

**EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION
LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION EN SUISSE**

**LA CAPACITÉ DU GOUVERNEMENT A PRODUIRE DES
RÉGLEMENTATIONS DE GRANDE QUALITÉ**



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 :
Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Switzerland

© 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.

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 *La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité* 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 Delia Rodrigo de la direction de la gouvernance publique et du développement territorial 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.	LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION DANS UN CONTEXTE NATIONAL	5
1.1.	L'environnement administratif et juridique de la réforme de la réglementation	5
1.2.	Les réformes récentes et actuelles de la réglementation	8
2.	MOTEURS DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : POLITIQUES ET INSTITUTIONS NATIONALES	10
2.1.	Politiques et principes de base en matière de réforme réglementaire	10
2.2.	Mécanismes visant à promouvoir la réforme de la réglementation dans l'administration publique	11
2.3.	Coordination entre les niveaux d'administration	16
3.	CAPACITÉS ADMINISTRATIVES POUR L'ÉLABORATION DE NOUVELLES RÉGLEMENTATIONS	24
3.1.	Transparence administrative et prévisibilité	24
3.2.	Choix des moyens d'action : réglementation ou autres solutions	38
3.3.	Compréhension des effets de la réglementation : utilisation de l'analyse d'impact de la réglementation	42
3.4.	Mise en place d'autorités de régulation	51
4.	LE CHANGEMENT DYNAMIQUE : LA MISE À JOUR DES RÉGLEMENTATIONS.....	53
4.1.	Réexamen des réglementations en vigueur.....	53
4.2.	Allègement des charges administratives	56
5.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	62
5.1.	Évaluation générale des forces et faiblesses actuelles	62
5.2.	Options à examiner	63
	BIBLIOGRAPHIE.....	63

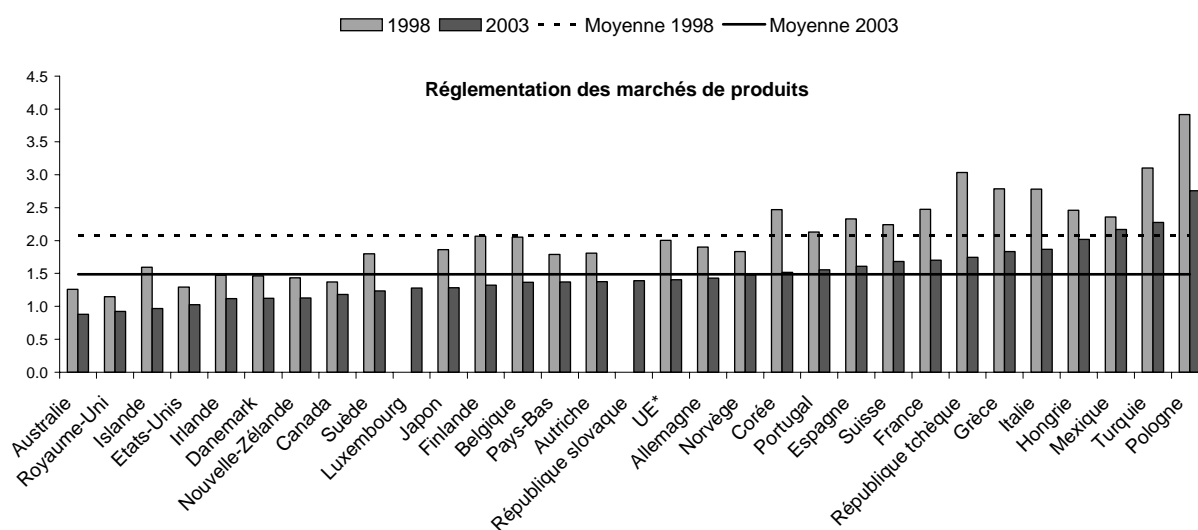
1. LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION DANS UN CONTEXTE NATIONAL

1.1. L'environnement administratif et juridique de la réforme de la réglementation

La Suisse possède un cadre institutionnel solide qui favorise le respect du droit et de la démocratie participative. Le fédéralisme et la consultation fréquente de l'électorat font partie intégrante du système constitutionnel. Bien que la Constitution ait été modifiée à de nombreuses reprises, certaines caractéristiques essentielles comme le fédéralisme et le référendum restent fondamentales et inchangées depuis 1874. L'ordre constitutionnel, qui peut se prévaloir d'un long passé, imprègne le contexte institutionnel des réformes. Le consensus politique et l'engagement politiques des citoyens sont déterminants dans le système suisse. Les principes fédéralistes bien ancrés influent grandement sur l'environnement juridique et administratif de la réforme de la réglementation.

Cette dernière décennie, l'économie suisse a été marquée par une faible croissance et des prix comparativement élevés¹. En conséquence, la médiocre croissance de la productivité préoccupe de plus en plus les responsables. L'adoption de réformes est un long processus et la progressivité dans ce domaine ne peut que donner des résultats limités. C'est pourquoi la réforme des marchés de produits est en retard en Suisse par rapport à d'autres pays européens (voir les graphique 2.1 et 2.2), situation qui révèle l'existence d'un certain nombre de problèmes réglementaires.

Graphique 2.1. La réglementation en 1998 et 2003¹

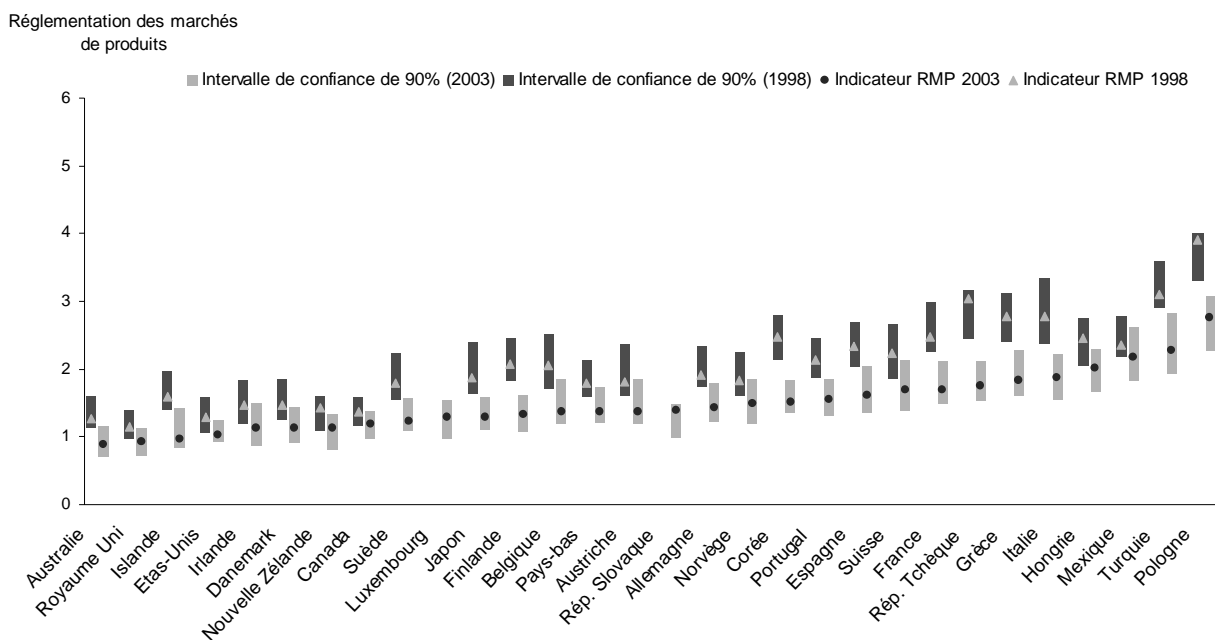


1. Classement établi sur la base des valeurs pour 2003. L'échelle des indicateurs va de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif du point de vue de la concurrence.

* EU à 15 (moyenne simple).

Graphique 2.2. Intervalles de confiance des indicateurs de RMP, 1998 et 2003

Indicateurs synthétiques de RMP, 1998 et 2003^{1,2} (au niveau de 90 %)



1. Les intervalles de confiance sont calculés en appliquant des coefficients de pondération stochastiques aux indicateurs élémentaires pour obtenir une distribution des indicateurs synthétiques de RMP pour chaque pays. Les intervalles de confiance de 90 % sont calculés à partir de cette distribution.

2. L'échelle des indicateurs va de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif du point de vue de la concurrence.

Source : Conway, Paul *et al.*, *Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003*, Document de travail du Département des affaires économiques, No. 419, OCDE, Paris.

Le principal enjeu pour la Suisse est de trouver les moyens d'améliorer la prise de décision, de façon à renforcer la compétitivité dans une économie mondialisée, tout en tirant parti des points forts de son système politique. Une stratégie globale est indispensable pour améliorer les performances économiques, réformer les marchés de produits et s'adapter aux évolutions de l'environnement international. On s'efforcera dans ce rapport d'évaluer la qualité du cadre réglementaire et d'examiner les solutions possibles pour optimiser son impact sur la croissance économique à long terme. Les Principes directeurs de l'OCDE de 2005 pour la qualité et la performance de la réglementation offrent un cadre d'analyse pour examiner la capacité des administrations à assurer une réglementation de haute qualité. C'est dans ce cadre qu'a été conduite l'analyse dont rend compte le présent chapitre².

Le système fédéral de la Suisse se caractérise par l'existence de trois niveaux politiques : la Confédération, les cantons et les communes. Du point de vue de la réglementation et de la participation à la prise de décision au niveau fédéral, on constate une évolution vers un fédéralisme coopératif dans la mise en œuvre des tâches en tant que principal mode de division du travail entre deux niveaux de l'État (Confédération et cantons)³. La Confédération n'est compétente que dans les domaines désignés par la Constitution. Toutes les autres tâches relèvent des cantons. Dans plusieurs domaines, la Confédération et les cantons se partagent certaines responsabilités. Ce modèle institutionnel a eu un impact sur le centre fédéral suisse, qui ne dispose parfois que de possibilités limitées de coercition pour la mise en œuvre des programmes fédéraux.

Certaines caractéristiques du système politique suisse, dont le droit à référendum, sont primordiales pour bien comprendre le cheminement des réformes économiques. De nombreuses possibilités d'opposer un veto au cours du processus de prise de décision, grâce auxquelles les adversaires des politiques en cause peuvent rejeter les mesures proposées, interdisent les changements profonds et rapides dans l'action des pouvoirs publics. Le système suisse réussit souvent à introduire le changement dans un second temps, c'est-à-dire à la suite d'un référendum qui a eu un résultat favorable. Ainsi, les réformes sont en général progressives. L'ampleur et la rapidité des changements susceptibles d'être absorbés sont actuellement au cœur du débat politique et économique.

Du fait des nombreuses possibilités de veto, le système politique suisse privilégie le consensus politique. La volonté de compromis est un élément fondamental de la vie politique suisse du fait qu'il n'existe ni de parti d'opposition, ni de veto présidentiel, ni de stricte discipline de parti au parlement. Le processus de prise de décision entièrement collégial du Conseil fédéral implique la recherche permanente de majorités parlementaires et électorales. Des mécanismes complets de consultation et des procédures transparentes sont indispensables à cet effet. La participation d'un large éventail d'acteurs n'est pas seulement une nécessité pour le débat politique ; elle est aussi profondément ancrée dans les valeurs de la société.

Le système juridique suisse est de tradition romano-germanique et influencé par le droit coutumier. C'est un système juridique très élaboré fortement axé sur la protection des droits individuels et l'investissement privé. Cela a contribué à un degré élevé de respect de la loi. Il n'y a pas de procédure générale de contrôle des actes législatifs, mais toute partie concernée peut former un recours. Le fédéralisme a une influence considérable sur le système juridique : la Confédération dispose du pouvoir législatif via l'adoption de lois fédérales dans les domaines définis par la Constitution fédérale, mais la responsabilité de la mise en œuvre des politiques fédérales incombe dans une large mesure aux cantons, dotés également de prérogatives législatives. En vertu de la Constitution, les cantons sont tenus de respecter le droit fédéral, mais sont autonomes dans son application.

L'évolution du cadre réglementaire suisse a été étroitement liée ces dernières années à une double nécessité : la réforme structurelle de l'économie et l'alignement sur la législation européenne. Le changement rapide au niveau mondial soumet le pays à de nombreux défis, sur le plan notamment de la durabilité de la croissance économique, de la capacité à attirer les entreprises et de la compétitivité internationale. L'économie suisse traverse depuis les années 80 une période de faible croissance. Même si la Suisse reste un des pays les plus riches au monde, son avance sur la plupart des autres pays de l'OCDE s'est amenuisée au cours des vingt dernières années. La rapidité du changement technologique et l'évolution internationale, se caractérisant essentiellement par l'intégration économique européenne et mondiale, exigent des réformes politiques internes dans le but de trouver des solutions à long terme, de renforcer le profil du pays au niveau international et de dynamiser l'économie suisse.

En 1992, les Suisses ont refusé par référendum l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen (EEE). Malgré ce rejet, un consensus interne s'est dégagé sur les réformes à mettre en œuvre et le Conseil fédéral a lancé un « Programme de revitalisation »⁴ complété par le programme *Swisslex*⁵ et l'annonce de négociations bilatérales avec l'UE. Plusieurs mesures indispensables visant à adapter la législation suisse à l'EEE ont été adoptées par le Conseil fédéral et approuvées par le parlement au cours des années qui ont suivi. Durant la deuxième moitié des années 90, la Suisse s'est efforcée de mettre davantage en évidence les critères économiques et de leur accorder plus d'importance dans la prise de décision.

Même si la politique de la réglementation est intégrée progressivement au processus de modernisation du secteur public, l'action à ce jour s'est concentrée sur la déréglementation et l'allégement des charges administratives imposées aux entreprises. Cette action est souvent restée fragmentaire dans la prise de décision courante. Il n'y a pas eu non plus de stratégie d'ensemble face à la multiplication des réglementations.

L'impératif de cohérence des politiques et l'insatisfaction croissante née d'un excès de réglementation ont rendu nécessaire une approche plus coordonnée impliquant simultanément un certain nombre d'autorités publiques. Cette action s'est intensifiée à partir de 1992 avec l'adoption par le gouvernement de plusieurs programmes de politique réglementaire, dont le programme de revitalisation et le programme d'allégement des charges administratives des entreprises⁶. Ces programmes ont été élaborés par des groupes de travail interdépartementaux, renforçant ainsi la coordination de l'action gouvernementale.

1.2. Les réformes récentes et actuelles de la réglementation

Depuis le milieu des années 90, le gouvernement suisse est confronté à des contraintes économiques et à une faible croissance économique. Une première série de grandes initiatives a été lancée dans les années 90 via le programme de revitalisation et les réformes correspondantes. En 2001, le Département fédéral de l'économie a demandé au SECO un rapport sur la croissance afin de définir les orientations générales d'une politique axée sur la croissance. Du fait des changements qu'ont entraînés l'intégration économique plus étroite à l'UE et du système commercial multilatéral de l'OMC, le cadre réglementaire s'est finalement retrouvé au cœur du débat⁷, ses faiblesses étant considérées comme une entrave majeure au développement des entreprises suisses⁸. La transformation du cadre réglementaire est de nature à améliorer le potentiel de croissance de l'économie suisse. Plusieurs initiatives ont été prises à cet égard. Comme l'indique le rapport sur la croissance, la transformation du cadre réglementaire dans un sens plus propice à la croissance peut fondamentalement contribuer à la croissance de l'économie suisse.

À la lumière du rapport sur la croissance, un groupe interdépartemental a été créé en 2002. Le « paquet de croissance » adopté par le Conseil fédéral au début de 2004 a joué un rôle moteur dans les réformes en servant de référence dans les débats et l'action à mener. Les Programmes de la législature soumis au parlement au début de chaque législature comportaient ces mesures, le but étant de renforcer la compétitivité par le biais de la déréglementation et de l'ouverture du marché⁹. Dans le Programme de la législature 2003-2007, à la section intitulée « réduire les entraves étatiques, développer la concurrence sur le marché intérieur, renforcer la confiance dans l'économie », le Conseil fédéral a rappelé qu'il entendait intensifier la politique de la concurrence sur le marché intérieur et poursuivre la simplification administrative.

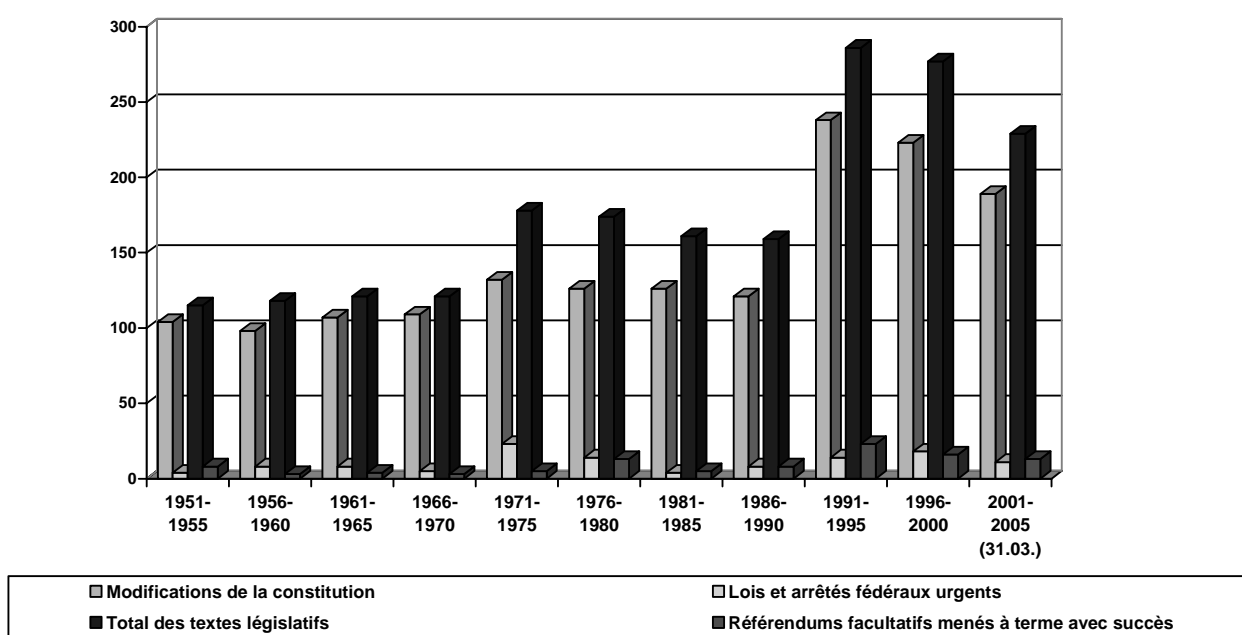
Le Conseil fédéral a proposé de réviser la loi sur le marché intérieur afin d'éliminer les entraves au libre commerce intérieur de biens et de services qu'imposent les différentes réglementations cantonales et locales. Une révision de la loi sur les marchés publics améliorerait la transparence et réduirait les formalités administratives pour les appels d'offres grâce à une harmonisation du dispositif juridique au niveau fédéral. Dans un avenir proche et dans le cadre du « paquet de croissance » destiné à renforcer la concurrence sur le marché suisse, le gouvernement proposera des mesures visant à réduire les obstacles à l'accès du marché intérieur comme les concessions, les autorisations et les brevets¹⁰, ainsi qu'à simplifier les procédures administratives, principalement dans le domaine de la création d'entreprises, de la gestion des rémunérations, des déclarations fiscales, des poursuites et des faillites.

Des mesures concernant plus particulièrement la qualité de la réglementation ont également été adoptées ces dernières années. La Constitution fédérale, modifiée en 1999, comporte des mesures qui visent à améliorer le cadre réglementaire. Selon l'article 164, « toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Une loi fédérale peut

prévoir une délégation de la compétence d'édicter des règles de droit, à moins que la Constitution ne l'exclue »¹¹. Une nouvelle procédure relative au message devant accompagner les projets de loi soumis à l'Assemblée fédérale a été introduite dans la loi sur l'Assemblée fédérale (art. 141)¹². Parallèlement, la procédure de consultation fera l'objet d'une loi fédérale¹³. Toutes ces mesures assurent plus de clarté et renforcent la transparence des procédures législatives et réglementaires.

Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, l'activité législative s'est développée ces dernières années parce que de nouveaux domaines ont été réglementés, que l'État social s'est étendu et a pris une nouvelle dimension et que la compatibilité du droit suisse avec les règles internationales a dû être assurée, notamment par la mise en oeuvre de l'acquis communautaire (voir graphique 2.3). Il est possible d'utiliser comme référence le *Recueil officiel*, où sont publiées les nouvelles lois, pour mesurer l'inflation de la législation : il comprenait 3 271 pages en 1998, 4 000 pages en 2001 et 5 514 pages en 2003¹⁴.

Graphique 2.3. Activité législative en Suisse liée aux référendums 1951-2005



Source: Chancellerie fédérale. Section des droits politiques

A la fin des années 90, le Parlement suisse a demandé, par voie de motion et de postulat¹⁵, que des modifications des lois et des propositions lui soient soumises pour renforcer le cadre réglementaire et les conditions applicables aux PME, dans le but de préserver l'attrait de la Suisse comme site d'implantation d'activités industrielles ou commerciales. À la suite de la motion Forster¹⁶ de 1996, une évaluation économique des conséquences des nouvelles lois ou des lois modifiées est devenue obligatoire. L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) étant désormais une obligation. En 1997, le postulat Speck¹⁷ a invité le Conseil fédéral à étudier de nouveaux instruments comme les clauses de durée de validité limitée et un « budget » pour l'introduction et l'application des nouvelles lois, l'objectif étant de limiter le volume de la réglementation. Dans les années qui ont suivi, le Conseil fédéral a décidé d'introduire plusieurs instruments réglementaires destinés à évaluer l'impact de la réglementation : l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) et le test de compatibilité PME. Par ailleurs, le gouvernement a créé le Forum PME, organe consultatif qui recense les difficultés pour les PME et examine les solutions envisageables (voir la section 3.3.2).

2. MOTEURS DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : POLITIQUES ET INSTITUTIONS NATIONALES

2.1. Politiques et principes de base en matière de réforme réglementaire

Les Principes directeurs de l'OCDE de 2005 pour la qualité et la performance de la réglementation recommandent aux pays d'adopter au niveau politique de vastes programmes de réforme de la réglementation qui établissent des principes de « réglementation exemplaire », des objectifs précis et des cadres d'application. La politique réglementaire se définit globalement comme une politique explicite, évolutive, continue et cohérente menée dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental en faveur de la qualité de la réglementation¹⁸. Elle fait partie intégrante du processus qui relie l'objectif d'une politique, l'action publique correspondante et la réglementation qui vient l'épauler.

L'expérience dans les pays de l'OCDE montre qu'une politique efficace de la réglementation se caractérise par trois critères fondamentaux qui se renforcent mutuellement, à savoir qu'elle doit être adoptée au plus haut niveau politique, qu'elle doit établir des normes explicites et mesurables de qualité réglementaire et qu'elle doit prévoir une capacité de gestion permanente de la réglementation¹⁹.

Encadré 2.1. Pratiques exemplaires pour l'amélioration des capacités de l'administration nationale dans le but d'assurer la qualité et la performance de la réglementation

Les Principes directeurs pour la qualité et la performance de la réglementation formulés par l'OCDE en 2005 tiennent compte de la dimension dynamique, permanente et cohérente, à l'échelle de toute l'administration, de la mise en œuvre de la qualité de la réglementation. Fondés sur la Recommandation du Conseil de l'OCDE de 1995 concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle, le Rapport sur la réforme de la réglementation dont les ministres se sont félicités en mai 1997, et les travaux de l'OCDE qui ont porté sur 20 examens nationaux et de nouveaux exercices de suivi, les Principes directeurs constituent le fondement de l'analyse entreprise dans le présent rapport :

A. INSTAURER UN SYSTÈME DE GESTION DE LA RÉGLEMENTATION

1. Adopter une politique de la réforme de la réglementation au plus haut niveau politique.
2. Dimension dynamique de la politique de la réglementation.
3. Établir des normes explicites pour la qualité de la réglementation et des principes pour la prise de décision en matière réglementaire.
4. Créer des capacités pour la gestion de la réglementation.

B. AMÉLIORER LA QUALITE DES NOUVELLES RÉGLEMENTATIONS

1. Analyse de l'impact de la réglementation.
2. Procédures de consultation systématiques des parties concernées.
3. Exploiter les alternatives à la réglementation.
4. Améliorer la coordination de la réglementation.

C. RENFORCER LA QUALITE DE LA REGLEMENTATION EXISTANTE

1. Réexaminer et actualiser la réglementation existante.
2. Réduire les formalités administratives.
3. Évaluation *ex post*.

Dans le cas suisse, la politique de la réglementation est stimulée par une stratégie à l'échelon fédéral qui vise à accroître la compétitivité et comporte des mesures orientées vers la déréglementation et l'ouverture des marchés. La décision récente prise par le Conseil fédéral d'introduire le principe de l'arrêt « Cassis de Dijon »²⁰ renforce la politique visant à réduire les entraves techniques au commerce intérieur²¹. La dynamique et l'influence de l'acquis de l'UE et de la réglementation internationale sur la législation suisse ainsi que la nécessité d'alléger les charges administratives des entreprises se répercutent également sur le contenu de la politique de la réglementation. Par ailleurs, la structure juridique du système suisse fournit un cadre solide pour l'élaboration des lois et leur application.

Au niveau fédéral, les principaux textes concernant la politique de la réglementation sont les suivants :

- La *Constitution fédérale* est non seulement le fondement juridique de la Confédération suisse, mais elle énonce aussi les principales règles de son fonctionnement et garantit des droits politiques étendus aux citoyens ainsi que la participation du public à l'élaboration des lois.
- *Les lois fédérales* et leurs *ordonnances* fournissent un cadre pour l'organisation de l'administration et du gouvernement, les procédures administratives, les mécanismes de consultation, le marché intérieur, la transparence, etc.
- Le *Programme de la législature* est le principal document soumis par le Conseil fédéral au Parlement pour décision au début de la législature. Il définit les orientations politiques majeures et les objectifs principaux pour la nouvelle législature durant les quatre années à venir.
- Le *Guide de législation*, élaboré par l'Office fédéral de la justice, et l'*Aide-mémoire de rédaction législative*, publiés par la Chancellerie fédérale, fournissent des orientations sur les prescriptions de forme du système juridique concernant les procédures d'élaboration des lois, les termes linguistiques, la structure et la présentation qui doivent être utilisés dans les nouvelles lois et les nouveaux règlements.
- Les *Directives du Conseil fédéral sur l'exposé des conséquences économiques des projets d'actes législatifs fédéraux*, de novembre 1999, constituent la base juridique de l'AIR.

Des mesures ont été prises pour renforcer la coordination des politiques. On peut néanmoins se demander si elles suffisent pour assurer la cohérence des principaux objectifs, clarifier les compétences en matière de qualité réglementaire et mettre en place les moyens nécessaires pour faire face à un environnement en rapide mutation.

2.2. Mécanismes visant à promouvoir la réforme de la réglementation dans l'administration publique

Il faut mettre en place des mécanismes de gestion et de suivi de la réforme dans l'administration afin de respecter le calendrier de la réforme et d'éviter la résurgence d'un excès de réglementation. Les ministères ont souvent des difficultés à se réformer eux-mêmes, en raison des pressions allant à l'encontre du changement, et maintenir une cohérence et des politiques systématiques à l'échelle de l'administration dans son ensemble est indispensable pour donner une large assise à la réforme.

L'appareil gouvernemental et administratif suisse est très complexe et se caractérise par des interactions et des processus de prise de décision à plusieurs niveaux. Comme dans d'autres pays, le mode de résolution des conflits par la négociation politique, connu sous l'appellation de « concordance » (*Konkordanz*) ou de « partage du pouvoir », est une caractéristique manifeste du système politique suisse.

Il implique des compromis pragmatiques, facilite les échanges mutuellement bénéfiques et favorise l'intégration de tous les groupes sociaux dans le système politique. La concordance est également liée au caractère collégial des organes exécutifs puisqu'à tous les niveaux d'administration le pouvoir exécutif représente une large coalition.

Le *Conseil fédéral* est l'autorité exécutive suprême de la Confédération (art. 174 de la Constitution fédérale). Il est le principal organe chargé d'exercer l'autorité politique du pays et est composé de sept membres qui prennent des décisions collégiales. Chaque membre est responsable d'un département (ministère)²². Conformément à la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, chaque ministère est responsable de la planification dans son domaine en tenant compte de la planification générale proposée par le Conseil fédéral.

Divers instruments de planification et de coordination aident le Conseil fédéral à exercer son autorité collégiale. En vertu de l'article 180 de la Constitution fédérale, « le Conseil fédéral détermine les buts et les moyens de sa politique gouvernementale. Il planifie et coordonne les activités de l'État. ». Le Programme de la législature²³, le principal document, contient les grandes lignes de la politique gouvernementale et le plan financier de la législature ; il présente les principales mesures politiques et les objectifs les plus importants pour la nouvelle législature. Par ailleurs, conformément à la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral doit communiquer à l'Assemblée générale ses objectifs annuels, coordonnés avec le programme de la législature²⁴.

Encadré 2.2. Le Programme de la législature et les objectifs annuels

Le Programme de la législature et les objectifs annuels constituent le cadre de référence des politiques mises en œuvre en Suisse. Ils font connaître à l'Assemblée fédérale le programme politique du Conseil fédéral pour la législature à venir (d'une durée de quatre ans). Le gouvernement fédéral doit s'inspirer de ces lignes directrices, qui précisent également les moyens de leur mise en œuvre. De cette manière, les projets de loi émanant du Conseil fédéral doivent correspondre à la mise en œuvre des objectifs énoncés.

Les priorités énoncées dans le programme de la législature et les objectifs annuels contribuent à orienter et organiser les tâches de l'administration publique, en assurant une grande cohérence entre les activités administratives et législatives. Les objectifs annuels ont une importance politique majeure : ils définissent l'orientation des politiques proposées par le Conseil Fédéral, sans limiter le champ d'action du gouvernement ni la nécessité de réagir en cas d'urgence.

Le Programme de la législature est également un instrument de dialogue entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale²⁵. Fondée sur le principe de la concordance, qui est une caractéristique particulière de la Suisse, l'action du gouvernement n'est pas imposée par un parti politique ou une coalition de partis. Conformément à la démocratie directe et aux principes du fédéralisme, tous les acteurs politiques participent à la définition des politiques publiques. Dégager un consensus entre ces acteurs et les partis est essentiel pour trouver un bon équilibre et soutenir l'action du gouvernement.

Un avant-projet de Programme de la Législature est élaboré par les représentants de trente services fédéraux sous la direction de la Chancellerie fédérale. Le personnel de l'administration fédérale responsable de la planification est chargé d'analyser la politique du Conseil fédéral face aux grands défis futurs. Tous les quatre ans, ce groupe d'experts présente un rapport qui contient les principaux fondements de la planification de l'administration fédérale²⁶. Dans le futur, le groupe d'experts évaluera ces défis et les orientations des politiques sur la base d'indicateurs tels que la croissance économique, le taux de chômage, la part des cotisations sociales, etc., pour aider le Conseil fédéral et le Parlement dans la procédure de prise de décision²⁷.

Encadré 2.3. La procédure législative en Suisse

La procédure d'élaboration des lois en Suisse résulte de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, de la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale et de la nouvelle loi sur la procédure de consultation. L'adoption d'une nouvelle loi s'effectue en cinq étapes :

1. *Le stade de l'initiative.* Les lois peuvent émaner de sources diverses : les acteurs de l'État fédéral (l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral ou l'administration), les cantons (par le biais de l'initiative cantonale), les citoyens (par le biais de l'initiative populaire constitutionnelle) ou des éléments extérieurs au système (conventions et traités internationaux). L'administration est le principal initiateur de projets de loi et devance le Parlement en nombre d'initiatives législatives²⁸.

2. *Le stade de l'élaboration ou pré-parlementaire.* Cette phase constituée de plusieurs étapes est primordiale dans la procédure de prise de décision puisque les autorités tentent d'assurer l'intégration et la coopération des différents acteurs pour réaliser un compromis et maximiser les chances de réussite :

- *Premier projet de loi.* Les travaux législatifs préliminaires sont conduits par l'administration elle-même, par un expert du domaine concerné, par un groupe de travail spécial ou par une commission d'experts. Des experts externes exerçant leur activité au niveau cantonal dans le domaine de l'économie ou issus de la société civile ou des milieux universitaires sont associés à la phase interne des travaux législatifs en tant qu'auteurs du projet de loi ou membres d'un groupe de travail ou d'une commission d'experts. Leur rôle est de contribuer à bien cerner les effets du projet de loi, d'en clarifier le contenu et d'assurer la qualité des lois à un stade précoce de leur élaboration. Le principal objectif de cette étape est d'analyser le problème en question, de rassembler les informations nécessaires et de préparer une première version du texte.

Les ministères et services de l'administration fédérale sont responsables de la rédaction des projets de loi ; ils ont des services juridiques décentralisés qui collaborent avec des experts non juristes de l'administration et assurent la qualité du texte de différents points de vue. Le Secrétariat d'État à l'Économie intervient généralement, surtout si une AIR est obligatoire. En ce qui concerne la qualité des lois, tous les projets de loi sont systématiquement transmis à l'Office fédéral de la Justice, dont deux services vérifient leur légalité et leur constitutionnalité, leur conformité et compatibilité avec la législation nationale et internationale en vigueur, et l'exactitude de leur contenu. Cet exercice met également l'accent sur le principe de proportionnalité, en particulier en ce qui concerne le choix des instruments d'action de l'État.

- *Procédure de consultation.* Une fois que le projet de loi est présenté par le service ou le ministère concerné, accompagné d'une note explicative, une première procédure de consultation commence au sein de l'administration fédérale. Ensuite, le Conseil fédéral engage une procédure de consultation plus large à laquelle des acteurs externes tels que les partis politiques, cantons, associations, etc. peuvent participer. Elle permet de mettre à l'épreuve l'acceptation du projet en question c'est-à-dire sa faisabilité, le soutien dont il bénéficie et son applicabilité. L'analyse des résultats de la procédure de consultation, effectuée par le ministère concerné, prépare le terrain pour le projet de loi final. Ce projet, accompagné d'un « message » qui fournit des informations sur la loi en question, est ensuite soumis aux autres services de l'administration concernée (« consultation des offices » et « procédure de co-rapport »), qui procèdent à un examen final. (La procédure de consultation sera décrite de manière plus détaillée à la section 3.1.2). La procédure de consultation peut être également ouverte par une commission parlementaire pour les projets d'actes qu'elle a élaborés.

3. *Le stade parlementaire.* Il commence par la transmission du projet de loi et du « message » qui l'accompagne à l'Assemblée fédérale. La procédure est caractéristique d'un système bicaméral. Les débats parlementaires ont lieu d'abord au sein de commissions des deux chambres, et puis en réunion plénière. De cette façon, un projet de loi est revu et discuté au moins quatre fois. Le but de la « navette » est de pouvoir cerner de manière précise la position des deux chambres. Le ministre du domaine concerné participe aux débats du Conseil et aux réunions des commissions, accompagné de membres de son ministère et d'autres représentants de l'administration. Après être parvenu à un consensus dans les deux chambres, le Parlement adopte le projet.

4. *Le stade du référendum.* La nouvelle loi adoptée par le parlement entre en vigueur, sauf si un référendum est demandé dans un délai de cent jours. Dans le cas d'une loi soumise à référendum facultatif, la signature de 50 000 électeurs doit être obtenue en faveur d'une votation populaire. Dans le cas d'une loi soumise à référendum obligatoire, la votation est systématique. Si un référendum n'est pas demandé, le texte est définitivement adopté. Si un référendum a lieu, le texte n'est définitivement adopté qu'après l'issue positive du référendum.

5. *Entrée en vigueur.* La loi est ensuite publiée dans la Feuille fédérale. La date à laquelle la loi entre en vigueur est fixée par le Conseil fédéral ou, selon le cas, par la loi elle-même.

Les ministères et services indiqués ci-après ont un rôle à jouer dans la promotion de la qualité de la réglementation au sein de l'administration.

Secrétariat d'État à l'économie (SECO). Le Secrétariat d'État à l'économie fait partie du Département fédéral de l'économie et est le centre de compétence de la Confédération pour toutes les questions essentielles liées à la législation en tant qu'interface entre les entreprises, les partenaires sociaux et la politique économique. Il encourage l'existence de conditions concurrentielles en Suisse comme site d'implantation pour les entreprises en élaborant et encourageant la politique de la concurrence. Le SECO joue un rôle de premier plan dans la promotion de la qualité de la réglementation en Suisse : il est chargé de l'AIR et de l'analyse de l'impact économique de la législation, des mesures de simplification administrative et de l'action en faveur des PME, tout particulièrement via les services suivants :

- *Direction de la politique économique.* Cette direction est principalement chargée de promouvoir la qualité de la réglementation, l'AIR et l'analyse de l'impact économique de la législation par le biais de son service d'analyse de la réglementation et de son service croissance et politique de la concurrence.
- *Direction de la promotion économique.* Cette direction traite essentiellement des politiques en faveur des PME : promotion des exportations des PME, garantie des risques à l'exportation, amélioration du cadre pour les PME dans l'économie suisse par l'intermédiaire du service chargé de la politique en faveur des PME.
- *Task Force PME.* Cette unité créée en 1998 est chargée de la gestion de projets. Ses objectifs sont de fournir des informations sur la politique fédérale en faveur des PME, de simplifier les créations d'entreprises grâce à un projet de guichet unique et de coordonner toutes les politiques en faveur des PME à l'échelon fédéral. Elle a été intégrée au service chargé de la politique en faveur des PME.

Office fédéral de la justice. Plusieurs divisions qui font partie du Département fédéral de justice et police contribuent à la qualité de la législation en étroite collaboration avec la Chancellerie fédérale (Section du droit et Services linguistiques) sur les questions d'ordre législatif ou rédactionnel. Outre la supervision des projets de textes de loi, ces divisions ont également pour mission d'élaborer des avis consultatifs relatifs à des questions de droit constitutionnel et administratif:

- La *Division projets et méthode législatifs* est responsable de la rédaction des textes réglementaires dont le Département fédéral de justice et police a la charge. Les projets concernent tous les types de textes de loi (constitution, lois et ordonnances). Ils portent sur des questions essentielles concernant l'organisation et les pouvoirs des institutions de l'État ainsi que sur les questions législatives qui ne relèvent pas spécialement de la compétence d'un organe particulier. Cette division s'occupe également des questions ayant trait aux méthodes d'élaboration des textes de loi et à l'évaluation de la législation.
- *Les Divisions I et II de la législation* sont chargées d'examiner et d'assurer la constitutionnalité et la légalité des projets législatifs des autres organes et services. Elle formule des propositions afin d'assurer la cohérence au niveau fédéral.

Chancellerie fédérale. C'est l'état-major du Conseil fédéral. Elle conseille et assiste le Conseil fédéral dans la planification et la coordination des affaires gouvernementales du Conseil fédéral, participe à la préparation des délibérations à l'Assemblée fédérale sur les grandes lignes de la politique fédérale et conseille le Conseil fédéral sur toutes les questions concernant la gestion de l'administration fédérale. Le chancelier ou la chancelière de la Confédération assiste aux séances du Conseil fédéral. Il/Elle n'a toutefois que voix consultative au niveau fédéral, ce qui limite son influence politique et son rôle de coordination.

