'article 4 de cette loi dans le contexte

de l'élaboration et de l'application des règlements techniques. Le SECO est également chargé de s'assurer du respect de la plupart des accords de l'OMC concernant les échanges de biens et de services, notamment des principes de non-discrimination consacrés par ces accords.

Le SECO intervient dans les processus de réglementation suisses pour remédier aux problèmes de discrimination, en surveillant l'élaboration des textes réglementaires et en assurant la réception et la transmission aux organismes compétents de toutes les informations sur les aspects discriminatoires des dispositions et pratiques réglementaires en vigueur. Consulté normalement au début du processus d'élaboration des règlements techniques, le SECO intervient lorsque les projets de règlements semblent incompatibles avec les principes de non-discrimination. Sur la base de l'article 4 de la LETC ou des engagements internationaux de la Suisse, le SECO peut formuler des observations ou demander des modifications de projets de règlements, afin qu'ils soient alignés sur les principes de non-discrimination. Lorsque les améliorations proposées par le SECO ne débouchent pas sur des changements satisfaisants, il peut en référer à une instance supérieure, généralement le Conseil fédéral.

S'agissant des difficultés soulevées par l'application des réglementations en vigueur, le SECO est habilité à recevoir et à traiter les plaintes concernant des violations des principes de non-discrimination. Le SECO n'est pas tenu de répondre directement aux entreprises étrangères, mais c'est à lui que les États agissant au nom de leurs entreprises doivent adresser leurs observations. Dans ce cas de figure, le SECO peut recommander que soient modifiées les dispositions juridiques ou les pratiques administratives ayant des effets discriminatoires. Lorsqu'il est dans l'incapacité d'obtenir les changements nécessaires, le SECO peut porter le problème à l'attention d'une instance supérieure, généralement le Conseil fédéral, là encore.

Services culturels

La Suisse figure au nombre des États qui appliquent encore des exemptions de la clause NPF prévue par l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Par le biais de ces exemptions, la Suisse garde la possibilité d'appliquer des mesures discriminatoires à l'égard des pays tiers dans un certain nombre de secteurs des services, contrairement au principe général de libéralisation progressive des échanges qui sous-tend l'AGCS. Ainsi, trois de ces douze exemptions de la clause NPF concernent le secteur audiovisuel. Premièrement, s'agissant des pays membres du Conseil de l'Europe et du Canada (avec lesquels ont été conclus des accords bilatéraux ou plurilatéraux), le traitement national est accordé aux coproductions d'œuvres audiovisuelles, notamment en matière d'accès au financement et aux réseaux de distribution. Deuxièmement, la Suisse coopère avec l'ensemble des pays européens au moyen de mesures accordant le bénéfice de programmes de soutien tels que MEDIA et EURIMAGES, de mesures concernant la répartition du temps d'écran donnant effet à des accords tels que la Convention européenne sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe, ainsi que d'autres mesures applicables. Troisièmement, dans le but de réglementer l'accès à un marché aux dimensions limitées afin de préserver la diversité de l'offre, des concessions d'exploitation de stations de radio ou de télévision peuvent être accordées, normalement sur la base d'accords bilatéraux, aux ressortissants de « [tous] les pays avec lesquels une coopération culturelle pourrait être souhaitable »⁴¹. La liste d'exemptions de la Suisse concernant le principe NPF offre un aperçu des limites de la non-discrimination, en tant que principe juridique et en tant qu'expérience pratique.

Investissement

La mesure dans laquelle les investisseurs étrangers ont le sentiment que les entreprises à capitaux étrangers sont traitées sans discrimination par rapport aux entreprises nationales constitue souvent un des déterminants des décisions d'investissement. La Suisse est généralement considérée comme une économie ouverte à l'investissement étranger⁴². Celui-ci ne fait l'objet d'aucune présélection ni de régimes préférentiels d'ordre sectoriel ou géographique, il n'existe aucun dispositif de contrôle des changes, et les mouvements de capitaux ne sont soumis à aucune restriction. Le problème de longue date posé par

l'impossibilité dans laquelle se trouvent les ressortissants étrangers d'acquérir des résidences et des biens immobiliers à usage commercial a été résolu en partie. Des difficultés persistent toutefois concernant les critères de nationalité appliqués pour la création de sociétés à responsabilité limitée (SARL).

Pendant longtemps, la législation suisse a empêché les ressortissants étrangers d'acquérir des biens immobiliers à usage commercial ou d'habitation. Cela posait des difficultés pour les investissements de grande ampleur, qui s'accompagnent normalement d'achats de terrains destinés aux installations, et pour les cadres étrangers censés résider en Suisse pendant des périodes justifiant l'acquisition d'un logement. En 1997, la loi a été révisée de manière à permettre l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial. En outre, elle autorise maintenant les ressortissants étrangers à acheter des logements à titre de « résidence principale », ce qui représente un net progrès. Force est cependant de déplorer que les cadres expatriés qui ne résident pas en Suisse pendant le nombre de jours requis annuellement restent dans l'impossibilité d'acquérir un logement dans le pays.

Le droit des sociétés constitue un autre domaine dans lequel les investisseurs étrangers ont un sentiment d'inégalité de traitement. Il n'existe certes aucune disposition juridique encourageant ou autorisant les entreprises privées à limiter ou interdire les investissements ou les participations à caractère étranger, mais le conseil d'administration de toute société enregistrée en Suisse doit se composer d'une majorité de nationaux résidant dans le pays. En outre, un des administrateurs doit être autorisé à représenter la société pour des tâches telles que la signature de documents, et cette personne doit également être un national domicilié en Suisse. Ces prescriptions ne semblent pas avoir posé de véritable problème dans certains cas, mais dans d'autres si⁴³. Un processus législatif a été engagé en vue de supprimer ces critères de nationalité, et l'on table sur l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions en 2007.

2.2.2 Accords préférentiels

Les accords commerciaux régionaux (ACR) sont fatalement discriminatoires, puisqu'ils impliquent généralement des dispositions de libéralisation des échanges et des investissements pour les parties contractantes qui ne sont pas appliquées dans les mêmes conditions aux parties tierces. Les ACR représentent donc une dérogation aux principes NPF et TN. La multiplication des accords de ce type au cours des dernières années a été telle que des pays comme la Suisse considèrent la négociation d'ACR non pas tant comme une voie d'accès préférentiel aux marchés de partenaires commerciaux, que comme un moyen de remédier à la discrimination subie par les entreprises suisses présentes sur ces marchés.

La prise en compte de l'ouverture des marchés lors de la négociation des ACR contribue de manière sensible à minimiser la discrimination vis-à-vis des pays tiers, et à maximiser leurs retombées positives. La multilatéralisation des engagements pris en matière de libéralisation au niveau bilatéral ou plurilatéral constitue une approche idéale, qui n'est observée que très rarement (comme dans le cas du Mexique, pour lequel le régime de libéralisation de l'investissement négocié sur un plan bilatéral a pris une dimension multilatérale lors de son application). Néanmoins, il est assurément souhaitable de veiller non seulement à l'ouverture des marchés mais aussi à la transparence des ACR, afin que les parties tierces puissent prévoir avec davantage de précision les répercussions de ces accords sur leurs échanges.

Encadré 4. Liste indicative d'accords commerciaux auxquels la Suisse est partie

Traité d'union douanière entre la Suisse et le Liechtenstein

Convention instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE)

Accord de libre-échange entre la Suisse et la Communauté européenne, y compris la modification de 2004 concernant les dispositions applicables aux produits agricoles transformés

Accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse relatif aux échanges de produits agricoles

Accords de libre-échange conclus dans le cadre de l'AELE avec les cocontractants suivants : la Turquie, Israël, la Roumanie, la Bulgarie, le Maroc, l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), la Macédoine, le Mexique, la Croatie, la Jordanie, Singapour, le Chili, le Liban et la Tunisie (en outre, des accords bilatéraux sur les échanges de produits agricoles ont été conclus en complément des accords de l'AELE).

Accord de libre-échange entre la Suisse et les îles Féroé

Accord sur les services d'assurance entre la Suisse et la Communauté européenne

Accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse d'autre part, sur la libre circulation des personnes

Accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur le transport aérien

Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport terrestre

Accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur certains aspects relatifs aux marchés publics

Accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité

Accord entre la Confédération suisse et le Canada sur la reconnaissance mutuelle d'évaluations de la conformité

Accord de reconnaissance mutuelle d'évaluation de la conformité entre la Suisse et les États membres à la fois de l'AELE et de l'EEE

Source : autorités suisses.

Pour illustrer les effets pervers que peuvent avoir des accords commerciaux non tarifaires, on cite fréquemment l'exemple des accords de reconnaissance mutuelle (ARM), qui sont autorisés par l'Accord OTC de l'OMC, ainsi que par l'article 14 de la LETC. Les ARM peuvent certes réduire les obstacles au commerce entre cocontractants liés aux différences de normes ou de règlements techniques. Néanmoins, ils tendent à favoriser les importations en provenance des pays partenaires, tout en réduisant l'ouverture des marchés en termes relatifs pour les économies qui ne sont pas parties à ces accords, ce qui se traduit par des effets discriminatoires sensibles sur leurs exportations en termes économiques. L'ARM conclu entre la Suisse et l'UE est probablement un des accords de ce type les plus complets, après ceux qui s'appliquent entre les États membres de l'Union européenne. Cet accord porte uniquement sur les produits originaires de l'UE, de la Suisse, ainsi que des États membres à la fois de l'AELE et de l'EEE. Actuellement, les parties contractantes de cet accord sont en train de modifier les conditions d'origine prévues par l'ARM. Les autorités suisses ont indiqué qu'en conséquence, les dispositions de l'ARM seraient, dans l'avenir, applicables aux produits indépendamment de leur origine. La consolidation et la mise en œuvre d'un tel accord constituerait un signe tangible de multilatéralisation – ou d'application non discriminatoire – d'un dispositif de libéralisation négocié à une échelle plurilatérale.

Afin que l'accord sur la libre circulation des personnes – qui faisait partie du premier lot d'accords bilatéraux conclus avec l'UE-15 en 2002 – prenne tout son sens d'un point de vue économique, cette libéralisation des déplacements (qui relève du mode 4 de l'AGCS) s'est accompagnée d'une reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles. Cette libéralisation revêt une importance considérable pour l'économie suisse, notamment dans la mesure où l'immigration est souvent une source d'innovation. La reconnaissance mutuelle peut cependant entraîner une réduction de l'ouverture réglementaire du marché suisse vis-à-vis de l'immigration en provenance des pays tiers. À cet égard, il est

important de prendre en compte les dispositions très restrictives qui s'appliquent aux courants migratoires en provenance des États non membres de l'UE. Sur la base des dispositions de la Loi fédérale sur le marché intérieur (LMI), les ressortissants d'États non membres de l'UE, lorsqu'ils détiennent le statut de résident, peuvent se prévaloir des règles relatives à la reconnaissance des qualifications professionnelles en vigueur entre l'UE et la Suisse. Celle-ci applique un régime relativement libéral en matière d'investissement, mais comme d'autres pays de l'OCDE, afin de préserver un niveau de qualité élevé en matière de prestations de services, elle n'a contracté aucun engagement dans le cadre de l'AGCS concernant la reconnaissance des qualifications professionnelles obtenues dans d'autres juridictions. Une des difficultés soulevées par la mise en œuvre de l'accord sur la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles conclu avec l'UE réside dans la nécessité de créer des règles dans des professions qui ne font actuellement l'objet d'aucun régime réglementaire officiel, comme les contrôleurs de la circulation aérienne. Les Suisses doivent voter cette année sur l'extension de l'accord relatif à la libre circulation des personnes aux dix nouveaux États membres qui ont rejoint l'UE en mai 2004. Une telle extension permettrait d'accroître le réservoir de main-d'œuvre disponible pour contribuer à la croissance économique en Suisse, tout en ayant des implications globales complexes en termes de non-discrimination.

2.3 Mesures destinées à éviter les restrictions inutiles aux échanges

Au cours de l'élaboration de dispositions réglementaires axées sur un objectif légitime particulier, il convient de favoriser l'option permettant de réaliser ledit objectif dont les effets restrictifs sur les échanges se limitent au minimum nécessaire, en tenant compte des risques liés à la non-réalisation de l'objectif visé. On peut citer comme exemples d'application de ce principe le recours à des normes axées sur la performance plutôt que sur la conception, comme base d'un règlement technique, ou l'utilisation de mesures fiscales ou de permis négociables plutôt que de dispositions réglementaires pour atteindre le même objectif légitime. En termes de procédures, le respect effectif de ce principe passe par la satisfaction d'un certain nombre de conditions, à savoir : déterminer dans quelle mesure les dispositions envisagées obligent ou encouragent les responsables de la réglementation à éviter les restrictions inutiles aux échanges et peuvent justifier d'éventuelles dérogations, examiner les modalités d'évaluation de l'impact des nouvelles dispositions réglementaires sur le commerce et l'investissement internationaux, vérifier dans quelle mesure les organismes chargés de la politique commerciale de même que les négociants et investisseurs étrangers sont consultés dans le processus d'élaboration de la réglementation, et s'interroger sur les moyens à mettre en œuvre pour assurer l'accès des parties étrangères aux mécanismes de règlement des différends.