- *Section planification et stratégie.* Cette unité est chargée de la rédaction des documents relatifs à la planification des activités du Conseil fédéral et à l'information sur ces activités. Ces documents comprennent le rapport sur le programme de la législature, le rapport sur les objectifs annuels du Conseil fédéral et le rapport de gestion annuel présenté au Parlement. Par ailleurs, cette unité coordonne les travaux de l'état-major de prospective de l'administration fédérale et examine si les propositions soumises au Conseil fédéral pour approbation sont compatibles avec sa politique générale actuelle ou prévue.
- *Section des droits politiques.* Cette unité s'occupe des droits politiques dans la Confédération, notamment en ce qui concerne les référendums, les initiatives populaires, les votations populaires, les pétitions, les relations avec les partis politiques, les procédures électorales et le fondement juridique des droits politiques.
- *Unité du droit général.* Cette unité est chargée du contrôle des projets de loi et coordonne les travaux du Conseil fédéral ; elle s'occupe également de la mise en œuvre de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration ainsi que des questions concernant le droit parlementaire, les procédures de consultation et la protection des données.
- *Services linguistiques centraux.* Bien que tous les départements fédéraux possèdent leurs propres services linguistiques responsables des traductions conformément à l'ordonnance de 1995 sur la traduction au sein de l'administration fédérale depuis 1995²⁹, cette unité est chargée de veiller à la conformité juridique des textes et à l'utilisation d'un langage clair.

Bureau de l'intégration. Il a été créé en 1961 et est dirigé conjointement par le département fédéral des affaires étrangères et le Département fédéral de l'économie. Il surveille le processus d'intégration européenne et analyse ses effets probables sur la Suisse. Il coordonne toutes les questions qui concernent les lois et politiques d'intégration et la négociation des traités de l'UE en étroite collaboration et co-responsabilité avec les départements concernés.

En Suisse, contrairement à bien d'autres pays de l'OCDE, aucun service central n'est chargé de gérer et coordonner la réglementation et la réforme de la réglementation [voir l'encadré 2.4.].

Dans le système politique suisse, le rôle du *Parlement* dans l'élaboration des lois est essentiel puisque l'Assemblée fédérale peut également prendre l'initiative de lois ou de mesures de réforme³⁰. Les lois fédérales pouvant faire l'objet d'un référendum, les décisions de l'Assemblée fédérale ne sont pas définitives. Néanmoins, l'Assemblée fédérale joue un très grand rôle au stade parlementaire : elle reçoit le projet de loi accompagné du message ; puis elle l'examine et le révisé et, finalement, elle l'adopte ou le rejette. Les parlementaires disposent de différents instruments pour demander des modifications ou des éclaircissements. Cette procédure peut parfois être longue, tout particulièrement en cas de désaccord entre les deux chambres. Si l'Assemblée fédérale prend l'initiative, le Parlement rédige lui-même le projet d'acte. Une commission est constituée pour formuler la proposition, mais le personnel disponible étant restreint, il arrive que dans certains cas l'administration soit chargée de son élaboration.

Encadré 2.4. Services centraux chargés de la qualité de la réglementation : l'expérience de l'OCDE

Un grand nombre de pays de l'OCDE ont adopté pour la politique de la réglementation une approche intégrée couvrant l'ensemble de l'administration et comportant des mécanismes et organes de coordination qui veillent aux impératifs de cohérence et de stratégie à long terme. L'expérience des pays de l'OCDE montre que les unités centrales de surveillance ont une efficacité maximale :

- si elles sont indépendantes des autorités réglementaires (*c'est-à-dire* ne sont pas étroitement liées à des missions réglementaires spécifiques),
- si elles opèrent conformément à une politique réglementaire clairement définie, approuvée au niveau politique,
- si elles opèrent horizontalement (*c'est-à-dire* s'occupent de l'ensemble de l'administration),
- si elles sont dotées d'experts (*c'est-à-dire* disposent des informations et capacités nécessaires pour exercer un jugement indépendant), et
- si elles sont reliées aux centres de pouvoir administratif et budgétaire (centres de gouvernement, ministères des finances).

Les unités centrales de surveillance peuvent exercer trois rôles différents. Premièrement, elles peuvent avoir un rôle *consultatif*, *c'est-à-dire* accroître les capacités réglementaires en publiant et diffusant des conseils et en fournissant une assistance aux autorités réglementaires. Deuxièmement, elles peuvent avoir une mission de *sensibilisation*, qui recouvre la promotion des éléments de politique réglementaire à long terme, notamment la réforme des politiques, la mise au point de nouveaux outils ou leur amélioration et les changements concernant l'appareil administratif. Troisièmement, elles peuvent exercer une fonction de *contestation* vis-à-vis des projets de nouvelle réglementation. Cette contestation peut revêtir la forme d'une évaluation faisant pression sur l'organe auteur du projet de réglementation pour qu'il améliore la performance conformément à un ensemble de critères donnés. Elle peut également revêtir la forme d'un « veto », grâce auquel l'organisme de surveillance joue un rôle de vigile dans le processus réglementaire.

L'expérience montre que la plupart des politiques réglementaires se sont fondées essentiellement sur le rôle consultatif et de sensibilisation : ces fonctions sont des préalables utiles pour créer un environnement fructueux et non conflictuel propice à la qualité de la réglementation. Toutefois, le rôle de contestation des organismes de surveillance réglementaire peut être indispensable, de même que la fixation et la mise en œuvre d'objectifs de qualité réglementaire, pour aller au-delà de réformes reposant essentiellement sur l'autoévaluation.

Dans les pays où les fonctions de gestion et de coordination sont exercées par un centre de gouvernement relativement faible, une plus grande attention doit être accordée à la coordination entre les organismes qui sont responsables d'aspects particuliers du programme de réforme réglementaire. Aux Pays-Bas, par exemple, les ministères de la Justice, de l'Environnement et de l'Économie coopèrent pour fournir des services d'assistance qui sont au cœur de l'action menée pour améliorer les normes de l'AIR dans toute l'administration.

Les *commissions législatives* examinent activement et parviennent souvent à modifier les projets de loi présentés par le Conseil fédéral. Elles soumettent leurs suggestions au reste du parlement et lui proposent d'accepter ou de rejeter le projet concerné ou de l'accepter avec certains amendements. Elles peuvent aussi suggérer que le projet soit rejeté sans débat ou renvoyé au gouvernement.

Le *contrôle parlementaire de l'administration* a été créé en 1990 pour surveiller certaines parties de l'administration et évaluer leurs activités.

2.3. *Coordination entre les niveaux d'administration*

Les systèmes réglementaires sont constitués d'une superposition complexe de réglementations émanant des niveaux d'administration infranational, national et international. Depuis longtemps, ces systèmes réglementaires complexes à niveaux multiples suscitent certaines préoccupations pour ce qui est de l'efficacité des économies nationales et de l'efficacité de l'action gouvernementale. Une réglementation de haute qualité à un niveau d'administration peut être affaiblie ou anéantie par des politiques et pratiques réglementaires médiocres à d'autres niveaux. En revanche, la coordination peut rendre bien plus fructueuse une réforme.

En Suisse, les échelons infranational et international sont des éléments inextricables du cadre réglementaire et les développements à l'un de ces échelons affectent les développements à l'autre.

2.3.1. *Échelon fédéral et cantonal*

Conformément à la Constitution fédérale, l'organisation politique de la Suisse comporte trois niveaux d'administration : la Confédération, les cantons et les communes. Les principes fondamentaux du fédéralisme suisse sont la large autonomie des cantons et l'égalité entre les cantons ainsi que leur droit de participer au processus de décision de la Confédération et leur obligation de coopérer.

L'État fédéral suisse est composé de 26 unités territoriales constitutives appelées « cantons » : 20 cantons et 6 demi-cantons³¹. Du point de vue de leur population, les cantons sont de taille très différente³². Sur le plan des ressources économiques, les disparités économiques ont tendance à se creuser, notamment en période de stagnation économique et de faible abondance des ressources publiques³³. Le pays comprend un grand nombre d'unités territoriales par rapport à l'importance de sa population, ce qui implique un degré élevé de fragmentation territoriale à l'échelon administratif le plus bas. La fragmentation territoriale est au cœur de nombreux problèmes tels que la faible mobilité interrégionale de la main d'œuvre, les déséquilibres intra-métropolitain et le décalage croissant entre les régions fonctionnelles et politiques³⁴.

Les communes suisses sont de véritables entités « politiques » qui jouissent d'une personnalité juridique propre. En 2001, le pays comportait plus de 2 880 communes. La population moyenne d'une commune en Suisse est de 2 330 habitants, contre 7 000 en Allemagne et 30 000 en Suède³⁵. Du point de vue strictement constitutionnel, les communes sont autonomes dans tous les domaines qui ne relèvent pas de manière incontestable du droit cantonal ou fédéral, et le fait que la souveraineté des cantons quant à l'organisation interne de leurs communes a été renforcée entraîne une diversité des réglementations en la matière. Concernant l'application des politiques fédérales dans certains domaines, les cantons semblent incapables d'intégrer les procédures d'application de plus en plus complexes au niveau communal en un régime réglementaire unifié. Il s'ensuit que la fonction de standardisation est souvent déléguée aux communes et concrétisée par des accords horizontaux entre elles. Toutefois, il n'est pas possible compte tenu de la petite taille de certaines communes, les cantons ne peuvent pas leur déléguer les fonctions d'application.

Pour préserver une réglementation de haute qualité et un niveau de conformité élevé, les cantons sont étroitement associés au processus législatif à tous les niveaux. Il existe un dialogue intense et permanent entre les différents niveaux d'administration et, de ce fait, le fédéralisme suisse est de plus en plus qualifié de « fédéralisme participatif ».

Dans la plupart des domaines de l'action publique, les compétences et les tâches sont réparties entre la Confédération et les cantons de telle sorte que la Confédération fixe les règles ou légifère (art. 3 et art. 42 de la Constitution fédérale) alors que les cantons mettent en œuvre le droit fédéral (art. 46 de la Constitution fédérale). Le Guide de législation commente la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons (voir l'encadré 2.5).

Encadré 2.5. Formes de répartition des compétences entre la Confédération et les cantons

La doctrine en droit constitutionnel suisse distingue diverses formes de compétences :

- *Compétence fédérale exclusive.* La Confédération est seule compétente ; la compétence cantonale antérieure disparaît immédiatement et complètement (exemples : douanes, monnaie).
- *Compétence fédérale concurrente.* Les cantons peuvent continuer de légiférer tant que la Confédération ne le fait pas par elle-même (exemples : protection civile, protection des eaux, droit privé).
- *Compétence fédérale limitée aux principes.* La Confédération règle les questions importantes, mais laisse suffisamment de marges aux cantons pour une législation cantonale indépendante (exemples : aménagement du territoire, économie forestière, pêche et chasse, harmonisation fiscale).
- *Compétence parallèle.* La compétence appartient dans le même domaine à la Confédération et aux cantons (par exemple, universités, aide à la culture, protection de la nature et des monuments).

Source : Office fédéral de la justice (2002), *Guide de législation*, Berne.

Une législation au niveau fédéral peut s'avérer nécessaire dans les cas suivants³⁶ :

- si les questions à régler exigent un traitement uniforme sur l'ensemble du territoire suisse du fait que les problèmes dépassent les frontières nationales (en particulier lorsqu'elles font l'objet de traités internationaux qui n'octroient aucune marge de manœuvre aux cantons) ;
- si les principes d'égalité de traitement et de sécurité juridique sont essentiels et qu'il n'est possible de les réaliser que par une réglementation fédérale ;
- s'il est nécessaire d'harmoniser le droit cantonal ;
- si une loi fédérale présente de sérieux avantages par rapport à la juxtaposition de diverses réglementations cantonales.

Les cantons disposent de pouvoirs réglementaires dans divers domaines (impôts cantonaux sur le revenu, la fortune, les gains et bénéfices nets des personnes morales, etc., réglementation en matière d'urbanisme et construction, réglementation de l'accès à certaines professions, réglementation concernant les licences d'exploitation de restaurants, de bars et d'hôtels, réglementation des heures d'ouverture des commerces). Les cantons disposent d'une grande liberté d'action (tout particulièrement pour les questions d'organisation) ou d'une liberté d'action restreinte s'ils spécifient une loi fédérale au moyen de dispositions réglementaires qui leur sont propres. Une législation au niveau cantonal peut s'avérer préférable pour les raisons suivantes³⁷ :

- si elle concrétise le principe de subsidiarité ;
- si elle est plus démocratique du fait que les rapports avec les citoyens sont plus proches ;
- si les solutions sont plus souples et peuvent être mieux adaptées à la situation grâce à une meilleure connaissance de la réalité locale et régionale ;
- si de nouvelles solutions ont déjà fait leurs preuves dans une petite entité (« laboratoire législatif », « concurrence fédéraliste ») ;
- si une séparation verticale des pouvoirs est instaurée ;

- si la Confédération est déchargée des tâches d'exécution.

Même lorsque la Confédération a de larges compétences de réglementation (exemples : sécurité sociale, circulation routière), la mise en œuvre est du ressort des cantons en vertu de l'article 46, paragraphe 2 de la Constitution. La mise en œuvre du droit fédéral par un organe fédéral est l'exception et elle est limitée à un petit nombre de domaines (exemples : forces armées, douanes, TVA, alcools).

Pour tirer parti de leur connaissance approfondie des spécificités locales et prendre en compte les intérêts cantonaux dans l'application de la législation, les autorités cantonales sont étroitement intégrées au processus législatif à tous les niveaux de la législation (Constitution, lois, ordonnances du Conseil fédéral ou des départements fédéraux). Cette intégration s'opère de diverses manières :

- Les cantons disposent chacun d'un nombre égal de sièges à la chambre haute du Parlement, le Conseil des États. Les conseillers aux États ne reçoivent d'instructions ni des gouvernements, ni des parlements cantonaux.
- Un certain nombre de représentants des autorités cantonales (et communales) sont élus aux deux chambres du Parlement. Ils peuvent faire connaître les préoccupations des autorités cantonales (et communales).
- La préparation des projets de loi est très souvent déléguée à des groupes d'experts. Habituellement, les experts des cantons (fonctionnaires, membres des gouvernements cantonaux) font partie de ces groupes d'experts ; de manière très occasionnelle, si la législation touche aux compétences des cantons ou leur laisse une grande liberté d'action, les groupes d'experts sont présidés par un membre d'un gouvernement cantonal.
- Les cantons sont un partenaire très important dans toutes les procédures de consultation. Leurs avis ont un poids considérable dans les décisions ultérieures, notamment si les mesures en question doivent être mises en œuvre par eux.
- Conformément à l'article 141 de la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral, dans ses messages au Parlement qui motivent et commentent les projets de loi, est tenu de présenter des informations relatives à l'impact des projets de loi sur les organes d'exécution (le plus souvent les cantons), à l'évaluation de la mise en œuvre et à l'évaluation des variantes discutées durant la phase pré-parlementaire ; il doit également fournir des informations concernant l'impact du projet de loi sur le budget et l'état du personnel des cantons et des communes.

Il existe différentes instances qui facilitent le dialogue entre les autorités fédérales et cantonales (ainsi que communales) et offrent des possibilités de discuter les propositions des autorités cantonales et de les transmettre aux autorités fédérales. Les plus importantes sont les suivantes :

- *Conférences des directeurs cantonaux.* Les directeurs des 26 cantons dans 13 domaines ont créé des « conférences des directeurs cantonaux » ; les chanceliers de canton ont mis en place une conférence analogue. Ces conférences répondent à deux objectifs : a) la coordination entre les cantons et b) la coordination entre les autorités cantonales et fédérales. Bien qu'elles soient organisées officiellement par les autorités cantonales, les membres compétents du Conseil fédéral et de hauts responsables de l'administration fédérale sont invités à ces réunions. Les autorités fédérales présentent les programmes en cours ainsi que les projets de loi et les nouvelles propositions de réglementation, qui sont examinés avec les ministres cantonaux. Les ministres cantonaux présentent, d'autre part, des propositions ou des requêtes ou attirent l'attention sur des problèmes concernant les relations entre instances fédérales et cantonales.

- *Conférence des gouvernements cantonaux.* En 1993, les gouvernements cantonaux ont créé la « Conférence des gouvernements cantonaux ». Elle sert d'organe de coordination entre les cantons et de lobby représentant les intérêts cantonaux dans tous les domaines qui ne sont pas couverts par les 13 conférences des directeurs cantonaux ou par la conférence des chanceliers cantonaux. La « Conférence des gouvernements cantonaux » examine ainsi les questions institutionnelles de portée générale, les questions revêtant une importance particulière (le plus souvent à caractère transversal) et les questions qui concernent plusieurs domaines de compétence (politique étrangère touchant à l'intégration européenne, par exemple).
- *Dialogue fédéral.* Une délégation du Conseil fédéral et une délégation de la « Conférence des gouvernements cantonaux » examinent deux fois par an les questions et projets de portée générale dans le cadre du « dialogue fédéral ». L'ensemble des mesures visant à favoriser la croissance économique, par exemple, a été examiné lors de la réunion de mars 2004.
- *Conférence tripartite sur les agglomérations.* Récemment, la coordination entre les trois niveaux d'administration a été améliorée grâce à la « Conférence tripartite sur les agglomérations », qui regroupe des représentants des niveaux d'administration fédéral, cantonal et communal. Elle permet de rationaliser les politiques concernant les zones métropolitaines et les centres urbains en Suisse.

La coopération intercantonale est facilitée par un fin maillage d'accords et de conférences intercantonaux³⁸. Même si cette coopération « horizontale » est moins importante que la coopération « verticale » entre la Confédération et les cantons, la situation évolue actuellement sur ce point. Le fédéralisme peut être considéré comme un laboratoire politique où les cantons expérimentent en permanence de nouvelles politiques : « si une solution offre des résultats satisfaisants, elle a des chances d'être adoptée également par d'autres cantons. Dans ces conditions, il est possible de distinguer entre les pionniers, les imitateurs et les retardataires »³⁹.

La répartition des fonctions et compétences entre la Confédération et les cantons est actualisée périodiquement. Les relations financières entre la Confédération et les cantons en sont actuellement un bon exemple. Deux réformes comportant une redistribution des tâches ont été mises en œuvre dans les années 80. Une très vaste réforme intitulée « nouvelle politique de péréquation budgétaire »⁴⁰ est actuellement en cours. La réforme est pilotée par une commission conjointe de la Confédération et des cantons et mise en œuvre par un groupe de projet composé de responsables de l'administration fédérale et cantonale. Elle a quatre objectifs : une attribution des tâches mieux définie aux niveaux fédéral et cantonal, une amélioration de la collaboration pour les tâches partagées, une amélioration des dispositifs de péréquation budgétaire, une amélioration de la coopération et du partage des coûts dans les centres métropolitains (voir l'encadré 2.6). Les 27 amendements à la Constitution qui font partie de cette réforme ont été approuvés par le peuple et les cantons le 28 novembre 2004. Les modifications qui doivent être apportées à plusieurs dizaines de lois régissant les transferts fédéraux seront examinées par le Parlement en 2005 et 2006. Les paramètres de péréquation du nouveau système seront déterminés en 2007. Au cours de chacune de ces phases, des référendums facultatifs pourront avoir lieu. Le nouveau système devrait démarrer en 2008. Plusieurs autres projets législatifs ont été préparés par des groupes de projet conjoints de la Confédération et des cantons à caractère paritaire.

Encadré 2.6. Nouveau système de péréquation financière : nouvelles tâches pour la Confédération et les cantons

Les cantons et les communes suisses disposent de leurs propres recettes fiscales et non fiscales qui s'élèvent à environ 105 milliards de francs suisses. Les cantons reçoivent également une quote-part du bénéfice de la banque centrale. En outre, ils reçoivent environ 10 milliards de francs suisses sous forme de transferts fédéraux, au nombre d'une cinquantaine. Plus de 30 d'entre eux répondent à un objectif de péréquation parallèlement à un objectif de financement.

Le système actuel est considéré comme opaque parce que la péréquation s'effectue dans le cadre de plus de 30 lois de transfert et parce que les transferts proviennent parfois de différents ministères ou offices fédéraux. De plus, les lois de transfert résultent souvent d'un partage diffus des tâches entre la Confédération et les cantons. Le présent système est considéré comme inefficace parce que les différences de capacité financière entre les cantons donnent lieu à une péréquation moins marquée que ne le souhaitent le gouvernement et le Parlement. Le présent système est considéré comme inefficace parce qu'il incite les cantons financièrement plus faibles à accroître la fiscalité et à concentrer les dépenses sur les tâches qui sont relativement les plus subventionnées.

Le nouveau système appelé « Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons » vise à résoudre ou à atténuer ces problèmes à l'aide de deux mécanismes : (1) un nouveau partage des tâches entre les gouvernements fédéral et cantonaux et (2) un nouveau système de péréquation.

Le nouveau partage des tâches vise trois objectifs : (1) le désenchevêtrement des tâches et du financement, (2) une collaboration plus efficace lorsque le partage des tâches est nécessaire, et (3) une collaboration horizontale plus efficace entre les cantons. Pour le premier objectif, on a identifié d'une part sept tâches qui seront concentrées au niveau fédéral, et d'autre part un grand nombre de tâches concernant les services sociaux, l'éducation, la circulation et l'environnement, considérées comme devant être concentrées au niveau cantonal. Pour le second objectif, on a identifié 17 tâches pour lesquelles l'attribution exclusive à un niveau unique d'administration n'est pas souhaitable, mais la collaboration entre autorités fédérales et cantonales reste nécessaire. Dans ces domaines, les subventions seront basées sur des coûts ou des budgets à caractère normatif (et non sur les coûts de moyens de production individualisés) et sur des programmes pluriannuels. Ces programmes préciseront des objectifs par niveaux de services qui seront contrôlés par le gouvernement fédéral. Pour le troisième objectif, la législation fédérale encouragera la collaboration intercantonale. A l'heure actuelle cette collaboration est volontaire. A l'avenir, les cantons devront payer les services fournis par des cantons voisins en échange de droits de participation. Les modalités devront être précisées dans des concordats conclus séparément entre les cantons concernés ou dans un concordat général intercantonal. A la demande d'une majorité qualifiée des cantons concernés, le Parlement aura la possibilité d'imposer des concordats intercantonaux à tous les cantons et d'obliger les cantons à adhérer à titre individuel aux concordats intercantonaux adoptés par d'autres cantons.

Source : OECD (2005), *Budgeting in Switzerland*, Paris.

Un problème majeur qui touche à l'efficacité économique et l'amélioration des conditions économiques du point de vue de la concurrence est la consolidation du marché intérieur. La diversité des dispositions réglementaires entre les niveaux d'administration (Confédération et cantons) a un effet direct sur la consolidation du marché intérieur, avec des conséquences sur l'ensemble du territoire suisse pour les biens, les services, les personnes et les capitaux. L'organisation fédérale de la Suisse et sa diversité linguistique contribuent à la segmentation du marché intérieur dans un grand nombre de secteurs. Même si la politique de la concurrence relève de la compétence de la Confédération, les cantons disposent de larges pouvoirs d'intervention sur les marchés pour des raisons de sécurité ou des raisons sociales, outre l'utilisation qu'ils peuvent faire des biens relevant du domaine public. Ils exercent souvent une forte influence sur l'offre et la fixation des prix des services d'utilité publique comme l'eau, l'électricité⁴¹, le transport régional, etc. Les cantons jouent également un grand rôle dans des secteurs comme la construction et les services professionnels, dotés de dispositifs réglementaires très variés qui constituent de fait des obstacles à l'entrée⁴².

La loi fédérale sur le marché intérieur cherche à supprimer les restrictions au marché dues aux cantons et aux communes. Elle devrait contribuer à faciliter la mobilité professionnelle et le commerce en Suisse afin d'encourager la concurrence dans l'économie nationale. En tant que loi-cadre, elle n'a pas pour objet d'harmoniser les réglementations de diverse nature aux différents niveaux d'administration, mais d'établir les principes de reconnaissance mutuelle et les fondements nécessaires au bon fonctionnement du marché intérieur.

Tout d'abord, la loi sur le marché intérieur définit les principes régissant le libre accès au marché. Toute personne qui possède un établissement et toute entreprise ayant son siège social en Suisse peuvent offrir des biens et des services sur le territoire suisse. L'accès au marché est régi par la réglementation du lieu d'origine. Parallèlement, les certificats de capacité cantonaux ou reconnus au niveau du canton, autorisant l'exercice d'une activité à but lucratif, sont valables partout en Suisse. La loi couvre également les marchés publics cantonaux et communaux.

Les résultats de la loi sur le marché intérieur sont relativement décevants⁴³, en partie à cause des facteurs institutionnels et juridiques, ce qui montre bien l'impact économique que peut avoir la qualité de la réglementation. Les principales raisons qui expliquent ces résultats sont les suivantes⁴⁴ : premièrement, le Tribunal fédéral, dans sa jurisprudence, fait primer le principe du fédéralisme sur celui du marché intérieur et justifie sa position restreignant l'accès au marché par les dispositions mêmes de la loi sur le marché intérieur. Deuxièmement, le régime actuel de la loi sur le marché intérieur, en particulier l'article 3 qui fixe les conditions dans lesquelles les cantons peuvent restreindre l'accès au marché, laisse à cet effet une marge de manœuvre relativement large aux cantons. Troisièmement, le droit de recours n'a pas joué le rôle « moteur » de la mise en œuvre de la loi sur le marché intérieur qui lui était assigné. Peu de recours ont été formés, la durée et les coûts de la procédure, dont l'issue est par ailleurs incertaine, ayant un caractère dissuasif. Les avantages retirés d'un recours couronné de succès sont sans commune mesure avec les moyens investis. Ce constat se vérifie tout particulièrement lorsqu'il s'agit de petits contrats, dans le secteur des services de taxis ou des installations sanitaires, par exemple.

Le Conseil fédéral a proposé, parmi d'autres mesures, de réviser la loi afin de stimuler la concurrence sur le marché intérieur. Cette révision vise les principaux objectifs suivants⁴⁵ :

- la suppression des entraves cantonales et communales à l'accès au marché. La révision prévoit par conséquent une formulation plus restrictive du régime d'exception prévu à l'article 3 et l'extension du principe de la liberté d'accès au marché à l'établissement commercial ;
- la reconnaissance intercantonale des certificats de capacité concernant les métiers entrant dans le cadre de l'accord avec l'UE sur la libre circulation des personnes doit être conforme à la procédure de reconnaissance européenne. Cela évitera que des citoyens suisses ne se trouvent défavorisés par rapport à ceux de l'UE ;
- sur le plan institutionnel, il s'agit de renforcer la fonction de surveillance de la Commission de la concurrence. Selon la loi en vigueur, la Commission peut uniquement adresser des recommandations (non contraignantes) aux autorités cantonales et communales. Le projet de révision lui octroie un droit de recours lui permettant de contester les décisions administratives qu'elle juge contraires à la loi⁴⁶.

La réforme devrait contribuer à atténuer les entraves cantonales et communales à la création d'un véritable marché intérieur. Elle devrait également favoriser la mobilité professionnelle⁴⁷, conformément aux accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE sur la libre circulation des personnes.

2.3.2. Niveau national et européen

La Suisse n'est pas membre de l'Union européenne et donc pas officiellement soumise à la réglementation de l'UE. Néanmoins, de nombreux accords qui renforcent une intense coopération établie de longue date régissent les liens officiels entre la Suisse et l'Union européenne. En 1972, la Suisse et la CE de l'époque ont signé un accord de libre-échange pour les produits industriels. Aujourd'hui, l'UE est le principal partenaire de la Suisse sur le plan politique, culturel et économique⁴⁸.

Un débat politique sur un ensemble de mesures de réforme de la réglementation économique s'est ouvert dans le cadre de la signature du traité sur l'Espace économique européen négocié par l'UE et les pays de l'Association européenne de libre-échange dont la Suisse. L'approbation du traité aurait impliqué pour la Suisse l'adoption de 60 % de la réglementation de l'UE (« acquis communautaire »).

En 1992, le peuple suisse a refusé par référendum la ratification du traité sur l'Espace économique européen, ce qui a entraîné l'abandon des négociations en vue de l'adhésion à l'UE. Ceci étant, la collaboration économique de la Suisse avec l'UE a été renforcée par la signature et la ratification d'un ensemble d'accords bilatéraux dans différents domaines stratégiques :

- *Accords bilatéraux I.* La première série d'accords bilatéraux est entrée en vigueur en juin 2002. Elle couvre la libre circulation des personnes, les échanges de produits agricoles, les marchés publics, les évaluations de conformité, le transport aérien, les transports terrestres et la participation de la Suisse aux programmes cadres de recherche⁴⁹.
- *Accords bilatéraux II.* Une deuxième série d'accords a été lancée en juin 2004. Elle couvre la fiscalité de l'épargne, la coopération dans la lutte contre la fraude douanière, la coopération dans les domaines de la justice, de la police, de l'asile et de l'immigration (Schengen/Dublin)⁵⁰, les échanges de produits agricoles transformés, la participation suisse à l'Agence européenne pour l'environnement et au Réseau européen d'information et d'observation de l'environnement (EIONET), la coopération statistique, l'éducation, la formation professionnelle et la jeunesse, la participation suisse aux programmes Media plus et Media formation et des dispositions évitant la double imposition des retraités des institutions communautaires.

Les accords bilatéraux II ont été approuvés par le Parlement sous la forme d'un seul paquet⁵¹. Sept accords peuvent faire l'objet d'un référendum facultatif, mais la demande de référendum n'a abouti que dans le cas de l'accord d'association sur Schengen/Dublin⁵². L'issue positive du vote du début de juin 2005 implique que les autres accords du paquet II, pour lesquels aucune demande de référendum n'a abouti, peuvent désormais entrer en vigueur, indépendamment l'un de l'autre⁵³.

Les accords bilatéraux conclus avec l'UE ont deux types d'impact sur la législation suisse :

- *Accords reposant sur l'équivalence de la législation.* C'est le cas pour les accords paraphés depuis 1999 concernant les marchés publics, les évaluations de conformité, les échanges de produits agricoles, le transport ferroviaire et routier et la libre circulation des personnes.
- *Accords fondés sur la transposition en Suisse de l'acquis communautaire.* C'est le cas pour l'accord sur le transport aérien. Pour que les règles suisses et celles de l'UE s'appliquent de manière cohérente, la Suisse est informée de la jurisprudence et des pratiques des institutions de l'UE.

La ratification des accords signés en 2004 suppose la modification de plusieurs lois fédérales. Les cantons devront également adapter leur législation, tout spécialement sur les questions concernant l'adoption et l'application de l'accord de Schengen telles que la protection des données et la coopération entre polices.

Parallèlement, depuis 1988 la Suisse examine systématiquement la compatibilité de toute nouvelle législation, notamment au regard des modifications des règles internationales en vigueur et des réglementations de l'UE. Le message accompagnant les projets de loi soumis par le Conseil fédéral au Parlement doit faire le point sur les relations du projet avec le droit européen⁵⁴. C'est dans l'intérêt de la Suisse, tout spécialement dans le domaine des règles techniques, mais cet examen est effectué de manière autonome et indépendante. Il n'existe pas à ce stade de données concernant l'impact quantitatif de la législation de l'UE sur le processus législatif suisse. Elles sont difficiles à rassembler puisque l'activité législative suisse ne se résume pas à une adaptation à la législation européenne, mais répond aussi aux besoins nationaux.

La transposition de la législation internationale et de l'UE en droit suisse a été un moteur important de la réforme de la réglementation. Les effets sont doubles : premièrement, dans de nombreux cas, des domaines comme la concurrence, les télécommunications, le transport aérien, le rail et les marchés publics se sont internationalisés de plus en plus au cours des vingt dernières années par le biais de l'adoption d'une réglementation internationale ou supranationale, ce qui a ouvert des possibilités de modification au niveau national. Pour un État non membre de l'UE comme la Suisse « l'impact de la pression économique peut être même plus important que la pression de la réglementation découlant directement des politiques de l'UE »⁵⁵. Toutefois, le rythme des réformes est lent et les initiatives ont souvent été prises en réaction aux développements intervenus dans les pays voisins⁵⁶. Deuxièmement, les acteurs politiques liés à des intérêts au niveau international et de l'UE ont pu faire pression en faveur de réformes nationales à l'intérieur du processus suisse de prise de décision politique en invoquant des arguments reposant sur des observations internationales. L'une des grandes priorités des entrepreneurs suisses est de promouvoir des relations plus étroites avec l'UE⁵⁷. À moyen terme, les négociations bilatérales sur des questions spécifiques se sont révélées fructueuses pour la mise en œuvre des réformes.

3. CAPACITÉS ADMINISTRATIVES POUR L'ÉLABORATION DE NOUVELLES RÉGLEMENTATIONS

On examinera maintenant dans quelle mesure les procédures actuelles d'élaboration des textes législatifs et réglementaires contribuent à l'application des grands principes d'une bonne réglementation. On décrira et on évaluera les capacités systématiques qui peuvent être mises en œuvre pour élaborer une réglementation de qualité et assurer la transparence des procédures et décisions à l'égard du public.

3.1. *Transparence administrative et prévisibilité*

Il est indispensable que le système de réglementation soit transparent si l'on veut créer un environnement réglementaire stable et accessible qui favorise la concurrence, le commerce et l'investissement et qui permette de se prémunir contre l'influence abusive de groupes d'intérêt. La transparence renforce la légitimité et l'équité des procédures réglementaires. Elle nécessite un large éventail de règles, notamment des procédures standardisées pour la rédaction et la modification des réglementations ; la consultation des parties intéressées ; une rédaction en langage clair ; la publication, la codification et la communication des réglementations par d'autres moyens, de façon à faciliter la recherche et la compréhension des textes ; enfin, des procédures d'exécution et de recours qui soient prévisibles et cohérentes.

3.1.1. *Transparence des procédures d'élaboration des nouveaux textes législatifs et réglementaires*

Pour que la procédure législative et réglementaire suscite la confiance des administrés et que soient bien exploitées les possibilités de participation à la formulation des réglementations, il est fondamental de disposer de procédures transparentes et cohérentes de rédaction et d'exécution des textes législatifs et réglementaires. Dans la plupart des pays de l'OCDE, ces procédures résultent de la loi, complétée par des dispositions réglementaires ou administratives émanant du gouvernement ou des différents ministères.

En Suisse, les procédures administratives d'ordre général sont encadrées par la Constitution fédérale et d'autres lois fédérales. La loi fédérale sur la procédure administrative de 1968 instaure entre autre le droit de porter devant les tribunaux les décisions administratives.

La loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), adoptée en 1997, dispose que le Conseil fédéral dirige la phase préliminaire de la procédure législative.

La loi fédérale sur l'Assemblée fédérale régit la procédure législative et prévoit que le Conseil fédéral doit joindre à tout projet d'acte un message à l'Assemblée fédérale. Conformément à l'article 141 de cette loi, le Conseil fédéral doit motiver son projet d'acte et en commenter au besoin les dispositions. En outre, dans la mesure où des indications substantielles peuvent être fournies, il doit faire notamment le point sur :

- a. les bases légales ou constitutionnelles sur lesquelles le projet se fonde, ses effets sur les droits fondamentaux, sa compatibilité avec le droit de rang supérieur et ses relations avec le droit européen ;
- b. les compétences que le projet prévoit de déléguer ;
- c. les points de vue et variantes discutés au stade préliminaire de la procédure législative et leur appréciation par le Conseil fédéral ;
- d. les modalités de mise en œuvre du projet, l'évaluation à laquelle cette mise en œuvre donnera lieu et les possibilités de mise en œuvre qui ont été examinées au stade préliminaire de la procédure législative ;
- e. l'adéquation des tâches et des moyens financiers à disposition ;
- f. les conséquences que le projet et sa mise en œuvre entraînent sur les finances et l'état du personnel de la Confédération, des cantons et des communes, les modalités de son financement, les incidences qu'il a eues ou aura sur la planification financière, enfin le rapport coût-utilité des mesures proposées ;
- g. les conséquences économiques, sociales et environnementales du projet ;
- h. les relations du projet avec le programme de la législature ;
- i. les conséquences que le projet aura sous l'angle de l'égalité entre hommes et femmes.

Le Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, publié en 2002, prévoit des procédures normalisées plus détaillées pour l'élaboration des nouvelles réglementations. Il s'agit d'un outil de gestion complet destiné à aider tout participant à la procédure législative, et en particulier tout membre de l'administration fédérale prenant part à la rédaction des lois. Il analyse la situation initiale, le partage des compétences entre la Confédération et les cantons, le principe de délégation, les instruments d'action de l'État et les moyens de contrainte administratifs ainsi que les aspects formels de la rédaction des lois.

Des lignes directrices concernant les techniques législatives et les obligations qui s'y attachent ont également été formulées dans d'autres documents, notamment les Directives de la Confédération sur la technique législative, le Manuel sur la procédure de consultation et l'Aide-mémoire relatif aux messages du Conseil fédéral.

3.1.2. *La transparence en tant que dialogue avec les groupes concernés : le recours à la consultation publique*

La consultation publique donne aux citoyens et aux entreprises la possibilité de participer activement aux décisions réglementaires. Un dispositif de consultation bien conçu et correctement appliqué peut contribuer à améliorer la qualité de la réglementation, à identifier des solutions plus efficaces, à réduire les coûts pour les entreprises et pour l'administration, à assurer une meilleure mise en oeuvre et à obtenir plus rapidement une réaction réglementaire à de nouvelles circonstances. Élément tout aussi important, la consultation peut améliorer la crédibilité et la légitimité de l'action des pouvoirs publics, en obtenant le soutien des groupes participant à la prise de décision, et faciliter son acceptation par tous ceux qui sont concernés.

Mécanismes de consultation durant la procédure législative

Des mécanismes de consultation sont mis en oeuvre en Suisse durant la procédure législative. Au stade préparatoire, il y a deux niveaux de consultation : la consultation interne et la consultation externe. La consultation interne est utilisée pour toute décision du gouvernement y compris à propos d'un projet de loi (qui sera soumis au Parlement) et d'un projet d'ordonnance (qui sera adopté par le gouvernement ou par un ministère et donnera effet à une loi fédérale). La consultation externe a lieu exclusivement pour les lois fédérales ; elle n'intervient pour les ordonnances que si elles ont une importance politique.

En Suisse, comme dans les autres pays de l'OCDE, la coordination est essentielle pour tout projet de loi. En raison du fonctionnement collégial du Conseil fédéral, tout projet de loi doit réunir un consensus avant d'être soumis à une procédure plus large de consultation et d'être transmis au Parlement. Pour recueillir l'avis de toutes les unités administratives de l'administration fédérale concernées par un projet de loi et pour prendre en compte les différents points de vue afin de dégager en définitive un consensus, deux procédures de consultation interne ont été mises en place :

- *La consultation des offices.* L'office (organe d'un ministère) en charge du projet doit consulter tous les autres offices concernés (de son ministère et des autres ministères) avant de soumettre le projet au Conseil fédéral. La Chancellerie fédérale, l'Office fédéral de la justice et l'Administration fédérale des finances jouent un grand rôle à ce stade. La Chancellerie fédérale vérifie que le projet de texte est suffisamment clair, qu'il respecte les directives techniques en matière législative et les normes terminologiques et qu'il est conforme aux décisions antérieures du Conseil fédéral. L'Office fédéral de la justice porte essentiellement son attention sur les points juridiques de fond et l'Administration fédérale des finances s'attache surtout aux ressources humaines et financières nécessaires pour la mise en application du texte. Cette phase est importante en ce qu'elle permet de clarifier certains aspects et de dégager des solutions de compromis en cas d'intérêts contradictoires.