2.3.1. Évaluer l'impact des réglementations sur les échanges

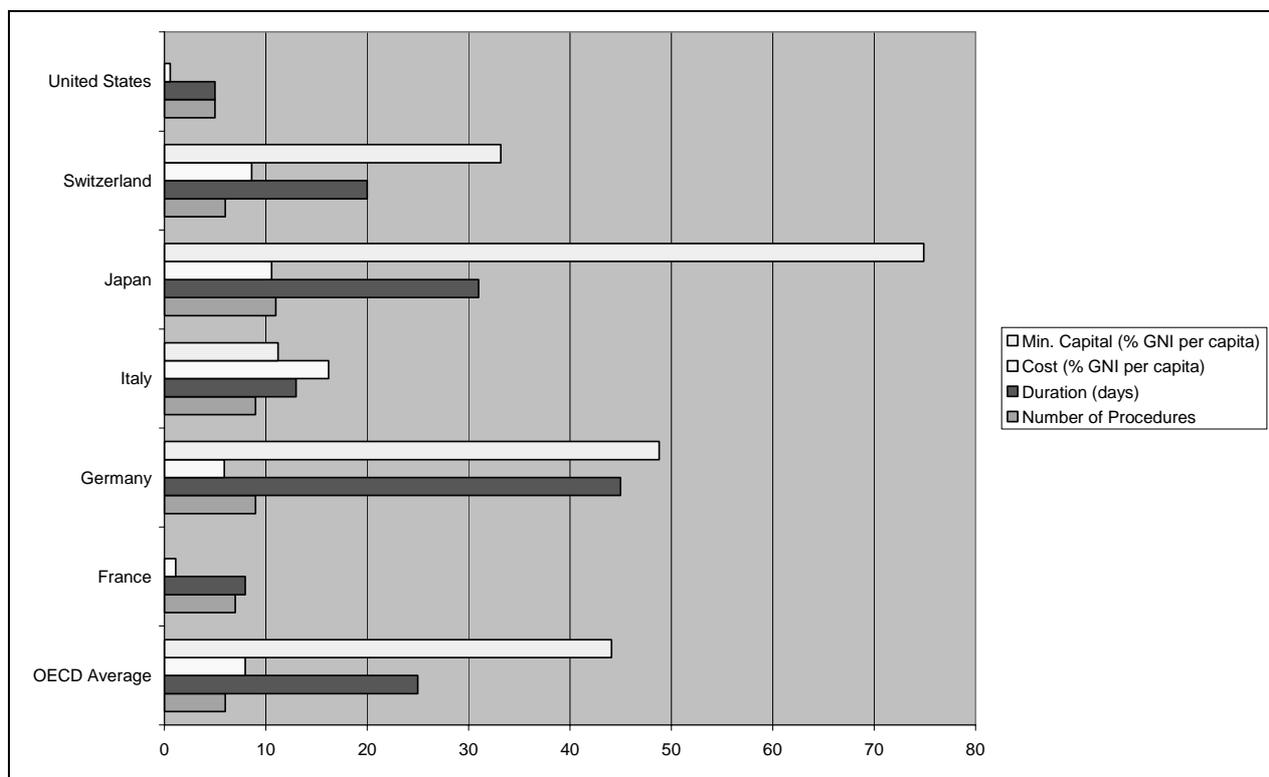
La Suisse est dotée d'une loi spécifiquement conçue pour remédier aux effets des réglementations sur le commerce international. De manière similaire à l'Accord OTC de l'OMC, l'article 4 de la LETC (voir la partie précédente sur la non-discrimination) pose le principe selon lequel les « prescriptions techniques sont formulées de manière à ne pas engendrer d'entraves techniques au commerce ». Des dérogations à ce principe sont autorisées lorsqu'elles sont justifiées par des intérêts publics prépondérants – tels que la protection de la vie et de la santé de l'être humain, des animaux et des végétaux, la protection du milieu naturel ou la protection des consommateurs et de la loyauté dans les transactions commerciales – mais uniquement si elles ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée aux échanges. Comme pour les aspects potentiellement discriminatoires des dispositions réglementaires proposées ou existantes, le SECO exerce une fonction de surveillance et entretient des relations suivies avec les différentes autorités de réglementation concernant les questions liées à l'impact de leurs dispositions réglementaires et de leurs pratiques sur les échanges et l'investissement. Tous les projets de règlements soumis pour adoption doivent s'accompagner d'un message contenant une analyse d'impact de la réglementation (AIR), un chapitre concernant leur compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse (élaboré dans le cadre de la procédure de consultation interne) et, s'agissant des OTC et des mesures SPS, les résultats des notifications internationales adressées aux États membres de l'OMC.

Les réglementations d'une lourdeur excessive influent également sur l'ouverture des marchés. Même si ces formalités administratives peuvent affecter les entreprises nationales et étrangères sans distinction du point de vue des autorités de réglementation, elles ont souvent des répercussions disproportionnées sur les échanges et les investissements étrangers, compte tenu de l'avantage dont disposent les entreprises nationales en termes de connaissance des conditions et des usages locaux. Les grandes entreprises étrangères sont souvent en mesure de surmonter les difficultés soulevées par des réglementations inutilement restrictives, grâce aux moyens considérables dont elles disposent, mais les petites et moyennes entreprises (PME) sont particulièrement désavantagées en raison du caractère limité de leurs ressources et de leurs capacités administratives. Les formalités administratives ont un impact d'autant plus fort sur les PME étrangères qu'elles ne sont pas familières de la culture économique et réglementaire locale. Il conviendrait donc, dans la mesure du possible, de s'efforcer de faire participer des PME étrangères aux procédures de consultation organisées dans le cadre de l'élaboration des dispositions réglementaires.

S'agissant de l'impact des réglementations sur l'investissement, la Suisse affiche de meilleurs résultats que la zone OCDE dans son ensemble en termes de capital minimum exigé pour la création d'une entreprise et de nombre de jours nécessaires pour mener à bien ce processus. En revanche, elle se situe au niveau de la moyenne OCDE en ce qui concerne le nombre de procédures et au-dessus pour ce qui est du coût du processus lui-même (graphique 10). On peut s'étonner de constater que le temps nécessaire pour créer une entreprise soit plus de deux fois plus long en Suisse qu'en France, malgré le fait que les procédures requises à cet effet sont plus nombreuses dans le second cas. Il importe toutefois de noter que les pratiques réglementaires peuvent être très différentes d'un canton à l'autre⁴⁴.

Soulignée par bon nombre de travaux de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, l'utilité d'un processus d'AIR fonctionnant correctement pour l'élaboration d'une réglementation efficiente a été consacrée par la *Recommandation du Conseil concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* de 1995, et réaffirmée dans les *Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation* de 2005. En 1999, le Conseil fédéral a adopté des directives sur les AIR,⁴⁵ découlant en partie des conclusions d'une étude réalisée en 1997 selon lesquelles environ deux tiers des actes législatifs fédéraux dataient de moins de vingt ans. Cette inflation législative était largement imputable à la nécessité de mettre en place des institutions chargées d'encadrer de nouveaux domaines tels que l'environnement, la politique sociale et les accords internationaux. Or, ces dispositions juridiques alourdissaient les coûts imposés aux entreprises et sapient la croissance économique.

Graphique 10. Indice des charges administratives pesant sur la création d'entreprises



Source : Banque mondiale (2005a).

À l'heure actuelle, une AIR s'impose pour toute nouvelle loi ou ordonnance fédérale, mais les analyses sont moins approfondies pour les ordonnances, et des variations ont été relevées dans le degré de précision de ces travaux en général. Parmi les 26 cantons, seuls Berne et Soleure procèdent à des AIR similaires à celles réalisées au niveau fédéral. D'un point de vue opérationnel, le SECO est le principal organisme de surveillance responsable de la mise en œuvre du processus d'AIR. En vertu des dispositions suisses applicables, c'est aux organismes de réglementation qui étudient de nouvelles dispositions réglementaires que revient la préparation effective des rapports d'AIR. Le SECO joue quant à lui un rôle consultatif auprès des organismes compétents, et leur fournit le cas échéant des conseils et un soutien analytique pour les aider à élaborer ces rapports. En tant qu'organisme de surveillance, le SECO est également chargé de veiller à la cohérence du contenu des rapports d'AIR entre les différents organismes, ainsi que dans le temps. Chaque rapport doit aborder cinq points clés :

1. L'intervention de l'État est-elle justifiée d'un point de vue économique et possible pour atteindre l'objectif visé par la réglementation ?
2. Quelles sont les conséquences pour les différentes catégories d'acteurs de la vie économique et sociale ?
3. Quelles sont les implications pour l'économie dans son ensemble ?
4. Existe-t-il d'autres solutions que la réglementation proposée permettant de remédier au problème visé ?
5. Quels sont les aspects pratiques de l'exécution ?

Peu après l'introduction de l'AIR en Suisse, des procédures de consultation systématique des PME sur les implications des nouvelles lois et ordonnances ont été mises en places et constituent maintenant une pratique usuelle. Ces procédures de consultation passent non seulement par des échanges avec le Forum PME, mais aussi par la réalisation du test de compatibilité PME, destiné à déterminer si les projets de lois et d'ordonnances auraient des répercussions négatives inutiles sur les petites et moyennes entreprises⁴⁶.

L'introduction de l'AIR en Suisse a marqué une avancée importante vers l'instauration d'un processus garantissant une plus grande ouverture et une efficacité accrue du cadre réglementaire, mais de nouveaux progrès sur le plan qualitatif se profilent à l'horizon (voir chapitre 2). Nombre des principaux points à améliorer sont liés au manque de soutien politique apporté au processus d'AIR et à l'insuffisance des moyens d'analyse. En termes d'ouverture des marchés, des progrès s'imposent notamment quant à la prise en compte explicite dans les AIR des effets induits sur les échanges et l'investissement, qui peuvent déjà être évalués dans une certaine mesure au titre du point 2 susmentionné, mais dont l'examen n'a rien d'obligatoire. Comme indiqué précédemment dans la section sur la transparence, bien que les entreprises étrangères puissent rejoindre les rangs des associations professionnelles qui sont régulièrement mises à contribution dans le cadre des processus de consultation, leur capacité à le faire n'est pas garantie en droit. Étant donné qu'un objectif explicite du processus de consultation est de mettre à profit les compétences du secteur privé pour élaborer de meilleures réglementations, le fait de veiller davantage à solliciter des contributions de qualité de la part des entreprises étrangères – qui peuvent avoir fait l'expérience d'objectifs de réglementation similaires dans des environnements réglementaires plus divers – peut déboucher sur des approches novatrices et utiles.

En termes d'ouverture des marchés, il importe de noter que le SECO, auquel il incombe de veiller au respect des engagements internationaux de la Suisse, notamment en matière de commerce et d'investissement, est également le principal organisme de contrôle des AIR en Suisse. La Constitution fédérale de 1848 a fait des affaires étrangères, des droits de douane et des échanges des domaines de compétence exclusive du gouvernement fédéral. Dans la majorité des cas, les dispositions juridiques relatives à la sécurité des produits sont définies au niveau fédéral. En pratique, certaines lois sont mises en œuvre par les autorités fédérales, tandis que d'autres voient leur application déléguée aux autorités cantonales, la Confédération jouant alors un rôle de surveillance en s'assurant que ces dispositions sont mises en œuvre de manière cohérente. À cet égard, étant donné que la plupart des règlements techniques adoptés en Suisse ont été modifiés dans une certaine mesure sur la base de recommandations du SECO, on peut penser que les considérations d'ordre général liées à l'ouverture des marchés sont prises en compte dans le cadre de l'élaboration des réglementations helvétiques. L'intégration explicite et systématique des contributions de parties étrangères pourrait être utile en termes de diversification des apports utilisés et de soutien à l'ouverture des marchés.

2.3.2. *L'exemple des procédures douanières*

La baisse des droits de douane dans le monde entier a donné un relief tout particulier aux exigences administratives inutiles dans le domaine douanier, et focalisé l'attention sur ces exigences dans le cadre des négociations commerciales internationales. Un renforcement de l'efficacité des procédures douanières permet de réduire les coûts liés aux redevances payées aux frontières et, ce qui compte souvent davantage, de raccourcir les temps d'attente aux frontières qui sont sources d'inefficacités, et dont l'importance s'est accrue en raison du raccourcissement du cycle de vie des produits. Les autorités ont récemment modifié la Loi fédérale sur les douanes⁴⁷ de 1925, afin de renforcer sa cohérence avec les règles douanières de l'UE et de prendre en compte les progrès réalisés dans les technologies de l'information. À l'heure actuelle, 90 % des déclarations douanières sont faites sur Internet⁴⁸. L'Administration des douanes suisse est généralement appréciée par le secteur privé pour sa fiabilité et son efficacité, mais elle présente des caractéristiques singulières qui pourraient être améliorées, et l'évolution de la politique étrangère risque de soulever des difficultés croissantes, comme indiqué ci-après.