- La *procédure de co-rapport*. Cette deuxième procédure est entamée après la consultation des offices. Le département responsable soumet son projet au conseil fédéral et, ainsi, aux autres départements et à la Chancellerie fédérale (en leur laissant suffisamment de temps pour réagir) avant que le gouvernement prenne une décision. Si un département veut modifier un projet, il peut le faire par écrit sous la forme d'un « co-rapport » indiquant et motivant la modification souhaitée. Le Conseil fédéral peut ainsi centrer son attention sur les divergences qui subsistent et conclure sur les points qui restent à régler.

La procédure de consultation externe correspond à la phase de préparation de la législation au cours de laquelle les cantons, les partis politiques, les associations et, parfois, d'autres groupes concernés vérifient et examinent les projets d'acte législatif de la Fédération pouvant avoir d'importantes répercussions politiques, économiques, financières, juridiques ou culturelles⁵⁸. L'objectif principal est de déterminer la probabilité d'adoption et de mise en application du texte.

Les procédures de consultation représentent une phase importante de la procédure législative et sont un élément très bien articulé du système politique suisse. La base juridique de la procédure de consultation est l'article 147 de la Constitution fédérale, qui dispose que « 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 ». Tout en associant les acteurs politiques à la procédure législative, la consultation permet au Conseil fédéral de les informer sur les actions futures et d'assurer l'acceptation et la mise en application des mesures envisagées.

Depuis 1991, l'ordonnance sur la procédure de consultation régissait l'ensemble de cette procédure : son champ d'application, sa forme et l'organe qui en est chargé, le lancement de la procédure, les organismes consultés, les délais, le traitement et la publication des résultats. Une consultation devait être organisée pour les actes législatifs et les traités internationaux importants ou les autres projets ayant un impact substantiel. Le terme « important » se prêtait à interprétation et les projets étaient évalués au cas par cas. En dépit du caractère discrétionnaire de la décision, la Chancellerie fédérale, chargée d'ouvrir chaque procédure de consultation, devait assurer une pratique cohérente⁵⁹. Selon l'ordonnance, la consultation était ouverte par le Conseil fédéral et organisée par le département concerné, par écrit ou sous forme d'audition. Les personnes ne figurant pas sur la liste des organismes concernés pouvaient également communiquer leur avis au département. Les réponses des cantons, des partis politiques et des associations étaient évaluées. Le Conseil fédéral soumettait ensuite les principaux points de sa proposition à l'Assemblée fédérale ou donnait son avis s'il s'agissait d'une initiative parlementaire. Le Conseil fédéral débattait du projet d'acte en fonction des résultats de cette consultation.

En 2004, le Conseil fédéral a adressé un message à l'Assemblée fédérale pour que la procédure de consultation fasse l'objet d'une loi fédérale. La nouvelle loi fédérale sur la procédure de consultation est entrée en vigueur le 1er septembre 2005. Elle réduit le nombre d'objets soumis à consultation : il n'y a consultation que sur les textes et projets de grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle. Au niveau fédéral, le Conseil fédéral ou une commission parlementaire est seul compétent pour l'ouverture d'une procédure de consultation, ce qui veut dire que la procédure de consultation est un acte de l'exécutif ou du législateur, et pas un acte administratif. La Chancellerie fédérale et les ministères peuvent ouvrir des auditions sur des projets de portée mineure (art. 10 de la loi sur la procédure de consultation). La Chancellerie fédérale assure la coordination et ouvre la procédure en indiquant le délai de consultation (normalement trois mois) et le service où le dossier peut être obtenu. La loi préconise expressément le recours aux offices extérieurs de l'administration fédérale pour mettre en œuvre la consultation. Si la consultation est ouverte par une commission parlementaire, celle-ci peut faire appel aux services de l'administration fédérale pour préparer la consultation et en rassembler les résultats.

Outre la législation spécifique concernant la procédure de consultation, il existe d'autres mécanismes informels de consultation. Les autorités fédérales et parties intéressées peuvent exprimer leur point de vue lors de réunions spéciales, de débats publics, de forums publics, etc.

La participation à des *commissions extraparlimentaires* permet aux nombreux acteurs et organismes économiques et politiques d'exercer une influence directe sur les activités de l'administration et de défendre leurs intérêts. Ce système contribue à une meilleure acceptation et une plus grande efficacité des mesures que prend le Conseil fédéral. Le référendum joue un rôle implicite à cet égard, car c'est une menace qui renforce les chances d'efficacité des pressions exercées. S'il n'est pas prêté suffisamment attention aux intérêts organisés, tout projet peut être annulé par référendum. Le rôle des commissions mixtes, composées de fonctionnaires et d'experts extérieurs, est important, parce que l'administration peut ainsi s'appuyer sur une expertise supplémentaire et faire participer les groupes d'intérêt à la prise de décision.

Mécanismes de consultation et participation au niveau cantonal

Des procédures de consultation analogues à celles qu'on vient de décrire sont également mises en oeuvre au niveau cantonal, mais selon des modalités moins complexes. Les administrations cantonales sont d'assez faible dimension, avec toutefois des différences très marquées d'un canton à l'autre pour ce qui est du nombre des ministères cantonaux et de leur organisation interne. Les cantons participent au processus décisionnel de la Confédération et influent sur ses décisions par le biais des mécanismes de consultation (art. 45 de la Constitution fédérale). Étant donné qu'ils sont chargés de mettre en oeuvre les lois fédérales, la Confédération doit les informer par avance et dans le détail de ses projets et elle est tenue de les faire participer à la procédure de consultation. L'association des cantons à la consultation est une forme importante de participation, mais ce n'est pas la seule. Les cantons peuvent aussi exprimer leur point de vue par l'intermédiaire de leurs représentants à des groupes de travail mixtes ou à des réunions formelles. Les commissions du Conseil des États consultent les cantons sur l'applicabilité des lois. La loi fédérale concernant la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération permet aux cantons de participer durant la phase préliminaire à l'élaboration de décisions de politique extérieure de la Confédération.

Démocratie directe

En Suisse, les procédures de consultation se rattachent dans une large mesure au développement de la participation politique des citoyens. Les citoyens suisses jouissent de deux droits populaires spécifiques : le droit d'initiative et le droit de référendum. Ces deux mécanismes, mais plus particulièrement le référendum, influent sur les dispositifs de consultation depuis le 19^{ème} siècle ; ainsi, dans un contexte de démocratie directe, les droits populaires ont une profonde répercussion sur la procédure mise en oeuvre par les autorités et l'avenir des réglementations qu'elles adoptent.

Encadré 2.7 La démocratie directe en Suisse : référendum et initiative populaire

Référendum. Le peuple se prononce après coup sur une décision parlementaire. Le référendum est similaire à un droit de veto et il a pour effet de retarder et de sauvegarder le processus politique en bloquant les actes adoptés par le Parlement et le gouvernement ou en différant leur entrée en vigueur. Deux types de référendum sont possibles au niveau fédéral :

- *Le référendum obligatoire.* Toutes les modifications de la Constitution fédérale, de même que l'adhésion de la Suisse à des organisations de sécurité collective et à des communautés supranationales, font l'objet d'un référendum obligatoire, c'est-à-dire doivent être soumises à l'examen du peuple et des cantons.
- *Le référendum facultatif.* Il vaut pour les lois fédérales, les décisions d'application générale de la Confédération et les traités internationaux qui sont conclus pour une durée indéterminée, qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou qui contiennent des règles de droit importantes. Dans ce cas, une votation populaire a lieu si 50 000 signatures sont recueillies ou si huit cantons le demandent. Les signatures doivent être recueillies dans un délai de cent jours.

L'initiative populaire. Elle s'applique en cas de révision partielle ou totale de la Constitution. Pour ce faire, 100 000 signatures de citoyens et de citoyennes doivent être recueillies dans un délai de 18 mois. L'initiative populaire peut être formulée sous la forme d'une proposition générale ou, bien plus souvent, d'un nouveau texte précis ne pouvant plus être modifié par le Parlement et le gouvernement. Les autorités peuvent opposer un contre-projet, généralement plus modéré, dans l'espoir que le peuple et les cantons le préféreront. Depuis 1987, il existe la possibilité du double oui. Tant l'initiative populaire que le contre-projet peuvent être acceptés : c'est la réponse donnée à la réponse subsidiaire qui emporte la décision. Entre en vigueur le texte qui, à cette question, recueille le plus de voix d'électeurs et le plus de voix de cantons. L'initiative populaire n'émane pas du Parlement ou du gouvernement, mais des citoyens eux-mêmes.

Les droits populaires en Suisse permettent donc aux citoyens de contester par référendum les décisions parlementaires les plus importantes, au niveau de la Constitution ou des lois ordinaires, et de soumettre leurs propres propositions à un vote populaire par voie d'initiative populaire⁶⁰. Autrement dit, les citoyens et les cantons ont le dernier mot sur les questions les plus importantes (niveau de la Constitution), le Parlement se prononce sur les questions importantes (lois) — sous réserve qu'un référendum facultatif ne réunisse pas le quorum de 50 000 signatures valides — et le gouvernement prend les décisions finales sur les questions moins importantes (décision simple, ordonnances)⁶¹. Cette interaction des acteurs (citoyens, parlement et gouvernement) est qualifiée de « démocratie semi-directe » et a eu une incidence déterminante sur la structure du système politique suisse : les grandes forces politiques de la Suisse se trouvent contraintes de coopérer et de régler les conflits par voie de négociation et de compromis puisque, pour minimiser le risque de rejet par référendum, le gouvernement ouvre l'accès au processus décisionnel à tous les groupes en mesure de lancer un référendum⁶².

Planification. Un certain nombre de pays de l'OCDE ont mis en place des mécanismes par lesquels sont rendues publiques des informations sur la réglementation future envisagée. La planification se révèle utile pour améliorer la transparence, la prévisibilité et la coordination des réglementations. Elle favorise la participation des parties intéressées à un stade aussi précoce que possible de la procédure réglementaire et elle peut réduire les coûts de transaction du fait que les futures réglementations sont annoncées plus longtemps à l'avance.

En Suisse, la publication du Programme de la législature (au début d'une nouvelle législature) et des Objectifs annuels du Conseil fédéral donne d'importantes indications d'ordre général sur les activités législatives futures. Les objectifs annuels définissent l'orientation politique du Conseil fédéral et les mesures devant permettre d'atteindre ces objectifs. Ils exposent la raison d'être des projets. Ils ouvrent également le débat à l'Assemblée fédérale sur les moyens de financement. La publication des objectifs

annuels comporte une liste des projets qui seront transmis au Parlement, classés par date, priorité et thème⁶³. Cette information est utile non seulement pour le gouvernement fédéral et l'Assemblée fédérale, mais aussi pour les commissions parlementaires et l'exercice du contrôle parlementaire sous la forme d'une évaluation ex post.

Évaluation. Le large recours aux mécanismes de consultation est l'un des points forts du système politique et réglementaire suisse. Il a permis non seulement d'améliorer la coordination au sein de l'administration fédérale, mais aussi de faire de la consultation un élément primordial pour obtenir des informations en ce qui concerne notamment l'acceptabilité des différentes politiques, aspect essentiel lorsqu'il s'agit de déterminer la faisabilité et de concevoir les stratégies de mise en œuvre. La consultation publique est également utilisée en Suisse pour recueillir des informations empiriques à des fins d'analyse, ce qui correspond à la tendance qu'on observe dans la plupart des pays de l'OCDE à adopter des modèles de prise de décision reposant davantage sur des fondements analytiques. L'ouverture et l'accessibilité, en particulier pour les groupes d'intérêt de petite taille les moins organisés, constituent une autre caractéristique notable, en contribuant à la prise en compte du pluralisme de la société suisse et en accordant une grande importance à la participation de citoyens davantage sensibilisés et mieux formés. D'où un risque de fragmentation, certains groupes d'intérêt très spécifiques jouant parfois un rôle disproportionné. Il faut néanmoins garder à l'esprit que des mécanismes très développés de consultation peuvent provoquer une « lassitude de la consultation », les cantons et les groupes d'intérêt se sentant submergés par le volume des documents sur lesquels on leur demande leur avis. Ce problème peut également se poser pour les petites administrations fédérales.

Il n'est pas inutile de s'attarder sur l'impact du référendum et de l'initiative populaire sur le processus politique. Le référendum a eu des conséquences décisives pour la structure du système politique suisse, en rendant possible la participation d'un large éventail de forces au processus politique. Puisqu'il n'appartient aux autorités de déterminer quelles sont les décisions qui seront soumises au peuple, la Constitution énumérant les décisions parlementaires pouvant faire l'objet d'une votation populaire, c'est le peuple qui a toujours le dernier mot pour les questions politiques les plus importantes. Le référendum se traduit par une forme de veto qui ralentit le processus politique ; il donne au peuple la possibilité de bloquer ou de différer des modifications proposées par le Parlement ou le gouvernement. L'utilisation du référendum peut donc être sujette à controverse.

La conception et l'utilisation politiques du référendum ont donc des conséquences pour le système réglementaire. Ces dernières années, plusieurs projets de réforme soumis par le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale n'ont pas pu être approuvés et mis en œuvre parce qu'ils ont été rejetés par référendum. Par exemple, la loi sur le marché de l'électricité, inspirée des grandes réformes de l'UE dans le secteur de l'électricité, a été adoptée par le Parlement en décembre 2000, mais rejetée par votation populaire en septembre 2002⁶⁴. Dans d'autres cas, le risque d'un rejet par référendum a empêché des réformes plus radicales. Par exemple, pour la réforme postale, le référendum a entraîné de profondes modifications des projets de loi et de règlement pour obtenir l'approbation de la population⁶⁵. Des efforts incessants sont déployés pour faciliter l'approbation populaire : les groupes en mesure d'organiser un référendum sont invités à participer à la consultation à un stade précoce et les procédures de consultation sont conçues de manière que les chances de succès d'un projet soient maximales. Les autorités politiques ont aussi trouvé différentes méthodes pour réagir aux pressions réformatrices : la participation et le rôle du gouvernement et du Parlement au cours de la procédure de consultation varient selon le type de pressions, externes ou internes, ce qui tend à rendre plus informelles les procédures décisionnelles⁶⁶. Le défi est d'imaginer des solutions novatrices pour le processus décisionnel, de façon à renforcer la compétitivité de la Suisse dans une économie mondialisée tout en préservant les droits populaires, l'un des éléments les plus précieux de la culture politique suisse.

3.1.3. La transparence dans la mise en oeuvre des réglementations : la communication

Un autre aspect de la transparence concerne l'efficacité de la communication et l'accessibilité des réglementations pour les administrés. Pour qu'il y ait transparence dans le domaine réglementaire, il faut que les pouvoirs publics fassent connaître efficacement au public l'existence et le contenu de toutes les réglementations.

Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, toutes les nouvelles réglementations fédérales doivent être publiées au journal officiel, à savoir la Feuille fédérale. La Feuille fédérale, qui paraît chaque semaine dans les trois langues officielles et est éditée par le Centre des publications officielles de la Chancellerie fédérale, contient les rapports du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale (lois, ordonnances et messages les accompagnant), les lois qui doivent être ratifiées par référendum, les décisions de la Chancellerie fédérale concernant les initiatives populaires et les référendums, les résultats des votations populaires au niveau fédéral et les résultats des élections fédérales. Depuis 1999, la Feuille fédérale est publiée sur Internet et peut être consultée gratuitement.

En vertu de l'article 180 paragraphe 2 de la Constitution fédérale, le Conseil fédéral « doit renseigner 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 autorités étant tenues de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation (art. 35 de la Constitution) et toute personne ayant le droit de former, d'exprimer et de répandre librement son opinion (art. 16), il n'y a guère de latitude quant au moment où l'information doit être donnée et quant à son contenu.

La législation en vigueur peut être obtenue à partir d'un certain nombre de sources. Pour ce qui est des publications officielles, une nouvelle loi fédérale sur les publications est entrée en vigueur en janvier 2005. Cette loi pose tous les principes importants qui concernent la publication des dispositions normatives, leur date d'entrée en vigueur et leurs conséquences juridiques. Elle précise également dans quel cas un texte de loi peut être publié dans un autre document et la façon de le trouver. Elle met également en place un cadre juridique pour la publication électronique sur Internet. Elle mentionne également les documents qui doivent être publiés dans la Feuille fédérale et définit les fonctions du Recueil officiel et du Recueil systématique:

- *Recueil officiel*. Le Recueil officiel (RO), publié depuis 1851, contient toutes les lois et les actes normatifs relevant du droit fédéral et du droit international. La loi fédérale sur les publications précise quels sont les documents qui doivent être publiés au Recueil officiel (www.admin.ch/ch/f/as). Elle indique également dans quel cas le texte, en raison de son caractère particulier, peut n'être publié que sous la forme d'un renvoi. Le nombre de pages du RO peut être un indicateur du volume de la législation fédérale (tableau 2.1.).

Tableau 2.1. Évolution du Recueil officiel

Date	Nbre de pages	Commentaires
1972	3326	Accord de libre-échange avec la CE
1987	2700	
1989	2560	
1992	2730	Rejet de l'Espace économique européen (EEE)
1993	3440	Swisslex

Date	Nbre de pages	Commentaires
1999	3676	Révision totale de la Constitution fédérale
2001	3599	
2002	4364	
2003	5514	
2004	5483	

Source : Chancellerie fédérale, Section des droits politiques.

- *Recueil systématique.* Le Recueil systématique (RS), qui contient l'ensemble des réglementations appliquées en Suisse, peut être maintenant consulté sur Internet⁶⁷. Il s'agit d'un instrument extrêmement utile d'accès aux réglementations. Toutes les lois, toutes les ordonnances et tous les traités internationaux sont codifiés à l'adresse www.admin.ch/ch/f/rs/index.html. Le recueil en ligne a été finalisé en 2001 et sa mise à jour se fait électroniquement. Il contient une version à jour (codifiée) des actes législatifs, des décisions et des traités internationaux. L'information émanant du Conseil fédéral est complétée par celle que fournissent les diverses administrations sur leur page Web. Il est possible également d'obtenir en ligne toute une série de brochures et de publications commentant les réglementations. Le droit cantonal est également accessible en texte intégral sur Internet.

Protection des données. La protection des données est régie par la loi fédérale sur la protection des données adoptée en 1992 et actuellement en voie de révision. Cette loi vise essentiellement à protéger les droits à la vie privée et les droits fondamentaux des personnes qui font l'objet d'un traitement de données. Elle s'applique au traitement de données effectué par les personnes privées et les organes fédéraux. Une série de principes doivent être respectés : la légalité, la bonne foi, la proportionnalité, la conformité au but indiqué lors de la collecte des données, l'exactitude, la sécurité et le droit d'accès. Les cantons ont aussi adopté des réglementations locales en matière de protection des données, en essayant d'harmoniser ces réglementations avec le droit fédéral. La loi a créé un organe autonome, le Préposé fédéral à la protection des données, qui est administrativement rattaché à l'Office fédéral de la justice et qui conseille les particuliers et les organes de la Confédération sur la protection des données et surveille la mise en œuvre des textes applicables dans ce domaine. Le Préposé fédéral à la protection des données formule des recommandations de sa propre initiative ou à l'initiative d'un membre du public. Il peut saisir la Commission fédérale à la protection des données, instance d'arbitrage et de recours qui rend des décisions obligatoires.

Loi fédérale sur la transparence de l'administration. La transparence via la communication sera renforcée par la nouvelle loi fédérale sur la transparence, qui a été adoptée par l'Assemblée fédérale et qui devrait entrer en vigueur en janvier 2006. L'activité de l'administration était jusqu'à présent en principe secrète, sous réserve d'exceptions résultant de certaines réglementations. Chacun aura le droit de consulter des documents officiels et d'obtenir des autorités des renseignements sur leur contenu⁶⁸. Le droit d'accès aux documents est censé être respecté dès lors que le document officiel est publié dans une autre publication officielle ou sur un site Internet de la Confédération (voir l'encadré 2.8).