Un des traits singuliers du système douanier suisse réside dans le fait qu'il peut déboucher sur une augmentation de la moyenne des droits effectivement appliqués au fil du temps, et donc sur une réduction de l'ouverture globale du marché. Le système douanier suisse repose sur des droits spécifiques fondés sur le poids des biens importés pour toutes les lignes tarifaires, contrairement à la pratique plus répandue parmi les économies avancées membres de l'OMC qui consiste à appliquer des droits spécifiques à une sélection de produits agricoles et des droits *ad valorem* pour la plupart des autres produits. La baisse des prix des importations agricoles entre 2000 et 2004, conjuguée à l'application de ce système, explique dans une large mesure la hausse de la moyenne des droits effectivement appliqués, qui est passée de 8.9 % en 2000 à 9.3 % en 2004, alors même que la plupart des membres de l'OMC réduisent leur taux de protection tarifaire global⁴⁹. Ce système a également un effet régressif, au sens où les biens les plus pondéreux et généralement les moins élaborés sont taxés plus lourdement que les marchandises similaires de qualité et de coût supérieurs, qui ont tendance à être plus légères, ce qui maintient les prix intérieurs à un niveau plus élevé pour les biens aux coûts de production les plus faibles. Il faut ajouter à cet écueil l'incertitude dans laquelle se trouvent les importateurs quant au montant qu'ils devront acquitter, étant donné que les droits de douane sont normalement calculés sur la base du poids brut des marchandises – c'est-à-dire le poids net (poids effectif des marchandises et des supports et emballages immédiats) plus le poids de l'emballage employé pour la protection durant le transport. La situation est d'autant plus complexe que dans le cas des marchandises importées non emballées, ou de celles dont l'emballage ne garantit pas une protection suffisante durant le transport, l'administration des douanes peut imputer une tare additionnelle – c'est-à-dire un supplément de poids égal à la différence entre le poids net et le poids brut. Les autorités ont modifié ce système de tares, afin de simplifier la procédure à suivre pour demander un dédouanement fondé sur le poids net⁵⁰.

Une application excessivement stricte des règles peut avoir des coûts économiques et sociaux allant au-delà de ce qui est nécessaire à la réalisation des objectifs assignés à la réglementation. Des associations professionnelles ont estimé que tel était le cas dans le domaine des douanes. En l'occurrence, elles considéraient qu'une évolution des procédures douanières n'exigerait pas de modification des dispositions en vigueur, mais une simple amélioration des pratiques administratives. Afin d'inciter les employés chargés de remplir les déclarations en douane à faire preuve d'exactitude, la Loi fédérale sur les douanes permet d'infliger de lourdes amendes et d'engager des poursuites pénales en cas d'erreurs statistiques – qu'elles débouchent sur l'acquiescement de montants inférieurs ou supérieurs aux droits qui auraient dû être versés. Bien que la loi laisse une marge d'appréciation quant à l'application de ces peines (suivant la gravité de l'infraction), tant les amendes que les poursuites pénales sont monnaie courante. Les entreprises des employés condamnés paient parfois leurs amendes, mais ces derniers se retrouvent marqués par des antécédents judiciaires qui revêtent un caractère fortement stigmatisant dans la société suisse. Au cours de la seule année 2004, 11 291 contraventions douanières liées à des inexactitudes statistiques ont donné lieu à des poursuites pénales, et des amendes évaluées au total à 2.4 millions CHF ont été infligées. Le taux de rotation des employés chargés des formalités douanières est supérieur à la normale en Suisse, et les coûts supportés par les entreprises s'en trouvent augmentés. Il est possible qu'une application plus calibrée des pénalités prévues par la loi permette de réaliser les objectifs assignés à la réglementation, tout en réduisant des coûts économiques et sociaux excessifs.

Globalement, l'administration des douanes suisse est considérée comme efficace et moderne. Le système douanier helvétique présente indéniablement des traits singuliers qui mériteraient sans doute d'être revus, mais des problèmes de ressources pourraient se révéler plus urgents dans un avenir proche. Alors que les volumes d'importations augmentent, les coupes dans le financement de l'administration des douanes risquent de se traduire par une réduction des horaires de travail aux postes frontières. Or, cette diminution du temps de travail pourrait avoir une incidence négative sur les délais d'expédition des biens importés ou exportés, et donc déboucher sur des inefficiences coûteuses pour les exportateurs suisses et gonfler le prix des importations de biens intermédiaires et de biens de consommation. En outre, la poursuite de l'intégration avec l'UE a suscité des débats sur l'opportunité de redéployer les agents des services

d'immigration suisses des bureaux de douane situés aux frontières (où ils sont normalement affectés) vers des postes se trouvant à l'intérieur du territoire suisse. Les effectifs des services d'immigration et des douanes pourraient donc ne plus être regroupés au niveau des postes frontières, ce qui risquerait d'aggraver le problème du manque de ressources de l'administration des douanes aux limites du territoire suisse, alors même que le volume des échanges transfrontaliers augmente.

2.4. Encourager l'utilisation de mesures harmonisées au niveau international

La disparité entre pays des normes et règlements techniques⁵¹ applicables à des produits semblables – souvent attribuée à des raisons naturelles ou historiques liées au climat, à la géographie, aux ressources naturelles ou aux traditions de production – peut se traduire par des surcoûts importants et parfois prohibitifs pour les entreprises désireuses d'exercer leurs activités sur différents marchés nationaux. Les milieux d'affaires internationaux appellent régulièrement de leurs vœux des réformes destinées à réduire les coûts induits par cette disparité des réglementations⁵². Un des moyens d'atteindre cet objectif consiste à utiliser comme fondement des réglementations nationales des mesures harmonisées au niveau international, telles que les normes internationales, lorsqu'elles offrent une réponse adaptée aux préoccupations du public dans le pays considéré. L'utilisation de normes harmonisées au niveau international a pris de l'importance dans le cadre des échanges mondiaux avec l'entrée en vigueur de l'Accord OTC de l'OMC, qui encourage les pays à fonder leurs exigences techniques sur les normes internationales et à éviter les procédures d'évaluation de la conformité qui sont plus strictes que nécessaire pour inspirer confiance au marché.

2.4.1. L'influence européenne

L'approche adoptée par la Suisse en matière d'élaboration de normes est fortement influencée par ses relations économiques et géographiques avec l'UE. Selon l'article 4 de la LETC, elles doivent être élaborées de manière à être compatibles avec celles des principaux partenaires commerciaux de la Suisse. En pratique, cela se traduit généralement par une harmonisation avec les normes de l'UE. Une telle politique favorise les échanges avec l'Union européenne, mais elle peut avoir des effets négatifs sur l'ouverture des marchés suisses à l'égard des pays tiers. Les organismes de normalisation helvétiques ont fait des concepts de « nouvelle approche » et d'« approche globale » élaborés par l'UE le fondement de l'élaboration des règlements techniques en Suisse. Conformément à ces deux approches, les règlements techniques eux-mêmes font référence aux normes définies au niveau international. Concrètement, le respect de ces normes par un fabricant permet de présumer que les exigences essentielles en matière de sécurité et de santé prévues par les règlements techniques applicables ont été satisfaites. Les concepts de « nouvelle approche » et d'« approche globale » couvrent essentiellement les produits industriels.

Encadré 5. La « nouvelle approche » et l'« approche globale » de l'harmonisation adoptées par l'Union européenne⁵³ et appliquées par la Suisse

Le degré élevé d'intégration entre la Suisse et l'Union européenne (UE) – ainsi que l'intention d'approfondir ce processus – va de pair avec la nécessité d'harmoniser les réglementations techniques lorsque les divergences entre les règles des États membres de l'UE nuisent au bon fonctionnement du marché commun, nécessité reconnue dans les articles 100 à 102 du Traité de Rome sur le rapprochement des législations. En 1985, il était devenu évident que la seule harmonisation des réglementations au sens stricte ne permettrait pas de réaliser le Marché unique. En effet, une harmonisation exhaustive implique des spécifications très détaillées, dont l'adoption au niveau politique est difficile et lente, dont le contrôle de la mise en œuvre est lourd, et qui doivent être fréquemment mises à jour en fonction des progrès techniques. L'adoption d'une nouvelle politique d'harmonisation et de normalisation techniques s'imposait donc pour assurer effectivement la libre circulation des marchandises au sein du Marché unique. La voie à suivre a été ouverte par le célèbre arrêt « Cassis de Dijon »⁵⁴ de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) : dans cette décision, la Cour a interprété l'article 30 du Traité CE comme instituant une obligation pour les États membres d'admettre sur leur territoire les marchandises commercialisées légalement dans un autre État membre, à moins que leur législation nationale n'exige un degré de protection supérieur justifié par des « exigences impératives », liées à un petit nombre d'objectifs primordiaux. Cette interprétation a ouvert la voie à une politique fondée sur la reconnaissance mutuelle des niveaux de protection exigés, et à une harmonisation fondée uniquement sur ces niveaux, plutôt que sur la solution technique retenue pour les respecter.

La récente adoption du principe de l'arrêt « Cassis de Dijon » en tant que ligne directrice pour l'élaboration des réglementations suisses s'inscrit dans le prolongement de la précédente adhésion à la « nouvelle approche » et à l'« approche globale » déjà appliquées dans l'UE. En 1985, le Conseil des Communautés européennes a adopté la « **nouvelle approche** », selon laquelle l'harmonisation ne servirait plus à établir des règles techniques détaillées mais se limiterait à définir les exigences essentielles relatives à la santé, à la sécurité et à d'autres domaines⁵⁵ que les produits industriels doivent satisfaire avant de pouvoir être commercialisés. Cette « nouvelle approche » en matière d'harmonisation a été complétée en 1989 par l'« **approche globale** », qui établissait les principes directeurs des procédures d'évaluation de la conformité, ainsi que les critères relatifs à l'indépendance et à la qualité des organismes de certification, à la reconnaissance mutuelle et à l'accréditation. Dans la mesure où la nouvelle approche requiert que les exigences essentielles soient harmonisées et rendues obligatoires par des directives, cette méthode n'est appropriée que lorsqu'il est objectivement possible de faire la distinction entre les exigences essentielles et les spécifications techniques ; lorsqu'une vaste gamme de produits est suffisamment homogène ou comporte un risque de nature similaire justifiant des exigences essentielles communes ; et lorsque la catégorie de produits ou le risque en question se prête à la normalisation. De plus, la nouvelle approche n'a pas été appliquée aux secteurs où il existait déjà une législation communautaire bien établie avant 1985.

Sous le régime de la nouvelle approche, les fabricants ne sont assujettis qu'aux exigences essentielles, qui sont énoncées en des termes génériques, afin qu'il ne soit pas nécessaire de les mettre à jour et qu'elles n'impliquent pas une solution technique unique. Les fabricants sont donc libres d'avoir recours aux spécifications techniques qu'ils jugent appropriées pour satisfaire à ces exigences. Les produits conformes peuvent ensuite circuler librement sur le marché européen.

Dans le cadre de la nouvelle approche, des normes harmonisées détaillées ne sont pas obligatoires. De telles normes constituent toutefois indéniablement un moyen privilégié pour démontrer la conformité d'un produit aux exigences essentielles. L'élaboration à l'échelon européen de spécifications techniques respectant ces exigences n'est plus de la responsabilité des instances dirigeantes de l'UE, mais a été confiée à trois organismes de normalisation européens, qui travaillent sur la base d'orientations générales convenues entre eux et la Commission européenne. Le Comité européen de normalisation (CEN), le Comité européen de normalisation électrotechnique (CENELEC) et l'Institut européen des normes de télécommunication (ETSI) sont tous trois signataires du *Code de pratique pour l'élaboration, l'adoption et l'application des normes* annexé à l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) de l'OMC. Lorsque les normes harmonisées produites par le CEN, le CENELEC ou l'ETSI correspondent, de l'avis de la Commission, à un ensemble spécifique d'exigences essentielles, leurs références sont publiées au Journal officiel. Ces normes européennes entrent en vigueur aussitôt qu'un État membre les a transposées à l'échelon national et a supprimé les éventuelles normes nationales divergentes. Ces normes n'ont pas force obligatoire. Toutefois, leur respect permet à un produit de bénéficier d'une présomption de conformité aux exigences essentielles définies par les directives « nouvelle approche » dans tous les États membres.

Le fabricant a toujours la possibilité de démontrer la conformité aux exigences essentielles par d'autres moyens. C'est forcément le cas lorsque les normes européennes harmonisées ne sont pas (ou pas encore) disponibles. Chaque directive « nouvelle approche » précise les procédures d'évaluation de la conformité à utiliser. Ces procédures sont choisies dans la liste des procédures équivalentes établies dans le cadre de l'approche globale (appelées « modules »), qui sont adaptées à des besoins divers dans des situations spécifiques. Il peut s'agir d'une simple déclaration de conformité du fournisseur, de contrôles effectués par une tierce partie, ou d'une procédure d'assurance de la qualité de la production. Il incombe aux pouvoirs publics nationaux de désigner et de notifier les organismes compétents autorisés à procéder à l'évaluation de la conformité, mais ils n'interviennent pas eux-mêmes dans cette évaluation. Lorsque l'intervention d'une partie tierce s'impose, les fournisseurs peuvent s'adresser à tout organisme notifié au sein de l'UE. Les produits jugés conformes après avoir fait l'objet de procédures d'évaluation appropriées reçoivent le marquage « CE », qui permet leur libre circulation dans tous les États membres, mais qui oblige également le producteur à assumer l'entière responsabilité du produit⁵⁶.

L'avantage de la nouvelle approche et de l'approche globale tient au fait qu'elles limitent les prescriptions légales aux éléments essentiels, et qu'elles laissent aux producteurs le choix de la solution technique leur permettant de respecter ces exigences. Parallèlement, en mettant en concurrence les organismes notifiés à l'échelle de l'UE et en instaurant un sentiment de confiance dans leurs compétences au moyen de l'accréditation, ce système permet de maintenir l'évaluation de la conformité à l'écart du contrôle national. Le système des normes, plutôt que d'imposer des exigences décrétées par les pouvoirs publics, est mis au service des entreprises de façon à leur offrir des solutions viables pour respecter des exigences essentielles, qui n'ont toutefois pas force obligatoire en principe. L'aptitude de la nouvelle approche et de l'approche globale à créer un processus de normalisation harmonisé plus souple et plus efficient dans l'UE dépend donc grandement de la fiabilité des organismes de normalisation et de certification européens, ainsi que de l'efficacité réelle du contrôle exercé par les États membres. D'une part, les organismes de normalisation et de certification européens doivent se caractériser par un haut niveau de compétence technique, d'impartialité et d'indépendance vis-à-vis des groupes d'intérêts catégoriels, tout en étant capables d'élaborer les normes nécessaires pour donner une expression concrète aux exigences essentielles dans les meilleurs délais. D'autre part, il incombe à chaque État membre de veiller à ce que le marquage « CE » soit respecté, et à ce que seuls les produits conformes aux exigences essentielles soient vendus sur son marché. Si la fiabilité des essais effectués par un organisme notifié est mise en doute, les instances de contrôle de l'État membre concerné doivent intervenir.

Source : OCDE (2004d), p. 38-39.

2.4.2. Activités de normalisation

En tant qu'État membre de l'OMC, la Suisse est tenue de se conformer aux dispositions des Accords OTC et SPS de l'OMC, en vertu desquels les autorités de réglementation helvétiques doivent fonder les règlements techniques et les normes élaborés au niveau national (y compris les procédures de certification) sur les normes internationales. Le respect de ces obligations est étayé par l'article 4 de la LETC (voir ci-après), qui dispose que les « prescriptions techniques » – qui englobent les procédures d'évaluation de la conformité – doivent être formulées de manière à ne pas engendrer d'entraves techniques au commerce.

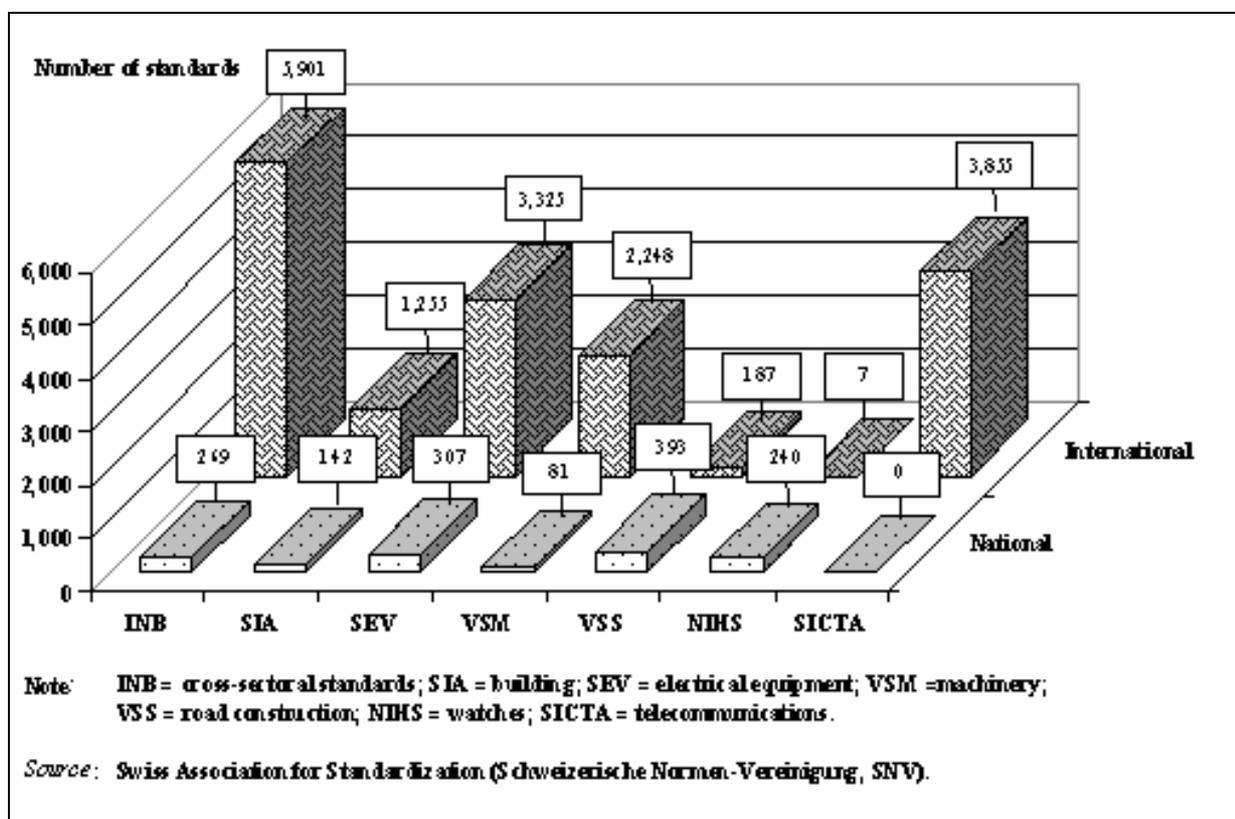
Comme le montre le graphique 11, la grande majorité des normes suisses sont déjà harmonisées avec les normes internationales. D'après les autorités suisses, les très rares normes nationales qui n'entrent pas dans cette catégorie en sont généralement absentes parce qu'il n'existe pas d'équivalent international pouvant s'y substituer.

En Suisse, l'élaboration et l'adoption des normes sont du ressort d'organismes de normalisation privés, qui sont indépendants des pouvoirs publics. L'Association suisse de normalisation (SNV) est le principal organisme de normalisation interdisciplinaire, et compte parmi ses membres l'Association pour l'électrotechnique, les technologies de l'énergie et de l'information (SEV), plus connue sous le nom d'Electrosuisse, ainsi que l'Association suisse des technologies de l'information et de la communication (SICTA). Les seules relations contractuelles liant la SNV au gouvernement suisse ont trait à l'exécution des

fonctions qui lui sont confiées par l'Ordonnance sur la notification des prescriptions et normes techniques ainsi que sur les tâches de l'Association suisse de normalisation⁵⁷. La SNV est notamment chargée de gérer le point d'information suisse prévu par les Accords OTC et SPS de l'OMC. La SNV et l'ensemble des organismes qui en sont membres, dont Electrosuisse et la SICTA, adhèrent au *Code de pratique pour l'élaboration, l'adoption et l'application des normes* annexé à l'Accord OTC.

Les trois organismes de normalisation susmentionnés tiennent compte des travaux de normalisation réalisés au niveau international, auxquels ils participent activement. La SNV est membre du Comité européen de normalisation (CEN) et de l'Organisation internationale de normalisation (ISO), Electrosuisse fait partie du Comité européen de normalisation électrotechnique (CENELEC) ainsi que de la Commission électrotechnique internationale (CEI), et la SICTA appartient à l'Institut européen des normes de télécommunication (ETSI). En tant que membres de ces organismes internationaux de normalisation, et conformément au Code de pratique annexé à l'Accord OTC, les organismes suisses de normalisation font largement usage des normes élaborées au niveau international.

Graphique 11. Progrès de l'harmonisation internationale



C'est au SECO qu'il incombe de veiller à l'application de la LETC, selon laquelle les « prescriptions techniques » – qui englobent les procédures d'évaluation de la conformité – doivent être formulées de manière à ne pas engendrer d'entraves techniques au commerce. Cela signifie également que chaque fois que des règlements techniques renvoient à des normes, le SECO détermine dans quelle mesure les normes internationales concernées ont été référencées. Les autorités de réglementation ne sont guère en mesure d'intervenir dans les activités des organismes privés de normalisation. Les préoccupations et observations concernant les normes utilisées en Suisse peuvent être communiquées directement à la SNV. Lorsque des normes helvétiques sont élaborées d'une manière non conforme au Code de pratique annexé à l'Accord OTC, les entreprises étrangères peuvent faire part de leurs commentaires au SECO par l'intermédiaire de leurs autorités nationales.

2.5 Rationaliser les procédures d'évaluation de la conformité

Lorsque l'harmonisation de réglementations n'est pas jugée réalisable ou nécessaire, la reconnaissance de l'équivalence des dispositions réglementaires appliquées par d'autres pays en vue d'atteindre le même objectif peut constituer la meilleure solution pour réduire les obstacles techniques liés aux disparités entre réglementations. Malgré l'élaboration de normes internationales, il existe encore de nombreux domaines dans lesquels s'appliquent toujours des règles nationales spécifiques, qui empêchent les fabricants de vendre leurs produits dans différents pays et de bénéficier pleinement du mécanisme des économies d'échelle. Leurs coûts sont également alourdis par la nécessité de démontrer la conformité des produits importés aux dispositions applicables dans le pays de destination, par le biais de procédures d'essai et de certification acceptées dans ce pays. Reconnaître l'équivalence de normes différentes en vigueur sur d'autres marchés, ou des résultats de procédures d'évaluation de la conformité mises en œuvre ailleurs, peut grandement contribuer à l'allègement de ces coûts. La réussite des efforts déployés au niveau international en matière de reconnaissance mutuelle dépend naturellement de la qualité des procédures d'essai, de certification et d'accréditation. Afin de garantir l'adéquation de ces activités aux besoins de marchés en évolution constante, les pouvoirs publics les confient de plus en plus souvent à des entités privées.

2.5.1 Initiatives nationales et intergouvernementales

La mise en œuvre des dispositions juridiques permettant la reconnaissance de l'équivalence des règles appliquées dans d'autres pays constitue une contrepartie (ou un substitut) importante à la conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle (ARM) (tableau 2). Elle permet de laisser entrer sur le territoire national des produits conformes aux objectifs de la réglementation sans faire peser des coûts ou des charges inutiles sur les importations. Cette option revêt également une importance toute particulière dans le cas de la Suisse, où l'alignement des règlements nationaux sur les normes européennes peut réduire l'ouverture des marchés pour certains fournisseurs (encadré 5). La législation suisse permet expressément la reconnaissance des attestations de conformité et des rapports d'essai étrangers même lorsque aucun ARM en bonne et due forme n'a été conclu avec le pays d'origine du producteur étranger. Le paragraphe 2 de l'article 18 de la LETC fixe deux conditions devant être remplies pour que de tels documents soient considérés comme ayant valeur probante :

1. les procédures d'essais ou d'évaluation de la conformité qui ont été appliquées à l'étranger satisfont aux exigences suisses et
2. l'organisme étranger dispose de qualifications équivalentes à celles exigées en Suisse.

Lorsque les rapports d'essai ou les attestations de conformité établies par les organismes suisses ne sont pas reconnus à l'étranger, les autorités suisses sont en droit de dénier toute valeur probante aux rapports d'essai ou attestations de conformité émanant du pays considéré, en application du paragraphe 3 de l'article 18 de la LETC. Ces dispositions, qui correspondent davantage à un instrument d'intervention qu'à un objectif, permettent aux autorités suisses de prendre des mesures lorsque les résultats des procédures d'évaluation de la conformité suisses ne sont pas reconnus à l'étranger. Au moment de la rédaction de ce rapport, cet instrument n'a jamais été employé. Cela tient peut-être au fait que sa mise en œuvre passe par l'adoption d'une ordonnance prenant en compte l'ensemble des effets économiques induits. Responsable de l'application du paragraphe 2 de l'article 18 de la LETC, le SECO peut intervenir, dans la mesure nécessaire, lorsque les autorités de réglementation nationales sont réticentes à reconnaître les résultats de procédures d'évaluation de la conformité.