Encadré 2.8. Loi fédérale sur la transparence

La loi fédérale sur la transparence entrera en vigueur en janvier 2006. Elle prévoit une procédure simplifiée pour l'accès à l'information : la demande d'accès est adressée à l'autorité concernée, qui a vingt jours pour prendre position. En cas de refus, de prolongation, de droit d'accès limité ou de non-réponse, le demandeur peut déposer une demande écrite de médiation auprès du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, qui a également vingt jours pour formuler une recommandation écrite si la médiation n'aboutit pas. Le demandeur peut alors demander que l'autorité rende une décision, qui peut faire l'objet d'un recours devant la Commission fédérale de la protection des données et de la transparence.

Cette loi marque un progrès, mais il subsiste plusieurs problèmes. Elle comporte de nombreuses exceptions limitant ou refusant le droit d'accès aux documents officiels. Ces exceptions sont justifiées dans un certain nombre de cas où entrent en jeu l'intérêt public ou l'intérêt privé, qui peut être défini par les autorités concernées. L'accès à l'information n'est pas gratuit, alors que c'est le cas dans un certain nombre d'autres pays de l'OCDE. Cela peut avoir un effet négatif sur les citoyens en les décourageant de soumettre une demande. La loi n'envisage pas d'instaurer un mécanisme, par exemple un système électronique de centralisation des demandes, pour mettre en œuvre la recherche de l'information : le système est décentralisé et chaque autorité fixe les règles applicables aux demandes. Les autorités sont

tenu d'informer le public sur les documents disponibles et de publier ceux qui sont les plus importants. La loi ne prévoit aucune sanction à l'encontre des agents qui ne s'y conforment pas. En revanche, le demandeur peut déclencher une procédure de médiation et saisir la Commission fédérale à la protection des données, puis le Tribunal fédéral.

Langage clair. Les autorités doivent faire en sorte que les objectifs, les stratégies et les obligations réglementaires soient clairs pour le public. Cela est indispensable pour que le public soit convaincu de la nécessité et de l'adéquation de la réglementation. C'est aussi un élément fondamental pour assurer le respect des réglementations. Il faut que le public ordinaire puisse lire et comprendre les textes.

En Suisse, la procédure législative prête une attention particulière à la clarté du langage. Le fait que les réglementations doivent être traduites en plusieurs langues officielles (français, allemand, italien et romanche) est un bon point de départ pour clarifier les termes juridiques et s'assurer qu'ils puissent être compris par tous les citoyens.

Le contrôle des lois et règlements ne se limite pas seulement à leur contenu juridique ; il concerne aussi leurs répercussions sur les autres textes et prend en compte une série d'aspects formels. En collaboration avec la Chancellerie fédérale, l'Office fédéral de la justice contrôle l'exactitude des projets, du point de vue de la technique législative et de la rédaction, en s'attachant à la légalité du texte. La section du droit de la Chancellerie fédérale vérifie la conformité du point de vue juridique, tandis que les services linguistiques de la Chancellerie fédérale améliorent la rédaction. La Commission interne de rédaction, composée de linguistes et de juristes, assure le contrôle linguistique des projets de loi. Elle met au point les actes normatifs importants, à la fois en français et en allemand. Elle ne se borne pas à un contrôle linguistique, mais veille à ce que les textes soient compréhensibles pour l'ensemble du public. Au niveau législatif, la Commission parlementaire de rédaction travaille pour les deux chambres et procède à un contrôle linguistique des lois et règlements jusqu'à leur adoption. Les erreurs peuvent être rectifiées même après publication au Recueil officiel.

Plusieurs instruments aident les fonctionnaires à contrôler l'exactitude des termes juridiques et à faire en sorte que les textes soient suffisamment clairs pour le grand public, notamment le Guide linguistique des lois et des ordonnances de la Confédération (GLLOC) et les Recommandations relatives au traitement des anglicismes au sein de l'administration fédérale.

Évaluation. La Suisse illustre le bon fonctionnement d'une démocratie trilingue dans un petit pays fédéral. Elle offre un bon exemple de coexistence et de multiculturalisme. Par ailleurs, les résultats sont positifs en ce qui concerne l'accès des administrés aux réglementations. L'existence de procédures administratives de source législative pour l'accès aux réglementations contribue à la transparence et à la fiabilité. Mais, dans certains cas, l'excès d'informations, résultant principalement d'une inflation réglementaire, est considéré par certains acteurs, en particulier les PME, comme une source de confusion. Aux difficultés de compréhension des réglementations en vigueur s'ajoute la complexité de la structure des régimes réglementaires. Dans le cas de la Suisse, ce phénomène est parfois aggravé par la décentralisation de la structure interne de l'administration publique.

3.1.4. *La transparence dans l'application des réglementations : conformité, exécution et recours*

Il ne suffit pas de concevoir, d'adopter et de faire connaître une réglementation. Pour atteindre l'objectif visé, il faut encore que la réglementation soit mise en œuvre et respectée. Il faut aussi pouvoir corriger les excès de la réglementation, non seulement pour préserver l'État de droit démocratique, mais aussi pour pouvoir améliorer la réglementation même.

Respect et application des réglementations

Un instrument essentiel pour évaluer les résultats de toute réglementation est le degré de respect par les administrés. Dans les pays de l'OCDE, le processus réglementaire comporte de plus en plus une évaluation ex ante du respect des réglementations, mais les ressources et l'intérêt consacrés à cette évaluation sont très variables d'un pays à l'autre (voir l'encadré 2.9).

Encadré 2.9. Initiatives d'évaluation ex ante de l'application des projets de loi dans les pays de l'OCDE

Aux **Pays-Bas**, le « tableau des onze » est utilisé à la fois comme guide pour l'examen du respect de l'application des réglementations en vigueur et comme outil analytique pour l'élaboration des nouvelles réglementations. Il comprend trois volets : le respect spontané, le contrôle et les sanctions. Ce type de liste de contrôle peut aider les autorités réglementaires à examiner de manière détaillée et systématique les questions qui ont trait au respect des réglementations et constituer également un instrument précieux de vérification et de contrôle de la qualité. Au **Royaume-Uni**, la politique et les directives concernant la préparation des réglementations exigent la prise en compte expresse des aspects qui ont trait au respect des réglementations. Les responsables sont invités à examiner tout un éventail de facteurs, et notamment à adopter une approche équilibrée entre un degré élevé de respect des réglementations et une application (trop) active. Au **Canada**, les stratégies de mise en oeuvre des réglementations doivent être également explicitées et débattues publiquement dans le cadre de la préparation d'un projet de réglementation.

Source : OCDE (1999), *La réforme de la réglementation aux Pays-Bas*, Paris; OCDE (2001), *La réforme de la réglementation au Royaume-Uni*, Paris ; OCDE (2002), *La réforme de la réglementation au Canada*, Paris.

En Suisse, les niveaux de respect des réglementations sont comparativement élevés. Cela tient à plusieurs facteurs. Le système politique de la Suisse se caractérise par l'existence d'une démocratie dite de « concordance » : toutes les forces politiques (partis politiques, cantons, organisations concernées) et les communautés linguistiques ont leur mot à dire dans le processus politique. Leur large participation à ce processus facilite l'acceptation des résultats politiques, même si dans certains cas tous les partis, tous les cantons, toutes les organisations (notamment les syndicats et les organismes patronaux) n'obtiennent pas tout ce qu'elles souhaitent. Le faible degré de corruption dans l'administration facilite également le respect des réglementations⁶⁹.

Dans le système politique suisse, les décisions bénéficient d'une très grande légitimité du fait de l'existence de droits politiques très larges (initiative populaire et référendum). Toutes les lois adoptées par le Parlement doivent faire l'objet d'une votation populaire dès lors que 50 000 signatures valides sont réunies. S'il est vrai qu'environ 5 % seulement des lois sont effectivement soumises à référendum, la simple possibilité de référendum confère aux décisions parlementaires une assez forte légitimité. Dans ce contexte, il est plus facile de dénoncer les cas de non-application.

Les mécanismes d'application sont marqués par le système fédéral suisse et par la répartition des compétences entre la Fédération et les cantons. En principe, les cantons sont les principaux « organismes » d'exécution. Ils sont étroitement intégrés au processus politique. Les offices fédéraux coopèrent avec les cantons et les associations professionnelles pour informer les destinataires des actes normatifs et les autres parties prenantes sur les textes nouveaux ou modifiés. Pour l'application des lois par les cantons, il existe plusieurs instruments de surveillance de la part de l'administration fédérale. Ces instruments sont décrits dans le Guide pour l'élaboration de la législation, publié par l'Office fédéral de la justice⁷⁰.

- *Les instructions de caractère général par voie de circulaires et de directives.* La Confédération peut faire parvenir aux cantons des circulaires et des directives précisant les modalités d'exécution du droit fédéral. Cette compétence découle directement du pouvoir de surveillance de la Confédération. C'est le moyen principal de surveillance préventive dont dispose la Confédération.

- *Les instructions dans un cas concret.* La surveillance de l'autorité d'exécution par la Confédération peut se faire par le biais d'instructions relatives à un cas particulier. Dans la plupart des cas, cette surveillance ne peut être exercée que si l'autorité de surveillance est en mesure d'examiner les documents et d'exiger des informations. Le canton négligent ou défaillant est « invité » à remédier à la violation du droit fédéral.
- *Remise périodiques de rapports.* Les cantons peuvent être tenus de remettre périodiquement un rapport sur l'exécution de certaines dispositions du droit fédéral. Un instrument de ce type doit résulter d'une ordonnance.
- *L'inspection.* Le droit fédéral peut prévoir l'inspection des administrations cantonales. L'inspection porte sur l'exécution de certains actes législatifs et permet à la Confédération de contrôler précisément l'activité administrative cantonale.
- *L'approbation d'actes législatifs cantonaux.* Cet instrument de contrôle a un caractère préventif et permet à la Confédération d'examiner la conformité d'un acte législatif au droit fédéral (article 186, paragraphe 2 de la Constitution fédérale).
- *L'exercice d'un recours par les autorités fédérales.* Le droit de recours des autorités fédérales doit permettre d'appliquer le droit fédéral de manière correcte et uniforme.
- *L'annulation d'une décision cantonale.* Cette mesure peut constituer une atteinte grave à l'autonomie cantonale ainsi qu'au système de recours ordinaire. Cet instrument ne nécessite pas une base légale spéciale, mais il n'est pas conseillé d'y recourir.

Le respect des réglementations est facilité par divers mécanismes de surveillance, notamment la surveillance exercée par les citoyens dans les petites communes. La Suisse dispose d'un réseau de médias particulièrement dense (presse, radio et télévision), qui signale et dénonce les cas de non-respect de la loi par les autorités publiques, les particuliers et les entreprises. En outre, un maillage très serré d'associations (associations économiques, syndicats, organisations de défense des consommateurs, associations environnementales, associations de sports et de loisirs, etc.) renforce le respect des lois (par le biais d'activités politiques et/ou via les médias). La petite taille du pays et les courtes distances à parcourir facilitent la surveillance et contribuent ainsi au degré élevé de respect des réglementations.

À l'égard de l'exécutif, la surveillance incombe au Contrôle fédéral des finances (CDF), l'organe suprême de surveillance financière de la Confédération. Le CDF contrôle les unités centrales et décentralisées de l'administration fédérale, les services du Parlement, les bénéficiaires d'indemnités et d'aides financières (par exemple dans le secteur de la construction de routes, dans l'agriculture), les organes auxquels la Confédération a confié des tâches publiques (par exemple, l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle), les entreprises dont la Confédération détient plus de 50 % du capital et les tribunaux fédéraux (uniquement secteur administratif). La Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents et la Banque nationale suisse sont les deux seuls organismes qui échappent à un contrôle dans le cadre de la loi fédérale sur les contrôles des finances.

Le CDF n'est compétent qu'au niveau fédéral. En dehors de la vérification de clôture des comptes, le CDF établit en toute indépendance son programme annuel de contrôle, en se fondant sur une analyse des risques. Il peut exercer certains pouvoirs de contrainte ou déclencher des mesures de contrainte pour obtenir l'accès aux documents nécessaires, mais il ne peut mettre sous scellés des documents et autres pièces nécessaires pour ses activités de contrôle et d'inspection. Il existe un mécanisme de recours en cas de désaccord portant sur l'accès à l'information. Le CDF n'est pas habilité à se prononcer sur les plaintes que les personnes concernées peuvent formuler en liaison avec les actes officiels, obligations et

comportements de personnes soumises à un contrôle et à une inspection. En pareil cas, l'organe de surveillance des offices fédéraux est le ministère. Le CDF ne peut infliger aucune sanction disciplinaire ou financière. Il intervient dans la nomination des autres vérificateurs externes auxquels peuvent faire appel les organismes faisant l'objet d'une vérification pour satisfaire à une obligation légale, mais il ne peut ni superviser, ni réglementer leurs travaux ; il peut seulement les commenter.

La surveillance parlementaire s'exerce étroitement en Suisse. Il existe plusieurs commissions et organismes de surveillance :

- *La Commission des finances.* Elle supervise la gestion financière de la Confédération. Elle examine le budget et les comptes d'État de la Confédération et de l'Entreprise des postes et des télécommunications, ainsi que les plans financiers de la Confédération. Elle est subdivisée en plusieurs sections, chacune examinant les finances d'un ou de plusieurs départements ministériels.
- *Les Commissions de gestion.* Les Commissions de gestion des Chambres fédérales exercent la haute surveillance parlementaire sur la gestion du Conseil fédéral, de l'administration fédérale et des tribunaux fédéraux, conformément à l'article 189 de la Constitution fédérale. Elles remplissent leurs tâches de contrôle en réalisant des inspections qu'elles effectuent elles-mêmes avec l'aide de leur secrétariat, en désignant le Contrôle parlementaire de l'administration, chargé de procéder à des évaluations et des expertises, en examinant le rapport annuel du Conseil fédéral, le rapport d'activité du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances ainsi que les rapports de gestion d'autres organes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération, en effectuant des visites auprès de services de l'administration fédérale, en traitant les requêtes que leur adressent des tiers et en assurant le suivi des recommandations qu'elles adressent au Conseil fédéral et celui des interventions parlementaires.
- *Le Contrôle parlementaire de l'administration.* C'est le centre de compétences de l'Assemblée fédérale en matière d'évaluation. Il contribue à la haute surveillance parlementaire au moyen d'expertises scientifiques et évalue la conception, la mise en œuvre et les effets des mesures prises par la Confédération.

La surveillance parlementaire est très étroite parce que, même avec un gouvernement de coalition rassemblant quatre partis, des désaccords sont possibles sur des questions importantes. Le Conseil fédéral est élu pour quatre ans et il n'y a pas de possibilité de vote de défiance comme dans les démocraties dites parlementaires. Chaque membre du Conseil fédéral est responsable individuellement. Paradoxalement, cette stabilité gouvernementale permet à chaque parti politique de dénoncer publiquement les erreurs qu'il juge avoir été commises par les autorités publiques (notamment l'inobservation d'une loi).

D'autres procédures contribuent à un degré élevé de respect des lois en Suisse. La médiation est maintenant bien ancrée pour le règlement des différends dans les domaines suivants : protection des consommateurs, programmes de radiodiffusion/télévision (entreprises publiques de radio/télévision), transparence de l'administration publique, baux d'habitation. Les rapports d'évaluation sont également l'occasion de déceler les cas d'inobservation des lois⁷¹.

Voies de recours et système judiciaire

Du point de vue du public, la « justice réglementaire » suppose des procédures claires, équitables et efficaces de recours contre les décisions administratives reposant sur une réglementation et contre la réglementation même.

La Constitution fédérale (art. 29 et 30) accorde aux citoyens des droits bien définis : le droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à un traitement équitable et un jugement dans un délai raisonnable ; le droit d'être entendu, le droit à une assistance judiciaire gratuite, le droit à une procédure judiciaire devant un tribunal établi par la loi, compétent, indépendant et impartial ; le droit à une audience et à un prononcé du jugement publics. Ces règles s'appliquent également aux procédures judiciaires au niveau des cantons. Dans différents domaines, les offices fédéraux, conformément à l'article 103 de la loi fédérale d'organisation judiciaire, peuvent exercer un recours administratif contre les décisions prises en dernière instance cantonale qui sont contraires au droit administratif fédéral.

Le système judiciaire suisse est profondément influencé par la structure fédérale du pays. Les lois fédérales ne sont pas essentiellement mises en œuvre par les organes fédéraux, mais par les cantons, qui « mettent en œuvre le droit fédéral conformément à la Constitution et à la loi » (article 46 paragraphe 1 de la Constitution). Par ailleurs, les cantons peuvent organiser leur système judiciaire et mettre en place des tribunaux en matière civile, pénale et administrative.

En Suisse, les normes constitutionnelles concernant les voies de recours résultent de lois fédérales et cantonales⁷², par exemple l'obligation de motiver une décision et d'indiquer les voies et délais de recours, le droit pour les parties d'assister à l'audience et de poser des questions supplémentaires, le droit d'examiner les documents écrits des autorités, le droit de soumettre des preuves, etc.

Le Tribunal fédéral, l'instance judiciaire fédérale suprême, est compétent en matière civile, pénale et administrative. L'accès au Tribunal fédéral est largement ouvert en matière civile et administrative. Actuellement, la durée moyenne de l'instance devant le Tribunal fédéral est de 3 mois. Les divers recours offrent une protection judiciaire adéquate contre les décisions réglementaires irrégulières et sont jugés dans un délai raisonnable.

Néanmoins, les procédures de droit public sont complexes en Suisse du fait de l'interaction des diverses juridictions. Au niveau fédéral, la légalité et la constitutionnalité des actes normatifs de niveau inférieur à celui du droit fédéral (ordonnances du gouvernement et du Parlement) peuvent être contrôlées par un tribunal, mais celui-ci est tenu d'appliquer le droit fédéral en vertu de la Constitution (art. 191). En ce qui concerne les décisions des autorités administratives, la première instance de recours est généralement une autorité administrative cantonale, car les cantons ne mettent pas en œuvre uniquement leur propre droit administratif, mais aussi une grande partie du droit fédéral. La deuxième instance est le tribunal administratif cantonal. L'instance suprême est le Tribunal fédéral, qui statue en dernier ressort. La complexité des degrés de juridiction explique que le justiciable se tourne souvent vers une des nombreuses commissions de recours fédérales, sorte de juridiction administrative spéciale dont la compétence est limitée à certains domaines du droit administratif fédéral.

Les voies de recours font actuellement l'objet d'un réexamen et le système traditionnel sera remplacé par une procédure de recours devant une nouvelle juridiction, le Tribunal administratif fédéral, créée en vertu de l'article 191a, paragraphe 2 de la Constitution fédérale⁷³. Il entrera en fonctions en 2007, remplacera les nombreuses commissions fédérales de recours et centralisera les recours contre les décisions de l'administration fédérale. Ses jugements pourront être déférés au Tribunal fédéral, sauf dans certains cas qui seront déterminés par une loi fédérale.

La révision totale du système judiciaire, acceptée par les cantons et le peuple en 2000, contribuera également à améliorer le cadre réglementaire en Suisse. Il s'agit de réorganiser le Tribunal fédéral, d'unifier la procédure pénale et la procédure civile en introduisant de nouveaux mécanismes juridiques, de créer des juridictions de degré inférieur et d'ouvrir de nouvelles possibilités de recours, élément clé de la transparence dans la mise en œuvre des réglementations. Le principal objectif de cette réforme est d'assurer le bon fonctionnement du Tribunal fédéral en réduisant efficacement et durablement sa charge de travail et d'améliorer la protection juridique dans certains domaines en simplifiant les procédures et voies de recours.