Tableau 2. Liste indicative d'initiatives récentes en matière d'ARM

Partenaire	Partenaire	Secteurs	Conclu	Date d'entrée en vigueur	Type
UE ⁵⁸	Suisse	Équipements de télécommunication Compatibilité électromagnétique Sécurité électrique Appareils et systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphère explosible Médicaments (bonnes pratiques de fabrication) Dispositifs médicaux Appareils à pression Machines Équipements de protection individuelle Véhicules à moteur Instruments de mesurage Jouets Produits chimiques (bonnes pratiques de laboratoire) Engins et matériels de chantier Appareils à gaz et chaudières Tracteurs		1.6.2002	accord relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité
Canada	Suisse	Médicaments (bonnes pratiques de fabrication) Compatibilité électromagnétique Sécurité électrique Équipements de télécommunication Dispositifs médicaux		1.5.1999	accord sur la reconnaissance mutuelle d'évaluations de la conformité
CEE/ONU	CEE/ONU	Véhicules à moteur		28.8.1973	accord concernant la reconnaissance réciproque d'homologations
OCDE	OCDE	Produits chimiques	oui		- lignes directrices et bonnes pratiques de laboratoire - acceptation mutuelle des données

Source : autorités suisses.

Les organismes suisses d'évaluation de la conformité prennent également part à des initiatives pilotées par le secteur privé. Ainsi, ces organismes appliquent dans le domaine électrotechnique la Méthode d'acceptation mutuelle de certificats d'essai des équipements électriques (Méthode OC), dans le cadre du Système CEI d'essais de conformité et de certification des équipements électriques (IECEE). Dans le domaine des appareils fonctionnant au gaz et à l'eau, des initiatives conduites par le secteur privé existent entre les organismes d'évaluation de la conformité de la Suisse, de l'Allemagne, de la France et des Pays-Bas. Les autorités helvétiques ne sont pas informées de toutes les initiatives pilotées par le secteur privé associant des organismes suisses et étrangers d'évaluation de la conformité, qui peuvent notamment porter sur des procédures de reconnaissance fondées sur des programmes de comparaisons entre laboratoires.

2.5.2. Mécanismes d'accréditation

La reconnaissance des résultats des procédures d'évaluation de la conformité fondée sur l'accréditation est fortement encouragée par les autorités helvétiques. Les activités d'accréditation relèvent en Suisse de la compétence des pouvoirs publics. Le Service d'accréditation suisse (SAS) participe activement à différents programmes de coopération européens et internationaux, notamment à la Coopération européenne pour l'accréditation (EA), à la Coopération internationale sur l'agrément des laboratoires d'essais (ILAC) et au Forum international de l'accréditation (IAF), et a signé les accords multilatéraux pertinents.

2.6. Application des principes de la concurrence dans une perspective internationale

Les avantages offerts par l'accès au marché peuvent être amoindris par des interventions réglementaires cautionnant des comportements anticoncurrentiels, ou par l'absence de mesures correctrices face à ce type de pratiques. Il importe donc que les organismes de réglementation permettent aux entreprises, nationales ou étrangères, lésées par des pratiques anticoncurrentielles de plaider effectivement leur cause. L'existence de mécanismes de recours concernant les interventions réglementaires ou les agissements du secteur privé qui empêchent les entreprises étrangères d'accéder au marché ou de bénéficier d'une concurrence effective, la nature des institutions chargées d'examiner les plaintes, et le respect des délais prévus en la matière (s'ils existent) sont par conséquent des enjeux fondamentaux pour l'ouverture internationale des marchés. Ces questions sont abordées ci-après (pour un examen plus approfondi de l'application des principes de la concurrence dans le contexte de la réforme de la réglementation, voir le chapitre 3).

La relation entre concurrence et accès au marché n'est pas toujours très claire. Néanmoins, le contexte suisse, dans lequel les obstacles réglementaires à l'entrée⁵⁹ sont globalement peu susceptibles de constituer la principale entrave (du fait de l'harmonisation avec les normes de l'UE), conforte l'analyse selon laquelle des comportements anticoncurrentiels expliquent pour bonne part le niveau sensiblement plus élevé des prix pratiqués en Suisse. À cet égard, la prise en compte des principes d'ouverture des marchés dans le cadre de l'évolution et de la mise en œuvre de la politique de la concurrence en Suisse serait peut-être plus efficace pour renforcer l'efficacité de l'économie et faire baisser les prix, qu'une accentuation de la concurrence entre les seuls producteurs de biens et fournisseurs de services nationaux.

La plus haute autorité du système suisse de politique de la concurrence est la Commission de la concurrence (ComCo), qui se compose de 11 à 15 membres, dont un président et deux vice-présidents, nommés par le Conseil fédéral. Assistée par un Secrétariat permanent aux effectifs modestes, la Commission est chargée de l'application de la Loi sur les cartels. En termes de ressources humaines mises à la disposition des autorités de la concurrence, la Suisse se classait à l'avant-dernier rang des 20 pays de l'OCDE examinés dans le cadre d'une récente étude⁶⁰. La révision de la Loi sur les cartels en 1995 a débouché sur la disparition de certains des cartels les plus voyants en Suisse, mais aucun progrès sensible n'a été observé dans la foulée de ces succès initiaux jusqu'à l'année 2003, au cours de laquelle les nouvelles modifications apportées à cette loi et les ordonnances allant de pair ont permis des avancées. Les nouvelles dispositions adoptées autorisent en particulier l'imposition d'une amende dès qu'a été établie l'existence d'un comportement anticoncurrentiel illicite, alors que les dispositions précédemment en vigueur prévoyaient un simple avertissement au stade de la première infraction constatée, puis l'imposition d'une amende en cas de récidive. En outre, la mise en œuvre d'un programme de clémence qui permet de réduire les amendes infligées aux parties acceptant de coopérer facilitera la collecte d'informations par la ComCo. Pour l'heure, des sanctions administratives peuvent être appliquées aux cartels horizontaux correspondant à des accords sur des prix, des quantités ou la répartition géographique de marchés, à certains types d'accords verticaux, ainsi qu'aux abus de position dominante. Le montant des amendes est plafonné à 10 % du chiffre d'affaires réalisé en Suisse au cours des trois derniers exercices.

De manière générale, le renforcement de la concurrence est propice à l'ouverture des marchés, dans la mesure où il favorise l'entrée de fabricants, de fournisseurs de services et de produits efficaces – tant nationaux qu'étrangers. Considérées sous un angle strictement national, les insuffisances du cadre de la concurrence suisse concordent dans une large mesure avec ses défaillances en termes d'ouverture des marchés, mais des nuances existent. D'un point de vue institutionnel, l'indépendance politique de l'autorité de la concurrence est extrêmement importante, dans la mesure où la garantie de son impartialité sous un angle strictement national requiert des mécanismes de contrôle institutionnels différents de ceux nécessaires pour assurer la prise en compte des intérêts des producteurs de biens et fournisseurs de services étrangers, en particulier lorsque ladite autorité est composée d'acteurs nationaux. De même, dans le cadre du renforcement des effectifs en termes quantitatifs et qualitatifs, il convient de mettre à profit les formations dispensées pour améliorer la compréhension des relations complexes entre la politique de la concurrence considérée dans l'optique de l'ouverture des marchés, d'une part, et les échanges et l'investissement, d'autre part. Remédier aux déficiences qui caractérisent la coopération internationale en matière de concurrence aurait probablement des effets positifs dans chacun des deux domaines susmentionnés, allant au-delà du renforcement de l'efficacité de la ComCo sur le plan technique qui résulterait d'un accès accru aux informations concernant les cartels étrangers.

La politique de la concurrence suisse se caractérise par des débuts récents et une amélioration progressive. L'effet dissuasif du cadre actuel de la concurrence ne transparait pas encore dans le niveau des prix intérieurs. Selon le rapport annuel 2003 du Surveillant des prix (un organisme public chargé d'observer l'évolution des prix et de sanctionner les entités en position dominante sur le marché suisse qui pratiquent des prix abusifs), la faible intensité de la concurrence dans l'économie nationale constitue la principale raison pour laquelle la Suisse est un « îlot aux prix élevés » par rapport aux autres pays⁶¹. En matière de politique de la concurrence, comme dans le domaine connexe des marchés publics, la Suisse dispose déjà d'un cadre juridique et institutionnel adéquat pour améliorer sa situation actuelle.

3. ÉVALUATION DES RÉSULTATS DANS CERTAINS SECTEURS

La présente section examine les incidences de la réglementation suisse en vigueur, du point de vue de l'ouverture internationale des marchés dans trois secteurs: électricité, services de télécommunication, et automobile et composants. Pour chacun d'eux, on a tenté de dégager les effets de la réglementation sectorielle propre sur les échanges internationaux et l'investissement ainsi que le degré d'application explicite ou implicite des six principes d'efficacité.

3.1 Électricité

Bien que la Suisse n'ait souscrit à aucun engagement eu égard aux services relatifs à l'énergie au titre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), elle est fortement tributaire des échanges de produits et services énergétiques pour répondre à ses besoins⁶². Les importations représentent en effet plus des trois quarts de ses besoins en énergie primaire (combustibles fossiles et fissiles), et de ce fait plus de 22% de ses dépenses totales affectées à l'énergie et 3.4% de ses importations totales⁶³. La Suisse est un exportateur net d'électricité et elle enregistre un excédent commercial annuel moyen qui se chiffre de 0.5 à 1 milliard CHE. Compte tenu de sa situation géographique, au cœur de l'Europe, les échanges internationaux et les investissements dans le secteur de l'électricité sont importants pour son économie en termes de flux entrants et sortants. Les échanges transfrontaliers d'électricité de la Suisse se sont considérablement développés ces dernières années, notamment avec l'Italie. En 2002, la capacité transfrontalière avec la France, l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie s'établissait à 5 350 MW, 2 750 MW, 3 000 MW et 4 550 MW respectivement. Au début de 2005, une nouvelle liaison d'une capacité de 1 300 MW a été mise en service pour débloquer les goulets d'étranglement chroniques à l'interconnexion San Firoano-Robbia avec l'Italie, où les capacités de transfert nominales pour les opérateurs suisses ont été portées à 3 850 MW pour 2005 (par rapport à 2 800 MW l'année précédente). Les électriciens suisses ont

investi massivement à l'étranger dans divers pays comme l'Italie, la Hongrie, la République tchèque et la Norvège. De leur côté, les opérateurs étrangers ont également fait des investissements d'importance en Suisse. Ainsi, la participation étrangère atteint 11.7 % et 20 % dans les grands fournisseurs comme Atel et BKW, et même 100 % dans EnAlpin

Le secteur suisse de l'électricité est dominé par quatre fournisseurs.⁶⁴ La production est à 60% d'origine hydraulique, le reste étant produit par cinq centrales nucléaires. Le secteur est très fragmenté. Les réseaux de distribution sont détenus et contrôlés par les collectivités locales et les cantons. La concurrence est limitée par l'existence de monopoles de fait et, dans certains cantons, de droit. La réglementation de l'électricité se complique encore à l'échelon local, où les propriétaires de réseau détiennent le pouvoir de fixer les tarifs et l'accès à leurs réseaux, dans une situation où les recettes excédentaires provenant des tarifs d'électricité sont souvent affectées au subventionnement d'activités économiques ou sociales (par exemple l'éclairage public), auquel les collectivités se sont habituées. Cette diversité d'influences se traduit dans la variation des prix pratiqués selon les différents types de consommateurs, qui présentent des écarts pouvant aller dans certains cas du simple au quadruple. En moyenne, les ménages paient 55% de plus que les grandes entreprises, capables de négocier des conditions favorables, et les PME sont souvent en mesure d'obtenir des rabais pouvant atteindre 30%⁶⁵. Malgré les progrès accomplis depuis 1997, alors qu'elle se classait au deuxième rang des pays membres de l'Agence internationale de l'énergie pour la cherté de l'électricité, la Suisse occupe encore le quatrième rang en 2002⁶⁶.

Le prix élevé de l'électricité est devenu une préoccupation de premier plan des responsables politiques suisses, qui se sont efforcés d'introduire une concurrence accrue dans le secteur de l'électricité. Ils sont appuyés dans leur démarche par la nouvelle directive de l'UE⁶⁷, qui prévoit une libéralisation accrue des marchés de l'électricité afin de permettre des échanges efficaces entre les économies membres de l'Union européenne, et qui pourrait avoir des incidences défavorables sur les échanges entre la Suisse et l'UE si la première ne pousse pas plus loin ses réformes intérieures. La réforme de la réglementation en Suisse, sur un plan général et en particulier en ce qui concerne de l'électricité, a essuyé un cinglant revers à la suite d'une votation populaire qui a eu lieu en 2002 et qui a rejeté les importantes mesures destinées à mettre en place un cadre devant favoriser la concurrence dans l'ensemble du secteur suisse de l'électricité. Une panne d'électricité majeure survenue en Italie en 2003 a eu pour effet de relancer le débat en Suisse sur les trois grands enjeux de la votation de 2002, à savoir l'accès universel au réseau, la sécurité d'approvisionnement et la nécessité d'une instance réglementaire forte. Plus récemment, dans une décision rendue au niveau fédéral, il a été jugé que la loi sur la concurrence (destinée expressément à contrôler les pratiques commerciales restrictives) offrait une assise suffisante pour lever certains obstacles réglementaires à l'entrée sur le marché local de l'électricité. Les cantons pourraient toutefois tenter de s'opposer à un monopole de droit pour contourner le droit fédéral de la concurrence.

Le vaste processus de consultation publique mené au cours du second semestre 2004 a abouti au projet de loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEl) ainsi qu'à un amendement de la loi sur l'électricité (LE, actuellement en vigueur). L'adoption de la LApEl et de l'amendement de la LE, au sujet de laquelle le Parlement a entamé ses délibérations au début de cette année, devait marquer une étape importante dans la réforme du secteur de l'électricité et l'ouverture des marchés. Le Conseil fédéral voulait que la LE soit adoptée en 2005, de façon que la Suisse puisse se conformer aux exigences essentielles du règlement de l'UE relatif aux réformes destinées à faciliter les échanges transfrontaliers d'électricité⁶⁸. La LApEl prévoyait une libéralisation en deux temps : d'abord, dès 2007, pour les consommateurs non domestiques, puis, cinq ans plus tard, pour les ménages. Cette deuxième étape de la réforme, si elle était approuvée, devait permettre aux ménages de décider soit de demeurer avec le fournisseur historique, dans des conditions de service précises, soit de choisir un nouveau fournisseur sur le marché. Cependant, la Commission parlementaire n'a pas accordé la priorité à l'amendement de la LE et a préféré modifier la LApEL, laquelle prévoit désormais une ouverture totale du marché, y compris pour les ménages, dès son entrée en vigueur. La LApEL prévoit des amendes jusqu'à 100 000 CHE pour sanctionner les activités

illégales, notamment les suivantes : empêcher le dégroupage de la fourniture et du transport ; ne pas répercuter les réductions de prix aux consommateurs ; et calculer les tarifs sur des coûts gonflés et refuser l'accès d'un tiers aux réseaux de transport.

Les fournisseurs d'électricité étrangers déjà présents en Suisse ou qui sont susceptibles d'entrer sur ce marché tireront avantage des dispositions de la LApEL, qui institue une Commission de l'électricité (ElCom), compétente pour les échanges transfrontaliers d'électricité ainsi que pour les aspects pertinents du marché suisse de l'électricité et des réseaux de transport. Conformément aux principes qui sous-tendent l'ouverture des marchés, la Commission a pour mandat de veiller à la non-discrimination dans les échanges transfrontaliers et, à cet égard, sa compétence englobe les domaines de l'électricité qui ne sont pas encore couverts par d'autres organismes de réglementation, notamment en ce qui concerne les normes. Toujours conformément au principe de l'ouverture des marchés qui guide son mandat, l'ElCom, est compétente pour empêcher la discrimination entre les entrants sur le marché, sous réserve qu'ils se conforment à la législation générale suisse applicable aux entreprises et, s'agissant d'investissements dans des installations, à la loi sur l'électricité. Bien que l'ElCom ne soit pas en soit habilitée à sanctionner les entreprises, elle est en mesure d'ordonner l'accès de tiers aux réseaux de transport. Dans les limites de sa compétence, elle est aussi habilitée à réviser et à imposer les tarifs d'utilisation finale sous réserve d'une période de transition, mais s'en remet à la Commission de la concurrence quant aux questions de tarification sans rapport avec le réseau (par exemple, en ce qui concerne les fusions) et reçoit des avis de la Surveillance des prix quant aux décisions concernant les prix. Le souci de répondre aux préoccupations du public se traduit dans le mandat de l'ElCom, qui non seulement vise à assurer l'accès des tiers et la non discrimination, mais prévoit également la surveillance du marché en vue d'anticiper les menaces qui pourraient peser à moyen et à long terme sur la sécurité et l'approvisionnement, ainsi que la réalisation des objectifs de solidarité territoriale. L'adoption de la LApEL et de l'amendement de la LE marquerait un progrès important en mettant en place un cadre fondé sur les principes d'ouverture des marchés et d'expression démocratique destiné à améliorer la compétitivité au sein du secteur de l'électricité.

3.2. Services de télécommunication

Les engagements de la Suisse concernant l'accès au marché, énoncés dans le quatrième Protocole indexé à l'AGCS, ainsi que les engagements révisés ultérieurs font du secteur des télécommunications du pays « l'un des environnements les plus libéraux et les plus concurrentiels parmi les Membres de l'OMC », selon l'évaluation des politiques commerciales de la Suisse effectuée par le Secrétariat de l'OMC en 2004. Bien que les problèmes concernant le dégroupage de la boucle locale ne soient pas encore entièrement résolus, la libéralisation et l'ouverture du marché des services de télécommunication en Suisse ont sensiblement progressé depuis la mise en œuvre de la loi de 1998 sur les télécommunications. Ainsi, les tarifs d'utilisation d'une ligne fixe ont baissé de 15 % en 1999 et encore de 25 % en 2000⁶⁹. Swisscom (l'ex-monopole d'Etat chargé de fournir les services de télécommunication) détient encore des parts de marché de 84, 66 et 47 % pour les communications locales, nationales et internationales respectivement, en partie en raison de pratiques anticoncurrentielles. Contrairement à la situation qui prévaut dans le secteur de l'électricité, les tarifs d'utilisation de la ligne fixe résidentielle sont inférieurs aux tarifs des lignes professionnelles. Actuellement, plus de 50 entreprises suisses et étrangères offrent des services sur ligne fixe en Suisse. La libéralisation du marché de la téléphonie mobile, réalisée en 1999, a favorisé l'émergence de trois grands opérateurs, bien que Swisscom conserve une part de marché de 68.1 %.

Le secteur des télécommunications suisse démontre à la fois les avantages de la libéralisation du marché et une consolidation incomplète des gains attendus de cette libéralisation, en raison de défaillances liées à la concurrence dans l'ouverture du marché. Le marché des services sur ligne fixe, qui présente des similitudes avec le secteur de l'électricité, est fragmenté. Bien que le coût d'accès moyen aux lignes louées soit inférieur à la moyenne internationale, il existe des disparités marquées entre les régions, les prix étant particulièrement élevés hors agglomération, dans les régions où les abonnés n'ont pas d'autre choix que

Swisscom⁷⁰. Les initiatives législatives et réglementaires engagées depuis la mise en œuvre de la loi de 1998 sur les télécommunications ont visé essentiellement à lever l'obstacle à l'accès que représentait le contrôle permanent de Swisscom sur la boucle locale. Une réforme de la loi sur les télécommunications mise en œuvre en avril 2003 a été jugée suffisante à l'époque pour permettre à la Commission fédérale de la communication (ComCom) d'ordonner à Swisscom d'offrir un accès dégroupé à la boucle locale. Cependant, une décision rendue en février 2004 par laquelle la ComCom obligeait Swisscom à dégroupier l'un accès (et qui spécifiait les tarifs à appliquer à la location de lignes fixes au concurrent Sunrise) a été annulée au niveau fédéral en octobre de la même année, au motif qu'en l'absence d'une loi réglementant expressément la tarification des lignes fixes, la ComCom n'était pas compétente pour rendre une décision en cette matière. Le débat a été engagé dans la Chambre basse du Parlement en octobre 2004 en vue de modifier la loi sur les télécommunications de façon à permettre à la ComCom de mettre en œuvre le dégroupage.

3.3. Automobile

Les efforts déployés de longue date par la Suisse pour favoriser une harmonisation convergeant vers des normes internationales traduisent un intérêt économique évident et les mesures actuelles de libéralisation du marché de l'automobile et des pièces pourraient avoir d'importantes implications favorables pour l'ouverture du marché. La Suisse ne possède pas d'industrie automobile nationale mais elle est un important développeur et fabricant de pièces de haute technologie et de haute précision, et de machines-outils pour l'industrie automobile internationale. Le secteur de l'automobile helvétique est un très important employeur et une source d'activité économique qui contribue grosso modo pour 60 milliards USD à l'économie du pays chaque année. Des constructeurs automobiles de premier plan comme Mercedes et BMW utilisent des composantes telles que les portières, les systèmes de chauffage et d'isolation, les ceintures de sécurité et d'autres éléments qui ont été mis au point et sont produits en Suisse.

La Suisse est partie à l'Accord de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe de 1958 concernant l'adoption de prescriptions techniques uniformes (Accord de la CEE-ONU), dans le cadre duquel les États membres ont à ce jour adopté quelque 120 règlements établissant des normes techniques pour les automobiles et les pièces détachées. L'Accord de 1958 devrait aboutir à la reconnaissance mutuelle d'autorisations nationales dans ces domaines lorsque les différents États membres transposeront les règlements dans leur droit national et les mettront en application. À ce jour, la Suisse a mis en œuvre la plupart des 120 règlements susmentionnés.

Le lien entre la réforme de la réglementation et l'ouverture des marchés ressort avec clarté de cet exemple, dans lequel la réforme menée dans le domaine de la politique de la concurrence est de nature à favoriser sensiblement l'ouverture des marchés, indépendamment des mesures de libéralisation explicites mises en œuvre au plan international. Le marché suisse de l'automobile et des pièces détachées, qui présente des similitudes avec les deux secteurs examinés précédemment, a toujours été fortement segmenté en raison des accords sélectifs conclus par les grands producteurs et importateurs automobiles, qui ont fait que les prix des voitures neuves peuvent être de 5 % inférieurs à 25 % supérieurs à ceux pratiqués dans l'UE⁷¹. Les réformes qui sont entrées en vigueur début 2003 ont pour but de libéraliser l'industrie suisse de l'automobile et des pièces détachées, qui a produit plus de 271 000 véhicules cette année-là⁷².

En 2002, la ComCo a décidé de libéraliser l'industrie automobile suisse en déclarant illégales en Suisse un certain nombre de pratiques qui avaient été auparavant autorisées dans le droit de l'UE sur la base de l'« exemption globale »⁷³. Déjà avant la réforme du droit général de la concurrence, dont la période de transition se terminait le 1^{er} avril 2005, un certain nombre d'accords verticaux imposés par les producteurs ou concessionnaires automobiles avaient été déclarés illégaux (par exemple, l'interdiction de ventes passives à des clients situés hors du territoire assigné au concessionnaire, l'interdiction des échanges intra-marque entre concessionnaires, la fixation de prix de revente minimums ou fixes). Ce changement

s'est opéré sous la forme d'un règlement à l'amiable (Citroën) et d'une « communication » interprétative ultérieure de la ComCom fondée sur la législation anticartel en vigueur. La pratique consistant à annuler les garanties de véhicules neufs achetés dans des pays voisins ou par importation parallèle (qui avait permis auparavant de limiter ce segment de marché à grosso modo 3 % du marché suisse) est également devenue illégale⁷⁴. Les concessionnaires établis en Suisse sont désormais autorisés à vendre des véhicules de leur marque achetés dans des pays tiers, et à en assurer l'entretien et la réparation sans enfreindre les règles de garantie. Les producteurs de pièces détachées et concessionnaires indépendants devraient également bénéficier des nouvelles règles car les concessionnaires sont maintenant en mesure de conclure des contrats de service et de fournir des services de réparation dans lesquels ils proposent de l'équipement de première monte, des pièces d'équipementier ou des pièces de rechange de « qualité équivalente » à leurs clients sans enfreindre les règles de garantie. Ces modifications devraient avoir des conséquences sensibles sur l'ouverture des marchés pour les producteurs de pièces automobiles à l'échelle internationale. Les réformes mises en œuvre pour favoriser le développement de la concurrence sur le marché de l'automobile et des pièces de rechange devraient transformer la structure du marché suisse et stimuler la demande de concessions, qui a baissé de 3 à 5 % au cours des trois dernières années, pour tomber à environ 5 400 entreprises, employant 39 000 personnes.