3.2. *Choix des moyens d'action : réglementation ou autres solutions*

Pour qu'un système réglementaire fonctionne bien, il est fondamental de pouvoir choisir l'instrument le plus efficace et le plus efficient, qu'il soit réglementaire ou non réglementaire. L'éventail des instruments et leur utilisation s'élargissent à mesure qu'on procède à des expérimentations, que les enseignements se diffusent et qu'on prend mieux en compte le rôle potentiel des marchés. Mais les administrateurs courent souvent un risque lorsqu'ils utilisent des instruments qui n'ont pas véritablement fait leurs preuves, ce à quoi il faut ajouter que les bureaucraties sont très conservatrices et que les fonctionnaires hésitent généralement à innover. Les autorités chargées des réformes doivent jouer clairement un rôle d'impulsion si l'on veut que les alternatives à la réglementation traditionnelle s'implantent véritablement dans le système administratif.

En Suisse, la prise en compte systématique et l'utilisation des variantes résultent d'une obligation formelle imposée à l'administration fédérale. Conformément à l'article 141 de la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral doit soumettre ses projets d'acte à l'Assemblée fédérale accompagnés d'un message, qui fournit des informations substantielles sur « les points de vue et variantes discutés au stade préliminaire de la procédure législative et leur appréciation par le Conseil fédéral ».

Cette obligation est reprise dans l'Aide-mémoire relatif aux messages du Conseil fédéral⁷⁴, qui doivent examiner les diverses solutions tout en justifiant celle qui est proposée. Le message doit donner des explications sur les autres solutions et indiquer pourquoi elles ont été écartées. Les procédures de consultation constituent le cadre permettant d'examiner des diverses solutions et de justifier les choix.

Le message doit accorder une attention particulière aux conséquences économiques. Sur ce point, il s'agit généralement de résumer les résultats de l'AIR, en application du Manuel sur l'analyse d'impact de la réglementation. Ce document précise comment doit se dérouler l'examen des alternatives à la réglementation prévue et de leurs conséquences économiques, dans le cadre de la liste de contrôle AIR. L'examen des alternatives à la réglementation est résumé au point 4 de cette liste (voir l'encadré 2.10).

Encadré 2.10. Réglementations alternatives et AIR : liste de contrôle

Le point 4 de la liste de contrôle, qui se fonde sur les directives pour l'AIR, est rédigé comme suit :

- Quelles alternatives à la réglementation prévue ont été prises en considération ?
- Est-il besoin d'imposer — dans le domaine du droit public — une interdiction ou un monopole d'État ?
- Existe-t-il une possibilité de transformer les autorisations obligatoires en annonces obligatoires ?
- A-t-on envisagé la possibilité de faire appel à des organismes privés en tant qu'instances chargées de l'examen et/ou de la certification ?
- La réglementation peut-elle être réduite à des contrôles subséquents liés à un régime d'amende ?
- L'État peut-il se borner à une activité d'information ou éventuellement à l'utilisation, pour une durée limitée, d'instruments incitatifs ?
- Ou peut-on s'en remettre aux instruments du droit privé, tels que la responsabilité du fait des produits, le droit d'agir en justice pour certains tiers (voisins, communautés d'intérêt, etc.) ?

- L'utilisation d'instruments économiques (procédure de vente aux enchères publiques, introduction d'une taxe pour l'utilisation des biens publics) est-elle possible ?
- Peut-on envisager des accords volontaires entre les intéressés ?
- Les différenciations possibles (instauration de forfaits, exceptions en faveur des PME, exemptions dans certaines catégories de cas auxquels la réglementation s'applique, limitations à certaines parties de l'économie, à certaines branches ou régions, clause de minima, etc.) ont-elles été examinées ?

Source : SECO (1999), *liste de contrôle « analyse d'impact de la réglementation »*, Berne.

Pour les lois fédérales, la prise en compte des alternatives est obligatoire et, presque toujours, les diverses solutions sont comparées, même celles appliquées dans les pays étrangers, qui sont présentées à titre de variantes supplémentaires. Néanmoins, l'examen de ces alternatives est moins poussé que celui de la proposition même, qui est détaillée article par article. Pour les ordonnances, également soumises à l'AIR, les messages sont moins complets et l'examen des variantes n'est pas systématique.

Depuis le rapport sur les procédures d'autorisation publié en 1999⁷⁵, l'administration fédérale est très sensible aux difficultés et aux coûts liés aux autorisations fédérales, et en particulier aux interdictions et aux contrôles préalables prenant la forme d'une autorisation. Ces dernières années, les alternatives à la réglementation ont eu la faveur de certaines administrations, qui les utilisent activement. Ces solutions de remplacement offrent de grandes possibilités, mais elles sont relativement complexes du fait qu'elles comportent des exemptions et peuvent avoir un impact négatif sur les PME. On citera trois exemples de ces solutions :

- *Instruments économiques pour protéger l'environnement*, notamment les écotaxes et les redevances d'utilisation. Il s'agit, par exemple, de la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils, de la taxe d'incitation sur l'huile de chauffage extra-légère, de la taxe de recyclage des piles, de la taxe d'élimination anticipée pour les appareils électroniques, ou des redevances d'utilisation pour les sacs poubelle.
- *Information au lieu d'une autorisation obligatoire*. Chaque fois que possible, la fourniture d'informations devrait être suffisante, par exemple en ce qui concerne les méthodes de production dans l'agriculture.
- *Transfert de responsabilité aux entreprises* se doublant de mesures répressives ; c'est le résultat de l'influence du droit européen sur le système juridique suisse.

Une nouvelle évaluation des procédures d'autorisation sera rendue publique à la fin de 2005 ; elle dressera la liste des autorisations pouvant être supprimées ou remplacées par d'autres instruments.

Accords volontaires. Dans le cadre d'un accord volontaire, une entreprise prend volontairement des mesures pour remédier à un problème, de façon à éviter une réglementation publique plus coûteuse. L'autorité publique, lorsqu'elle peut faire peser de façon crédible la menace d'une éventuelle réglementation, est à même d'inciter une branche d'activité à résoudre elle-même le problème. En participant à un accord volontaire, les entreprises peuvent améliorer leur réputation et, par voie de conséquence, accroître leur chiffre d'affaires.

Dans le secteur de l'environnement, depuis le début des années 1990, les autorités fédérales ont conclu plusieurs accords volontaires avec le secteur privé. Dans le cadre de la loi sur la protection de l'environnement, un accord volontaire peut être étendu à l'ensemble du secteur concerné, via la procédure réglementaire. Les entreprises sont en faveur de ces accords, qu'elles préfèrent à la réglementation ; en outre, elles sont prêtes à accepter que des sanctions soient prévues dans les contrats signés avec les autorités.

Il existe de nombreux exemples d'accords de ce type⁷⁶. Dans le secteur des déchets (voir l'encadré 2.11), par exemple, l'élimination des carcasses automobiles est financée au moyen d'une redevance par véhicule payée par les importateurs. D'autres accords concernent le financement du recyclage de diverses catégories de déchets, notamment les récipients en aluminium et les bouteilles PET, les pneus automobiles, etc. La politique en matière d'efficacité énergétique repose dans une large mesure sur des accords volontaires. La réglementation concernant le CO₂ prévoit des accords avec les entreprises au niveau fédéral. D'autres accords ont été conclus pour les piles, les emballages, les textiles, les produits chimiques et l'éco-étiquetage.

Encadré 2.11. Accord entre les autorités publiques et le secteur privé dans le secteur des déchets

Dans le secteur des déchets électriques et électroniques, les autorités fédérales suisses ont mis au point un système de collecte en coopération avec le secteur privé. Les normes et les obligations concernant la gestion des déchets électriques et électroniques sont fixées par les autorités dans l'ordonnance sur la restitution, la reprise et l'élimination des appareils électriques et électroniques —ORDEA, de juillet 1998. Sur la base d'un accord, le secteur privé peut librement s'organiser pour le financement de la gestion des déchets.

En vertu de l'ORDEA, les détaillants, fabricants et importateurs sont tenus de reprendre les appareils qu'ils fabriquent, tandis que les consommateurs doivent rapporter les appareils dont ils n'ont plus l'usage. L'ordonnance impose une autorisation au secteur privé pour la gestion de l'élimination. Elle définit les critères que le secteur privé doit respecter pour une saine gestion environnementale des appareils électriques et électroniques. Les entreprises qui collectent les appareils pour les éliminer n'ont pas besoin d'une autorisation si elles agissent pour le compte d'une entreprise d'élimination, d'un commerçant, d'un fabricant ou d'un importateur, ou d'une autorité publique. En ce qui concerne le financement de la collecte et de la gestion des déchets électriques ou électroniques, le secteur privé est convenu d'établir une redevance d'élimination anticipée qui varie entre 0.5 et 2.5 CHF/kg.

Après six ans d'application, le marché des déchets électriques et électroniques semble être cartellisé et manquer de transparence. La récupération des déchets est essentiellement contrôlée par une seule entreprise. En 2002, la Commission de la concurrence a été saisie d'une plainte contre les deux principales associations représentant la majeure partie des producteurs et importateurs suisses d'appareils électriques et électroniques. La Commission a conclu en mars 2005 que les dispositions appliquées par les deux associations n'étaient pas contraires à la loi suisse sur les cartels.

Systèmes de gestion environnementale. Les entreprises s'appuient de plus en plus sur des systèmes de gestion environnementale. En 1998, plus de cent entreprises avaient obtenu la certification ISO 14001. L'industrie chimique prend actuellement les mesures nécessaires pour mettre en œuvre le Responsible Care System et coopère à la création d'un système d'information concernant les émissions de polluants et les mouvements de déchets.

Autoréglementation. Dans le passé, diverses associations avaient pu — faute de politique de la concurrence suffisamment claire — organiser le marché sans véritable délégation. La tradition corporatiste, encore visible en Suisse, se manifeste toutefois essentiellement durant la phase préparatoire de la procédure législative et à l'occasion des consultations internes. Il est plutôt rare que l'exécution d'une réglementation soit déléguée à un organisme non gouvernemental ou à une autre instance d'autoréglementation. À l'heure actuelle, les organisations suisses sont actives au niveau européen pour ce qui concerne les normes techniques européennes. Dans le secteur des services, les réglementations cantonales s'articulent avec les codes de conduite des associations professionnelles. Ce n'est pas l'association même qui édicte les codes qu'appliquent ses membres, mais une commission auprès de laquelle ses membres sont représentés.

La surveillance des marchés financiers est un bon exemple. La réglementation suisse attache beaucoup d'importance au principe d'autoréglementation dans le secteur des services financiers. Les compétences des autorités et des organismes d'autoréglementation sont clairement délimitées. On peut rendre compte comme suit du champ de l'autoréglementation et de l'interaction entre la Commission fédérale des banques (CFB) et les organismes d'autoréglementation :

- Les organismes d'autoréglementation qui sont les interlocuteurs les plus importants de la Commission fédérale des banques sont l'Association suisse des banquiers, la Swiss Funds Association, le SWX Swiss Exchange et la Chambre suisse des experts-comptables, fiduciaires et fiscaux (Chambre fiduciaire).
- Selon le cas, la CFB est à l'origine des initiatives d'autoréglementation ou participe à leur préparation. Elle appuie tout particulièrement l'autoréglementation en adoptant, dans le cadre de ses activités de surveillance des banques et des organismes de placement, certaines réglementations (qualifiées parfois de « codes de conduite ») qui fixent des normes minimales pour l'ensemble des établissements soumis à surveillance. La CFB vérifie la conformité à ces réglementations en sa qualité de régulateur du secteur.
- Le Swiss Exchange est l'organisme d'autoréglementation dans le secteur boursier. L'autorité réglementaire suisse a voulu établir des bourses qui reposent sur une solide structure d'autoréglementation. À cette fin, elle a institué une nette séparation des missions et des compétences des bourses et de la CFB⁷⁷.
- L'autoréglementation joue également un grand rôle dans le domaine de la lutte contre le blanchiment des capitaux, confiée à l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et à l'organisme d'autoréglementation placé sous sa surveillance. Les intermédiaires financiers qui ne relèvent pas déjà de la surveillance instaurée par une loi spéciale comme la loi sur les banques ou la loi sur les assurances⁷⁸ peuvent choisir de s'affilier à un organisme d'autoréglementation ou d'être directement subordonnés à l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent.

Encadré 2.12. La loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier (LBA) et les organismes d'autoréglementation

La LBA définit dans leurs grandes lignes les obligations de diligence incombant aux intermédiaires financiers dans les relations d'affaires. Il appartient aux organismes d'autoréglementation de préciser les modalités de ces obligations, en termes généraux ou en fonction des besoins et des spécificités économiques des intermédiaires financiers qui leur sont affiliés. Dans leurs règlements, les organismes d'autoréglementation doivent définir les conditions d'affiliation et d'exclusion ainsi que la manière de contrôler le respect des obligations de diligence.

Outre ces règles de fond, les organismes d'autoréglementation doivent mettre en œuvre des méthodes adéquates de surveillance et prononcer les sanctions correspondantes pour faire en sorte que les intermédiaires financiers qui leur sont affiliés respectent les obligations qu'ils fixent dans leurs règlements. Par exemple, le respect des obligations peut donner lieu à un audit annuel effectué par des auditeurs externes désignés par l'organisme d'autoréglementation, ou prendre la forme d'un rapport annuel que le membre affilié doit soumettre à l'organisme d'autoréglementation.

Les organismes d'autoréglementation déterminent librement le type de sanctions (par exemple, une amende, une réprimande ou l'exclusion) qu'ils appliqueront si leurs règlements ne sont pas respectés. En tout cas, il s'agit de sanctions qui relèvent du droit civil. L'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent ne peut pas intervenir dans la procédure de contrôle interne instituée par un organisme d'autoréglementation et elle ne peut pas non plus intervenir dans les différends entre un organisme d'autoréglementation et ses membres. La sanction la plus lourde est l'exclusion de l'organisme d'autoréglementation. Celui-ci doit signaler les exclusions à l'Autorité de contrôle, qui prend les mesures qu'elle juge nécessaires à l'encontre de l'intermédiaire financier. L'Autorité de contrôle assure la surveillance tant que l'intermédiaire financier n'a pas obtenu une nouvelle affiliation à l'organisme d'autoréglementation ou une autorisation qu'elle lui accorde, ou n'a pas cessé ses activités relevant de la loi concernant la lutte contre le blanchiment d'argent, volontairement ou sur ordre de l'Autorité de contrôle. De plus, l'organisme d'autoréglementation est tenu de conserver la liste de ses membres, de tout demandeur auquel elle a refusé l'affiliation et de tout intermédiaire financier qui a été exclu. Cette liste doit être mise à jour chaque trimestre et automatiquement soumise à l'Autorité de contrôle, ce qui est un gage de transparence.

3.3. Compréhension des effets de la réglementation : utilisation de l'analyse d'impact de la réglementation

3.3.1. L'analyse d'impact de la réglementation (AIR)

La *Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* met l'accent sur l'AIR en ce qu'elle est à même d'assurer systématiquement le choix de la solution la plus efficace et la plus efficiente. Le *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation* recommande aux gouvernements « d'intégrer l'analyse d'impact de la réglementation dans la définition, le réexamen et la réforme des réglementations ». Une liste des meilleures pratiques en matière d'AIR est commentée en détail dans *L'analyse de l'impact de la réglementation : meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*⁷⁹. Les *Principes directeurs de 2005 pour la qualité et la performance de la réglementation* recommandent que l'AIR soit réalisée en temps voulu, avec clarté et transparence⁸⁰. On commentera dans cette section le système d'AIR en vigueur en Suisse en l'évaluant au regard des meilleures pratiques dans la zone de l'OCDE.

La Suisse a officialisé l'AIR en 1999, lorsque le Conseil fédéral a décidé de l'institutionnaliser en adoptant les directives de 1999 sur l'AIR⁸¹. Si l'AIR a été retenue comme instrument de nature à améliorer la qualité des réglementations, c'est à la suite d'interventions parlementaires à propos des charges administratives et des conséquences des réglementations pour les PME. Elle a été adoptée à l'issue d'un vif débat au sujet du rôle respectif de la consultation publique et de l'évaluation technocratique du type AIR. Une évaluation des politiques publiques avait préparé la mise en place de cet instrument. Une analyse des réglementations fédérales, effectuée en 1997, avait révélé que les deux tiers des actes législatifs fédéraux en vigueur dataient de moins de 20 ans, ce qui signifiait que l'activité législative s'était fortement développée dans les années 1980-1990⁸². Comme dans les autres pays de l'OCDE, cette tendance est liée à la réglementation de nouveaux domaines de l'activité économique, essentiellement l'environnement et l'énergie, ainsi qu'au développement des interventions de l'État dans les domaines sociaux et aux modifications nécessaires dans le cadre des conventions internationales, en particulier au niveau européen. Cette dynamique a eu un impact négatif sur les coûts imposés aux entreprises et, dans le long terme, sur la compétitivité de l'économie suisse.

En Suisse, l'AIR s'appuie sur les instruments juridiques suivants :

- *Loi fédérale sur les rapports entre les Conseils*⁸³. En vertu de cette loi, le Conseil fédéral doit indiquer dans son message les variantes qui ont été rejetées, les conséquences pour l'économie et les relations entre l'utilité des réglementations et les mesures proposées ainsi que le coût économique de leur application. Cette loi a précédé la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale, dont l'article 141 constitue la base juridique de l'AIR.
- *Motions et postulats*. L'Assemblée fédérale est intervenue à plusieurs reprises en faveur d'une évaluation des coûts économiques de la réglementation.
- *Les décisions et directives* adoptées par le Conseil fédéral en 1999, qui définissent le cadre d'ensemble de l'AIR en Suisse.
- *La Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*, adoptée en 1995. Dans le cadre de cette recommandation, il y a lieu d'examiner si une action des pouvoirs publics se justifie, si les avantages de la réglementation justifient le coût et si les effets de la réglementation dans l'ensemble de la société sont répartis de façon transparente.

Encadré 2.13. L'AIR en Suisse : les cinq critères fondamentaux

Pour le gouvernement suisse, l'AIR est l'instrument qui permettra aux autorités fédérales (le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale) de pouvoir s'appuyer sur une information transparente et comparable dans leurs décisions. Le principal objectif de l'AIR est de compléter les argumentations politique, régionale, sectorielle et autres par une évaluation systématique des projets de réglementation dans une optique englobant l'ensemble de l'économie. Les réglementations sont examinées à la lumière des critères suivants :

1. *La nécessité et la possibilité d'une intervention de l'État.* La première étape consiste à exposer les motifs qui justifient, du point de vue économique, la réglementation proposée.
2. *Les conséquences pour les différentes catégories d'acteurs de la vie économique et sociale.* La deuxième étape consiste en une première description des bénéficiaires de la réglementation ; il s'agit aussi d'identifier ceux qui en supporteront les coûts et, autant que faire se peut, de quantifier les coûts et les bénéfices qui en découleront pour les uns et pour les autres. Cela devrait conduire à une analyse coût-bénéfice plus complète en exposant sous une forme générale les effets de distribution entre groupes sociaux et les coûts d'exécution de la réglementation.
3. *Les implications pour l'économie dans son ensemble.* La troisième étape consiste à exposer les effets généraux de la réglementation proposée, en répondant aux questions suivantes : comment les intéressés s'adapteront-ils ? La réglementation augmentera-t-elle l'efficacité du marché ? À quels effets faut-il s'attendre dans le domaine de l'emploi ? Quels sont les effets de la réglementation sur les autres variables économiques, en particulier l'investissement, l'innovation, la recherche, la consommation et l'environnement ?
4. *Les réglementations alternatives :* cette étape a été commentée à la section 3.2 dans l'encadré 2.10.
5. *Les aspects pratiques de l'exécution.* La dernière étape touche aux conséquences administratives de l'exécution, aux conséquences des mécanismes de coordination, à la durée de la réglementation, à la clarté textuelle, à la délégation de compétences, aux voies de recours, aux relations et à la répartition des tâches entre les autorités fédérales et cantonales, à la communication aux parties concernées, etc.