4. CONCLUSIONS ET ORIENTATIONS DE RÉFORME

4.1. Évaluation générale et recommandations

La Suisse est une économie prospère de taille moyenne qui entretient des relations étroites avec le reste de l'économie mondiale en matière d'échanges et d'investissement. La prospérité de la Suisse traduit l'efficacité de la gestion de ses relations économiques avec le reste du monde, mais la faiblesse actuelle de son taux de croissance économique met en évidence d'importantes déficiences en termes de concurrence intérieure sur les marchés de produits. La Suisse devra renforcer l'efficacité de son économie en réformant sa réglementation pour pouvoir combler l'écart de croissance qui la sépare de la plupart des autres pays de l'OCDE. C'est en prêtant attention, tout au long de ce processus de réforme, aux principes d'ouverture des marchés qu'elle pourra élaborer et mettre en œuvre les réformes de la réglementation qui lui procureront les gains attendus.

Certains ont pu assimiler la Suisse à un accord commercial entre 26 cantons. Sous cet angle, on peut considérer l'intégration des marchés helvétiques comme très poussée pour ce qui est de la libre circulation des marchandises, et comme imparfaite s'agissant des services. En ce qui concerne les travailleurs, les seuls obstacles observés sont ceux qui entravent la circulation des étrangers n'ayant pas le statut de résident. Les capitaux circulent librement, mais les disparités fiscales au niveau infrafédéral peuvent être source de distorsions. Les efforts de réforme de l'économie nationale visent à renforcer la cohérence entre les cantons, de manière que les activités économiques efficaces puissent remplacer celles qui ne le sont pas dans l'ensemble de l'économie. L'action menée par les pouvoirs publics pour faciliter une réforme de la réglementation allant dans ce sens est manifeste au vu de la multitude d'institutions créées, de nouvelles lois votées et de modifications législatives adoptées depuis dix ans. La Loi fédérale sur le marché intérieur (LMI) a clairement pour objectif d'éliminer les obstacles réglementaires aux activités économiques entre les cantons et les communes. La Loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC) étaye la LMI et renforce l'ouverture des marchés, en s'attaquant aux obstacles d'ordre réglementaire qui ne sont pas nécessaires pour atteindre des objectifs réglementaires légitimes, que ces obstacles soient intérieurs ou relatifs aux échanges internationaux. Les modifications récentes de la Loi sur les cartels visent à faciliter la croissance des activités économiques efficaces, ainsi que leur développement dans des secteurs où il était précédemment bloqué par des pratiques anticoncurrentielles.

Un des éléments du processus de réforme qui a posé de sérieux problèmes aux autorités est la réforme des votations populaires. En Suisse, la communication relative aux réformes de la réglementation est tout aussi importante que leur conception et leur mise en œuvre. C'est pourquoi le processus de réforme helvétique se caractérise par un souci de transparence extrême, auquel semble s'ajouter la volonté d'en renforcer l'efficacité dans le cadre des réformes actuelles. Rien n'empêche les parties étrangères de s'informer des projets de réglementation, mais les autorités ne sont pas expressément tenues de solliciter des contributions étrangères dans le cadre de la procédure législative.

- En réservant une place aux contributions étrangères, les pouvoirs publics pourraient accéder à des ressources étrangères permettant de mieux intégrer dans le processus de réforme les considérations liées à l'ouverture des marchés.
- Les autorités renforceraient également l'ouverture des marchés en instaurant une procédure réglementaire standardisée d'ordre général permettant aux entreprises étrangères de former des recours.

La législation suisse, en particulier la LETC, vise expressément à réduire la *discrimination* dans les secteurs économiques qui ont été libéralisés en faveur des acteurs étrangers. Le Secrétariat d'État à l'économie veille à l'application de cette loi en suivant l'évolution des lois et ordonnances, et en réexaminant celles qui ont fait l'objet de réclamations soumises par des entreprises étrangères *via* leurs autorités gouvernementales.

- La mise en place d'un mécanisme officiel destiné à recueillir les observations des parties étrangères sur les réglementations et les pratiques administratives améliorerait l'ouverture des marchés en Suisse, et faciliterait les interactions en vue de réformes positives en réduisant le nombre de démarches nécessaires pour transmettre des commentaires aux autorités.

Compte tenu de la multiplication des accords commerciaux régionaux (ACR) observée ces dernières années, la négociation de tels accords constitue davantage un moyen de réduire la discrimination subie par les entreprises nationales qu'une voie d'accès préférentiel aux marchés étrangers concernés.

- Il convient de préserver la transparence du processus de négociation de ces accords pour atténuer leur impact discriminatoire sur les parties tierces.

La mise en place récente d'une procédure obligatoire d'analyse d'impact de la réglementation (AIR) au niveau fédéral constitue un progrès notable pour la libéralisation de l'environnement économique, puisqu'elle permet de *veiller à ce que la réglementation ne soit pas inutilement restrictive*. Les capacités d'analyse étant inégalement réparties au sein du système réglementaire suisse, les rapports d'AIR sont de qualité très variable. Faute d'obligation de consulter les parties étrangères et de prendre en compte l'impact des dispositions réglementaires sur le commerce extérieur et l'investissement dans le cadre de l'AIR, les effets de l'ouverture des marchés (négatifs ou positifs) risquent fort d'être négligés dans l'évaluation des projets de réglementation.

- Dans le processus d'AIR suisse, une obligation spécifique de prise en compte des effets induits en termes d'ouverture des marchés permettrait de se prémunir contre une évaluation erronée de l'impact des projets de réglementations.

Étant donné la proximité géographique et économique du marché de l'UE, ainsi que sa taille, il est clair que l'*harmonisation* des réglementations helvétiques avec les *normes internationales* mises au point par les organismes de l'Union européenne conditionne le développement des échanges de la Suisse avec son premier partenaire commercial. À l'évidence, l'alignement des normes suisses sur celles de l'UE

progresses rapidement, mais les autorités s'efforcent également de réduire les possibilités de discrimination de fait vis-à-vis des pays tiers, comme en témoignent les dispositions de la LETC sur l'acceptation de l'équivalence des résultats de procédures étrangères d'évaluation de la conformité. En menant une politique d'harmonisation avec les normes internationales, en concluant des accords de reconnaissance mutuelle, et en mettant en place un cadre pour l'acceptation de l'équivalence des résultats de procédures étrangères d'évaluation de la conformité, la Suisse a adopté une approche intégrée de l'ouverture des marchés dans le domaine des normes. Il sera de plus en plus important de continuer à garantir de manière générale l'ouverture des marchés.

- Une importance prioritaire devrait être accordée au renforcement, et non à la simple préservation, de l'ouverture des marchés en termes d'échanges et d'investissement à l'égard des économies régionales dynamiques autres que l'UE.

Instaurer la concurrence en Suisse est une tâche ardue, en raison d'une culture du consensus qui résulte à la fois d'un rude environnement favorisant les comportements coopératifs, et de l'obligation institutionnelle de consulter toutes les parties intéressées. La topographie du pays et l'histoire de la Confédération ont en outre contribué à des approches régionales spécifiques de la réglementation des différents aspects de l'économie moderne. Dans la mesure où les recettes excédentaires que permettent de dégager les prix administrés localement sont affectées au subventionnement croisé d'activités économiques ou sociales relevant d'autres secteurs, l'instauration d'une concurrence effective représente à la fois une finalité et un moteur de la réforme de la réglementation. Or, c'est d'un renforcement de la concurrence intérieure sur les marchés de produits que l'économie suisse tirera le plus de profit en termes de compétitivité et d'ouverture de ses marchés. Les gains substantiels qui pourraient découler d'une réforme de la politique de la concurrence dans le secteur automobile – malgré l'absence de nouveaux engagements de libéralisation de ce secteur au niveau international – mettent en lumière le rôle fondamental que doivent jouer les considérations liées à l'ouverture des marchés dans la conception et la mise en œuvre de la politique de la concurrence.

- Accroître les ressources des autorités de la concurrence, en mettant tout particulièrement l'accent sur les règles commerciales et les principes d'ouverture des marchés, permettrait de consolider davantage les bienfaits économiques des engagements de libéralisation déjà mis en œuvre, ainsi que des futures mesures de libéralisation.

4.2 Recommandations

1. *La mise en place d'un mécanisme officiel destiné à recueillir les commentaires des entreprises étrangères sur les réglementations et les pratiques administratives améliorerait l'ouverture des marchés en Suisse et faciliterait les interactions en vue de réformes positives en réduisant le nombre de démarches nécessaires pour transmettre des commentaires aux autorités.*

L'un des éléments du processus de réforme qui a posé de sérieux problèmes aux responsables est le potentiel de blocage dû aux droits référendaires. En Suisse, la communication des réformes de la réglementation est tout aussi importante que leur conception et leur mise en œuvre. C'est pourquoi la procédure de réforme en Suisse est extrêmement soucieuse de transparence et les réformes actuelles dans ce domaine visent encore à plus d'efficacité. Cependant, bien que rien n'empêche les étrangers de s'informer des projets de réglementation, il n'y a aucune obligation expresse de solliciter une contribution étrangère au sein de la procédure législative.

La législation suisse, en particulier la loi sur les entraves techniques au commerce, s'efforce expressément de réduire les *discriminations* dans les secteurs de l'activité économique qui ont été libéralisés en faveur des étrangers. Le Secrétariat d'État à l'Économie met en œuvre cette loi en suivant

l'évolution des dispositions législatives et réglementaires et en revoyant celles de ces dispositions qui ont fait l'objet de réclamations de la part d'entreprises étrangères. Réduire le nombre de démarches nécessaires pour communiquer avec les autorités permettra d'instaurer des échanges constructifs qui ne pourront que servir l'avancement des réformes.

2. *On renforcerait également l'ouverture des marchés si l'on instaurait une procédure réglementaire générale standardisée permettant aux entreprises étrangères de former un recours.*

La décision formelle d'une autorité indique généralement qu'il existe une voie de droit. Il est plus difficile d'engager une action en justice quand il n'y a pas de décision formelle.

3. *En préservant la transparence de la négociation, on atténuera l'impact discriminatoire de ces accords sur les tiers.*

La multiplication des accords commerciaux régionaux ces dernières années fait que la négociation d'accords revient davantage à s'efforcer de réduire les discriminations à l'encontre de l'économie nationale qu'à rechercher un accès préférentiel aux marchés étrangers.

4. *Une obligation précise de prise en compte, dans l'AIR suisse, des conséquences du point de vue de l'ouverture des marchés permettrait de se prémunir contre une évaluation erronée de l'impact d'un projet de réglementation.*

La mise en place récente d'une analyse obligatoire d'impact de la réglementation au niveau fédéral est un progrès marquant pour la libéralisation de l'environnement économique en *faisant en sorte que la réglementation ne soit pas inutilement restrictive*. Les capacités analytiques étant inégalement réparties au sein du système réglementaire suisse, l'AIR n'est pas d'une qualité homogène. Faute d'obligation de consulter les parties étrangères et de prendre en compte l'impact sur le commerce extérieur et sur l'investissement étranger dans le cadre de l'AIR, les effets de l'ouverture des marchés (négatifs ou positifs) risquent d'être négligés dans l'évaluation des projets de réglementation.

5. *L'une des actions prioritaires devrait être de renforcer, plutôt que de préserver, l'ouverture des marchés pour les échanges et l'investissement à l'égard d'économies régionales dynamiques hors UE.*

La proximité géographique et économique du marché de l'UE, de même que sa taille, ont pour conséquence que *l'harmonisation* des réglementations suisses par rapport aux *normes internationales* mises au point dans les instances de l'UE est la méthode qui s'impose pour développer les échanges avec le premier partenaire commercial. Manifestement, on progresse rapidement dans l'alignement des normes suisses sur celles de l'UE, mais on s'efforce aussi de réduire la possibilité de discrimination de fait vis-à-vis des pays tiers, comme en témoignent les règles sur l'acceptation de l'équivalence des évaluations de conformité étrangères qui figurent dans la loi sur les entraves techniques au commerce. Par sa politique d'harmonisation consistant à s'aligner sur les normes internationales, à conclure des accords de reconnaissance mutuelle et à mettre en place un cadre pour l'acceptation de l'équivalence des évaluations de conformité étrangères, la Suisse a adopté une approche intégrée de l'ouverture des marchés dans le domaine de la normalisation. Il sera de plus en plus important de maintenir à l'avenir l'ouverture générale des marchés.

6. *Accroître les moyens d'action des autorités de la concurrence, en mettant tout particulièrement l'accent sur les règles commerciales et les principes d'ouverture des marchés, permettrait de conforter davantage les bienfaits économiques des engagements de libéralisation déjà mis en œuvre et des actions futures de libéralisation.*

Instaurer la concurrence en Suisse est une tâche ardue en raison d'une culture consensuelle qui est le double produit d'un rude environnement favorisant les comportements coopératifs et de l'obligation institutionnelle de consulter toutes les parties concernées. La topographie du pays et l'histoire de la Confédération ont en outre contribué à des approches régionales spécifiques de la régulation des différents aspects de l'économie moderne. L'affectation des recettes excédentaires que permettent de dégager les prix administrés localement au subventionnement d'activités économiques ou sociales relevant d'autres secteurs implique que la mise en place d'une concurrence efficace est à la fois une finalité et un moteur de la réforme de la réglementation. Or, c'est de nouveaux progrès dans la concurrence intérieure sur les marchés de biens et de services que l'économie suisse tirera le plus de profit du point de vue de sa compétitivité et de l'ouverture de ses marchés. Les gains substantiels découlent d'une réforme de la politique de la concurrence dans le secteur automobile – malgré l'absence de nouveaux engagements de libéralisation de ce secteur vis-à-vis des autres pays – mettent en lumière le rôle fondamental que doivent jouer les considérations liées à l'ouverture des marchés dans la conception et la mise en œuvre de la politique de la concurrence.

Notes

1. Banque mondiale (2005b). Ce chiffre a été obtenu selon la méthode utilisée pour l'Atlas de la Banque mondiale, à partir des parités de pouvoir d'achat (PPA).
2. *Ibid.*
3. OCDE (2004a), p. 9.
4. OCDE (2004a), p. 16.
5. Forum économique mondial (2004), p. 493.
6. *Ibid.*
7. Cotis, Jean-Philippe (2005), p. 11.
8. EIU (2004), p. 29.
9. Forum économique mondial (2004), p. 493.
10. *Ibid.*
11. OMC (2004c), p. 2.
12. Bureau de l'intégration. Dans le cadre des statistiques commerciales, le pays d'exportation est celui où la dernière transformation du produit considéré a eu lieu. Or, une telle définition n'est pas sans conséquence sur un pays enclavé comme la Suisse. Ainsi, des importations de pétrole brut seront enregistrées comme originaires du pays où il a été raffiné (les Pays-Bas, par exemple) et non pas nécessairement de celui dont il provient (la Libye, par exemple).
13. Voir *Annexe I*.
14. Voir USFCS (2004b) et DG Commerce de la Commission européenne (2005).
15. Voir USFCS (2004b).
16. Selon une enquête effectuée auprès de dirigeants d'entreprises, la Suisse arrivait au 41^e rang des 60 pays étudiés, classés en fonction des opinions exprimées sur l'affirmation suivante : « Le droit de la concurrence de votre économie n'est pas un instrument efficace de prévention de la concurrence déloyale. »
17. Forum économique mondial (2004), p. 493.
18. OCDE (2005b).
19. La couverture des pays varie dans le temps [pour obtenir de plus amples informations, voir OCDE (2005b)]. **Zone OCDE** : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique-Luxembourg, Canada, Corée, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Japon, Mexique, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Suède, Turquie. **Hors zone OCDE** : pays d'Europe (Bulgarie, Croatie, pays baltes, Roumanie, Russie, Serbie-et-Monténégro, Slovaquie, Ukraine), pays d'Asie (Chine, Hong Kong (Chine), Inde, Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour, Taipei chinois et Thaïlande), Proche et Moyen-Orient, Afrique, et Amérique latine (Argentine, Brésil et Chili).
20. Voir Groupe de travail interdépartemental « Croissance » (2002), *Mesures pour une politique économique orientée vers la croissance*, Secrétariat d'État à l'Économie (SECO), série d'études no.8f.
21. OMC (2004b), p. 11.
22. *Ibid.*, para. 35.
23. *Ibid.*, para. 26.
24. Les membres de l'AELE sont l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse.
25. RS 172.010 et RS 172.010.1, respectivement.

26. RS 170.512.

27. EIU (2004), p. 8-9.

28. Conformément à la terminologie de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) de l'OMC, un règlement technique est un document qui énonce les caractéristiques d'un produit ou les procédés et méthodes de production s'y rapportant dont le respect est obligatoire, tandis qu'une norme est un document qui fournit, pour des usages communs et répétés, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques pour des produits ou des procédés et des méthodes de production connexes, dont le respect n'est pas obligatoire.

29. RS 170.512.

30. Aux termes de l'article 6 de la Loi fédérale sur les entraves techniques (LETC ; RS 946.51) et de la section 3 de l'Ordonnance sur la notification des prescriptions et normes techniques ainsi que sur les tâches de l'Association suisse de normalisation (ON ; RS 946.511), les textes des règlements techniques adoptés doivent être communiqués sur demande au niveau international, dans le respect des obligations prévues par les accords internationaux applicables (telles que celles énoncées à l'article 10 de l'Accord OTC de l'OMC).

31. RS 946.511

32. OMC (2004c), p. 75.

33. RS 943.02.

34. RS 172.056.4.

35. RS 172.056.1 et RS 172.056.11, respectivement.

36. USTR (2005), p. 587.

37. *Ibid.*

38. OMC (2004c), p. 76-77.

39. USFCS (2004b).

40. Organe parlementaire de contrôle de l'administration (2002).

41. OMC (1994), p. 2.

42. OMC (2004c), USFCS (2004b) et DG Commerce de la Commission européenne (2005).

43. USFCS (2004b) et OMC (2005b), p. 21-22.

44. USFCS (2004b).

45. *Directives du Conseil fédéral sur l'exposé des conséquences économiques des projets d'actes législatifs fédéraux*, du 15 septembre 1999 (FF 2000 986).

46. Voir le chapitre 2 pour obtenir de plus amples informations sur le Forum PME.

47. RS 631.0.

48. OMC (2004c), p. 48.

49. *Ibid.*, p. 50.

50. *Ibid.*, p. 48.

51. Il est rappelé que conformément à la terminologie de l'Accord OTC de l'OMC, on entend par « règlement technique » un document qui énonce les caractéristiques d'un produit ou les procédés et méthodes de production s'y rapportant dont le respect est obligatoire, tandis qu'une « norme » désigne un document qui fournit, pour des usages communs et répétés, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques pour des produits ou des procédés et des méthodes de production connexes, dont le respect n'est pas obligatoire.

52. Cet appel a notamment été lancé par les milieux d'affaires américains et européens dans le contexte du *Transatlantic Business Dialogue* (TABD, Dialogue commercial transatlantique). Dans ses rapports, le TABD a invité les États à surmonter leurs divergences à un stade précoce du processus d'élaboration des politiques, et à consacrer davantage d'efforts aux normes internationales dans le cadre réglementaire, afin de promouvoir la compétitivité au niveau mondial.
53. Voir Dennis Swann, *The Economics of the Common Market*, Penguin Books, 1995 ; Commission européenne, *Documents on the New Approach and the Global Approach*, III/2113/96-EN ; Commission européenne, DGIII-Industrie, *Regulating Products. Practical experience with measures to eliminate barriers in the Single Market* ; ETSI, *European standards, a win-win situation* ; Commission européenne, *Guide to the implementation of Community harmonisation directives based on the new approach and the global approach (first version)*, Luxembourg, 1994.
54. Arrêt de la Cour du 20 février 1979, « Cassis de Dijon », Affaire 120/78, Recueil de jurisprudence 1979, p. 649.
55. Rendement énergétique, étiquetage, environnement, émissions sonores.
56. Voir la Directive 85/374/CEE du Conseil du 25 juillet 1985 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux.
57. RS 946.511.
58. Un accord parallèle (portant sur les mêmes produits) a été conclu avec les États membres à la fois de l'EEE et de l'AELE (à savoir la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein). Cet accord est également entré en vigueur le 1^{er} juin 2002.
59. À la possible exception de l'agriculture.
60. RS 251 et OCDE (2004a), p. 113.
61. Surveillant des prix (2003).
62. Toutefois, sous les « Services aux entreprises », la Suisse et le Liechtenstein ont contracté des engagements spécifiques concernant les « Services annexes aux industries extractives, à l'exclusion de la prospection, des levés géodésiques, de l'exploration et de l'exploitation (partie de CPC 883 plus partie de 5115) ». Dans le cadre du GATT, les droits d'importation n'ont pas été consolidés pour le gaz, le pétrole et les produits apparentés. » Voir OMC (2004c), p. 125.
- 63.. bid.
64. OCDE (2004a), p. 116.
65. bid.
66. OMC (2004c), p. 128.
67. Directive 2003/54/CE.
68. Règlement 1228/2003/CE.
69. EIU (2004), p. 20.
70. OMC (2004c), p. 135.
71. USFCS (2004c).
72. *Ibid.*
73. *Ibid.*
74. *Ibid.*

BIBLIOGRAPHIE

- Banque mondiale (2005a), Site Internet « *Doing Business* », Banque mondiale, Washington DC, <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/>.
- Banque mondiale (2005b), *Base de données des Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale, Washington DC.
- Cotis, Jean-Philippe (2005), « Objectif croissance : stratégie pour les réformes économiques », *L'Observateur de l'OCDE*, No. 249, OCDE, Paris, pp. 9-11.
- Département d'État des États-Unis (2001), *Country Reports on Economic Policy and Trade Practices: Switzerland*, www.state.gov/documents/organization/8237.pdf.
- DG Commerce de la Commission européenne (2005), *Market Access Sectoral and Trade Barriers Database*, <http://mkaccdb.eu.int/>.
- Economist Intelligence Unit (EIU) (2005-06), *Country Report: Switzerland*, Londres.
- EIU (2004), *Country Profile: Switzerland*, Londres.
- Forum économique mondial (2004), *Global Competitiveness Report: 2003-2004*, Davos.
- OCDE (2002a), *Intégration de l'ouverture des marchés dans le processus de réglementation : caractéristiques des pratiques observées dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002b), *Examens territoriaux de l'OCDE : Suisse*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Perspectives économiques de l'OCDE : Juin 2003 N° 73 - Évolutions économiques en Suisse*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Études économiques de l'OCDE : Suisse, Volume 2003, Supplément n° 2*, janvier 2004, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Statistiques de l'OCDE sur les échanges internationaux de services : Volume I - Tableaux détaillés par catégories de services*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004c), *Statistiques de l'OCDE sur les échanges internationaux de services : Volume II - Tableaux détaillés par pays partenaires*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004d), *Les Synthèses de l'OCDE - Étude économique de la Suisse, 2003*, janvier 2004, OCDE, Paris.
- OCDE (2004e), *Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation - La réforme de la réglementation en France : Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Réformes économiques : Objectif croissance*, Partie I, Chapitre 3, Note par pays consacrée à la Suisse, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Annuaire des statistiques d'investissement direct international*, OCDE, Paris.

- OCDE (2005e), *Principaux indicateurs économiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005f), « Sélection d'indicateurs sociaux de l'OCDE : comment se positionne la Suisse ? », OCDE, Paris.
- OCDE (2005g), *STAN - Base de données du commerce bilatéral*, fondée sur la CITI rev.3, pour la période 1988-2003, OCDE, Paris.
- Organisation mondiale du commerce (OMC) (1994), *Accord général sur le commerce des services - Suisse - Liste finale d'exemptions de l'article II (NPF)*, 15 avril, GATS/EL/83.
- OMC (2004a), *Examen des politiques commerciales : Suisse et Liechtenstein – Une plus grande ouverture multilatérale des marchés pourrait être plus bénéfique*, Communiqué de presse, 15 décembre, PRESS/TPRB/240.
- OMC (2004b), *Examen des politiques commerciales – Rapports présentés par : Suisse et Liechtenstein*, Organe d'examen des politiques commerciales, 17 novembre, WT/TPR/G/141.
- OMC (2004c), *Examen des politiques commerciales – Suisse et Liechtenstein – Rapport du Secrétariat*, Organe d'examen des politiques commerciales, 17 novembre, WT/TPR/S/141.
- OMC (2005a), *Examen des politiques commerciales – Suisse et Liechtenstein – Compte rendu de la réunion*, Organe d'examen des politiques commerciales, 16 février, WT/TPR/M/141.
- OMC (2005b), *Examen des politiques commerciales – Suisse et Liechtenstein – Compte rendu de la réunion – Addendum*, Organe d'examen des politiques commerciales, 16 février, WT/TPR/M/141/Add. 1.
- Organe parlementaire de contrôle de l'administration (2002), *L'ouverture des marchés publics en Suisse sous l'angle juridique et économique*, Rapport final à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national, Berne, www.parlament.ch.
- Surveillant des prix (2003), *Rapport annuel 2003*, Gouvernement suisse, Berne, www.monsieur-prix.ch.
- United States Foreign Commercial Service (USFCS, Service commercial extérieur des États-Unis) (2004a), “Automotive Parts Industry in Switzerland”, an *International Market Insight* report, Zurich.
- USFCS (2004b), *Doing Business in Switzerland: A Country Commercial Guide for U.S. Companies*, www.buyusainfo.net/docs/x_6495986.pdf.
- USFCS (2004c), “Swiss Automotive Market Poised for Liberalization”, an *International Market Insight* report, Zurich.
- United States Trade Representative (USTR, Représentant des États-Unis pour le commerce extérieur) (1995-03), *National Foreign Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, www.ustr.gov.