La mise en oeuvre de l'AIR et sa qualité sont contrôlées par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), dont la mission est double : fournir une aide analytique aux services de l'administration fédérale et revoir les observations consacrées aux conséquences économiques, dans un souci d'uniformité et de cohérence de l'argumentation. Le SECO exerce son contrôle régulièrement lors des consultations internes (consultation des offices et procédure de co-rapport ; voir la section 3.1.2), mais il ne se limite pas à cela ; en effet, l'AIR ou son résumé figure dans le message qui accompagne tout projet de loi à l'Assemblée fédérale. L'analyse repose sur un ensemble de cinq critères principaux de qualité (voir l'encadré 2.13) énumérés dans les directives adoptées par le Conseil fédéral ; tous les types d'acteurs doivent être envisagés, en prêtant particulièrement attention aux consommateurs ; les effets doivent être plausibles et indiquer de manière transparente qui aura la charge de se conformer à la réglementation et qui en bénéficiera uniquement, ainsi que les effets positifs et négatifs de la mesure envisagée ; les effets économiques doivent être chiffrés, en précisant notamment le nombre de personnes et d'entreprises qui seront directement impliquées dans l'exécution de la loi.

Le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) a mis au point plusieurs instruments pour aider les responsables de l'administration fédérale et des instances de régulation à conduire une AIR. On peut notamment citer les instruments suivants :

- *Documentation.* Un jeu de documents à l'intention des fonctionnaires, qui clarifie l'utilisation de l'AIR, peut être consulté sur le site Internet du SECO : un Manuel de l'AIR, une liste de contrôle concernant l'AIR et des exemples d'AIR déjà réalisées.

- *Rappel annuel.* En début d'année, lorsque sont rendus publics les objectifs du Conseil fédéral et des Départements, le SECO adresse un rappel aux offices indiquant quelles sont ses attentes, afin de mobiliser aussitôt que possible les chefs de projet de chaque division.
- *Groupe de travail pour l'échange d'expériences.* Le SECO réunit chaque année un groupe de travail composé des représentants des différents offices et du SECO ainsi que des consultants extérieurs pour l'échange d'expériences concernant la mise en oeuvre de l'AIR et les améliorations possibles. Ce groupe a conseillé des solutions plus pragmatiques que celles prévues dans les Directives.
- *Communications bilatérales entre le SECO et les offices.* Des séances de réflexion sont organisées avec les divisions chargées de mettre en oeuvre l'AIR. Le SECO apporte sa contribution et contrôle le projet de texte sur les conséquences économiques avant la procédure de consultation des offices. Le concours du SECO est particulièrement important pour les divisions qui n'ont pas un nombre suffisant d'économistes.

Dans un certain nombre de cas, l'AIR — même si elle a par nature un caractère prospectif — peut tirer parti de l'évaluation des réglementations en vigueur (voir la section 4.1).

L'AIR s'applique à toutes les lois fédérales, car c'est l'un des éléments du message qui doit être adressé à l'Assemblée fédérale avec le projet de loi. Les ordonnances, en revanche, ne sont pas soumises à la même procédure législative. En général, il n'y a pas de mécanisme systématique de consultation pour les ordonnances.

L'AIR demandée par le SECO pour une loi fédérale doit couvrir les cinq points fondamentaux retenus pour les lois fédérales et exposer la justification économique d'une intervention de l'État. Mais, souvent, l'AIR pour une ordonnance se réfère au message qui accompagne le projet de loi fédérale. Les projets d'ordonnance du Conseil fédéral sont plus brefs et moins détaillés que les messages adressés à l'Assemblée fédérale. Les autres instruments juridiques utilisés par le gouvernement, notamment les directives, les instructions, les circulaires, etc. ne donnent pas lieu à une AIR, ce qui constitue une sérieuse lacune vu l'importance qu'ils peuvent avoir pour l'économie et la société. En général, l'AIR ne s'applique pas non plus au niveau infrafédéral, c'est-à-dire cantonal.

Après quelques années d'application, le SECO a pu bien cerner les problèmes et les possibilités d'amélioration. Pour souligner le rôle de premier plan de l'AIR, le SECO a l'intention de publier à la fin de 2005 un premier rapport annuel sur la réglementation, qui donnera plus de visibilité à la réforme de la réglementation en général et à l'AIR en particulier. Dans un document intitulé *Die fünfzig wichtigsten Regulierungen : eine Auswahl aus ökonomischer Sicht*⁸⁴, le SECO s'est également efforcé de déterminer dans quels domaines l'AIR était susceptible d'être le plus améliorée.

Le Contrôle parlementaire de l'administration, sur mandat de la Commission de contrôle du Conseil national, vient de publier un rapport concernant les instruments réglementaires destinés à évaluer l'impact des réglementations qui sont mis en oeuvre par la Confédération⁸⁵. Ce rapport souligne, sous l'angle de l'AIR, un certain nombre de caractéristiques, de faiblesses et d'améliorations potentielles⁸⁶. Il a abouti à une série de recommandations en vue de mieux tirer parti de cet instrument et d'améliorer sa qualité⁸⁷. Les débats futurs⁸⁸ permettront de redéfinir le cadre institutionnel de l'AIR et de trouver de meilleures solutions pour accroître sa visibilité et les possibilités qu'elle offre, de façon qu'elle soit véritablement fructueuse pour l'évaluation des impacts, et ce à un stade plus précoce du processus de prise de décision.

La réglementation et l'alourdissement des coûts liés à la réglementation ont également suscité un vif débat dans le secteur financier⁸⁹. Une étude récente⁹⁰ reposant sur une enquête auprès d'un petit nombre de banques estime le coût réglementaire total dans le secteur de la gestion de patrimoine à environ 4.5 % des frais totaux. Outre le niveau des coûts, leur évolution est elle-même préoccupante, puisqu'entre 1998 et 2002 le personnel à temps plein affecté au respect des réglementations dans ce secteur a augmenté de 60 %. Proportionnellement, la charge réglementaire est deux fois plus lourde dans les petites banques que dans les grandes.

En septembre 2005, le Département fédéral des finances a publié de nouvelles lignes directrices pour la réglementation des marchés financiers (voir l'encadré 2.14). Il s'agit de préciser les dispositions générales constitutionnelles et législatives ainsi que les directives du Conseil fédéral de 1999 concernant l'analyse d'impact de la réglementation (pour les lois et pour les ordonnances du Conseil fédéral) applicables dans le secteur des marchés financiers. Le Conseil fédéral envisage en outre de rendre obligatoire l'analyse d'impact des nouvelles réglementations relatives à ce secteur via la loi sur l'autorité de surveillance des marchés financiers (FINMA) qu'il est prévu de mettre en place.

Encadré 2.14. Lignes directrices pour la réglementation des marchés financiers

Les lignes directrices établissent pour l'administration fédérale des finances et les autorités de surveillance un cadre unifié d'évaluation de l'action réglementaire. Le degré de réglementation, la complexité des textes, l'importance économique, le degré d'urgence et le caractère plus ou moins sensible sur le plan politique seront pris en compte pour l'évaluation d'un projet de réglementation. Les lignes directrices s'appliqueront à tous les niveaux de la réglementation (loi, ordonnance, circulaire, etc.), mais d'une façon différenciée. L'objectif est d'assurer une évaluation systématique de la réglementation tout en gardant à l'esprit la finalité de la réglementation et de la surveillance, les formes de défaillance des marchés dans le secteur financier, le rôle économique des marchés financiers et les spécificités du secteur financier suisse.

Plus précisément, les lignes directrices visent à :

- Assurer un examen systématique des réglementations nouvelles ou en vigueur concernant les marchés financiers, à tous les niveaux de la réglementation.
- Accroître l'efficacité de la réglementation des marchés financiers en mettant en balance les coûts et avantages pour les participants aux marchés et pour l'économie.
- Faire en sorte que les activités réglementaires soient plus transparentes, plus compréhensibles et plus axées sur les aspects pratiques.

Évaluation de l'AIR au regard des meilleures pratiques

Maximiser l'engagement politique en faveur de l'AIR. L'utilisation de l'AIR à l'appui des réformes doit être approuvée aux plus hauts niveaux de l'État. Les directives de 1999 adoptées par le Conseil fédéral suisse ont lancé la rédaction de manuels pour l'AIR et imposé l'intégration de l'AIR dans les messages à l'Assemblée fédérale, mais il reste encore à faire pour consolider l'engagement politique à l'égard de l'AIR dans la procédure réglementaire au jour le jour. Il pourrait être extrêmement utile de fixer des priorités. Cela est particulièrement valable au niveau infranational, car rares sont les cantons qui aient envisagé la possibilité d'une évaluation de l'impact de la réglementation et la mise en place d'une AIR sous une forme ou sous une autre. Aujourd'hui, seulement deux cantons sur les 26, Berne et Soleure, appliquent une analyse d'impact de la réglementation comparable à l'AIR de la Confédération. L'AIR pourrait contribuer à la prise de décision à tous les niveaux d'administration si les cantons la rendaient également obligatoire.

Déterminer avec soin les responsabilités pour les différents éléments du programme d'AIR. Pour assurer la pleine participation des autorités réglementaires tout en veillant à un contrôle de la qualité et à une analyse cohérente, les compétences pour l'AIR devraient être réparties entre les ministères et une unité

centrale de contrôle de la qualité. L'expérience des pays de l'OCDE montre que l'AIR est vouée à l'échec si elle est confiée entièrement aux autorités réglementaires, mais que le résultat est le même si elle est aussi trop centralisée.

En Suisse, comme dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE, la responsabilité de la préparation de l'AIR incombe clairement au ministère dont émane le projet de texte, qui doit consulter et faire participer les parties prenantes et ses homologues dans l'administration fédérale. Cette participation et cette coordination entre ministères sont fonction des différentes étapes de la procédure législative et s'insèrent dans le cadre de larges mécanismes de consultation. Toutefois, l'AIR n'est qu'une petite composante de l'ensemble de la procédure de consultation et bon nombre de ministères n'ont pas le personnel nécessaire pour analyser en profondeur les conséquences économiques. C'est au Secrétariat d'État à l'économie (SECO) qu'incombe la responsabilité majeure de conduire l'analyse d'impact de qualité qui est exigée, mais ses ressources humaines sont insuffisantes, de sorte qu'il n'est pas à même d'évaluer autant qu'il le faudrait la qualité de l'analyse et de suivre de près chaque projet de loi.

Former les responsables de la réglementation. Les autorités réglementaires doivent avoir les compétences nécessaires pour procéder à des évaluations économiques de qualité ; elles doivent en particulier bien comprendre le rôle de l'AIR du point de vue de la qualité des réglementations et être parfaitement au fait des impératifs méthodologiques et des stratégies de collecte des données. Tout outil décisionnel complexe, en particulier l'élaboration d'une AIR efficiente, nécessite un apprentissage.

La formation fait partie des activités menées par le SECO pour enrichir le savoir-faire dans le domaine de l'AIR. À ce titre, le SECO organise des séminaires et une réunion annuelle avec les responsables de l'administration fédérale qui s'occupent directement des AIR, afin de les sensibiliser aux problèmes qui s'y rapportent. Entre 10 et 30 personnes assistent à ces réunions. Les articles publiés dans les revues spécialisées contribuent à la diffusion des informations concernant l'AIR. La Suisse n'a pas néanmoins les ressources humaines nécessaires pour véritablement intégrer dans l'administration fédérale une politique de formation concernant l'AIR. Un seul fonctionnaire travaillant à plein temps sur l'AIR ne suffit pas pour répondre à tous les besoins et impératifs découlant de l'utilisation de cet instrument.

Adopter une méthode d'analyse cohérente, mais flexible. L'OCDE recommande comme principe de base que les réglementations « procurent des avantages qui justifient les coûts, compte tenu de la répartition des effets dans l'ensemble de la collectivité ». La méthode coûts-avantages est celle à préconiser pour l'examen de l'impact réglementaire, parce qu'elle vise à obtenir une politique publique qui satisfait aux critères d'optimisation sociale (c'est-à-dire d'amélioration du bien-être)⁹¹.

Les directives concernant l'AIR soulignent combien il importe de justifier les décisions réglementaires du point de vue de leurs coûts. Une liste de questions aide les responsables à clarifier les coûts et avantages liés à la décision envisagée. En outre, le SECO a rédigé un document intitulé *L'estimation des bénéfices des réglementations*⁹², qui a pour but de faciliter la préparation de l'AIR et présente sous un angle pratique les techniques et méthodes utilisées pour déterminer les avantages d'un projet de loi.

Malgré ces directives détaillées pour la réalisation d'une analyse coûts-avantages, on constate que cette partie de l'analyse est parfois difficile à traiter, car les ministères n'ont pas les ressources nécessaires pour conduire une analyse coûts-avantages approfondie. En vérité, la méthode appliquée peut être adaptée à toute situation spécifique dans un contexte de ressources limitées, mais il y a toujours un risque de conflit entre souplesse et qualité.

Cibler les AIR. L’AIR peut soulever des difficultés en ce sens qu’elle suscite souvent une vive opposition de la part des ministères qui ne sont pas habitués à un examen externe, ou parce que le temps et les moyens font défaut. La préparation d’une bonne AIR demande beaucoup d’efforts de la part des rédacteurs des réglementations. L’expérience montre que les unités centrales de contrôle peuvent être surchargées de travail face à une multitude d’AIR concernant des réglementations qui n’ont qu’une faible importance ou peu d’impact.

Pour ce qui est de son champ d’application, l’AIR n’est utilisée que pour les lois fédérales et pour certaines ordonnances, alors que d’autres instruments de réglementation qui ont un impact direct sur l’activité économique et sur les citoyens ne font pas l’objet d’un tel contrôle de la qualité et d’un tel examen. Les offices fédéraux disposent d’une plus grande latitude, même s’ils sont soumis en général aux mécanismes de consultation. La petite taille de l’administration suisse a une incidence sur la qualité et la conduite de l’AIR : un nombre limité de fonctionnaires s’occupent directement de l’analyse et du contrôle, ce qui peut peser sur la qualité du produit. L’AIR exigeant du temps et d’importants moyens d’analyse, en particulier lorsqu’il s’agit d’un projet de loi ou d’ordonnance au niveau fédéral, l’effectif actuel du personnel chargé de cette activité semble insuffisant.

Dans le manuel utilisé actuellement en Suisse, aucune consigne n’est donnée au sujet du champ d’application de l’AIR. Dans sa version actuelle, l’AIR est utilisée pour « une évaluation systématique des projets de réglementation selon une optique englobant l’ensemble de l’économie »⁹³. La liste de questions présentée pour analyser les coûts est très longue, ce qui risque de banaliser l’exercice. Plusieurs aspects importants comme l’impact de la réglementation sur l’ouverture des marchés ou sur la politique de la concurrence ne sont pas suffisamment pris en compte.

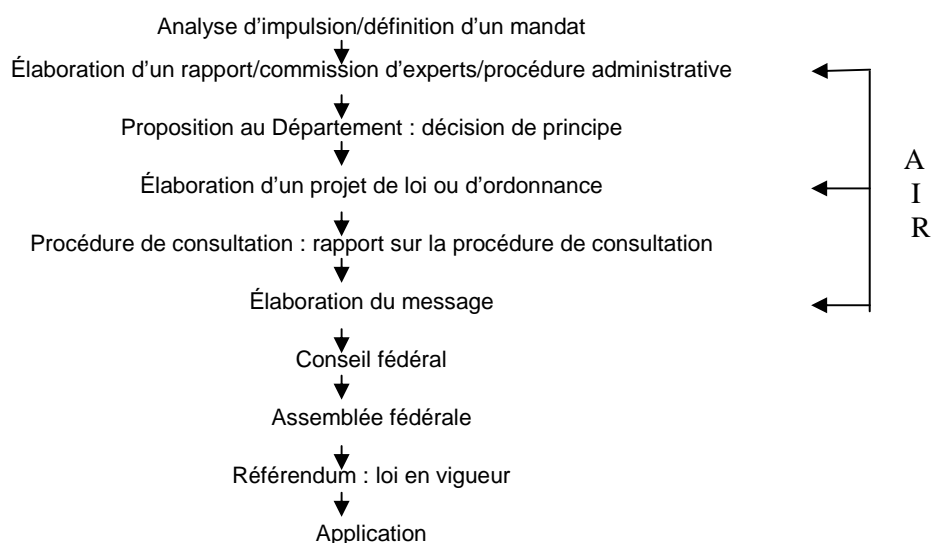
Élaborer et mettre en oeuvre des stratégies de collecte des données. L’utilité de l’AIR est fonction de la qualité des données utilisées pour évaluer l’impact. Une analyse d’impact se limitant à la dimension qualitative n’oblige pas autant les responsables à justifier leurs propositions de réglementation. Le problème des données étant l’un de ceux qui se posent le plus constamment pour les évaluations de type quantitatif, il est indispensable d’élaborer des stratégies et des lignes directrices à l’intention des ministères si l’on veut mettre au point un programme efficace d’AIR reposant sur des données quantitatives. En Suisse, la collecte des données est laissée à la discrétion des offices fédéraux. Elle dépend des ressources que ceux-ci peuvent consacrer à une analyse approfondie se fondant sur des données adéquates.

Intégrer l’AIR dans le processus d’élaboration des politiques, en commençant le plus tôt possible. En intégrant l’AIR au processus d’élaboration des politiques, on obtiendra, au fil du temps, que la mise en balance des coûts et des avantages, la détermination et l’examen des variantes et le choix des mesures en fonction des possibilités de réalisation des objectifs deviennent un volet habituel de l’élaboration des politiques. Si l’AIR ne fait pas partie intégrante de la prise de décision, l’évaluation de l’impact se ramène à une justification a posteriori des décisions et ne contribue guère à améliorer la qualité de la réglementation. Cette intégration est un processus à long terme, qui implique souvent de profonds changements culturels dans les ministères. Si l’on veut intégrer l’AIR suffisamment tôt dans l’élaboration des politiques, il faut de plus fortes incitations et d’éventuelles sanctions en cas d’inobservation. Et surtout, les décideurs doivent être convaincus de la valeur ajoutée que représente l’AIR et exiger cette valeur ajoutée.

En Suisse, l’AIR fait partie intégrante du mécanisme de consultation interne et externe prévu dans la procédure législative (voir l’encadré 2.15.). C’est aussi l’un des éléments du message final adressé à l’Assemblée fédérale, en particulier du point de vue de l’impact économique. Mais l’AIR est loin de constituer toujours une véritable source d’informations : les participants au mécanisme de consultation (les offices fédéraux et les acteurs extérieurs) n’obtiennent pas toujours les informations contenues dans l’AIR, qui n’est pas jointe au document transmis⁹⁴.

L'efficacité de ce modèle institutionnel reste à prouver, puisque l'AIR intervient généralement tard dans le processus décisionnel, en servant davantage à justifier une action politique qu'à contribuer à l'évaluation de l'impact et des conséquences économiques à un stade suffisamment précoce⁹⁵. Selon le rapport du Contrôle parlementaire de l'administration, l'utilisation de l'AIR dans la phase préparatoire reste modeste. « En général, l'AIR est considérée comme une tâche supplémentaire, que les offices remplissent à la dernière minute. Ils se contentent de procéder à l'AIR lors de la rédaction finale du chapitre sur les conséquences économiques qui doit figurer dans le message à l'intention du Parlement »⁹⁶. Comme dans le cas des études d'impact réalisées en France, l'AIR est généralement exécutée trop tard, a posteriori et comme résumé à l'appui de la réglementation en question⁹⁷. Cela nuit énormément à la principale finalité de l'AIR, qui n'est plus dès lors un outil essentiel d'aide à la décision présentant les différentes options et mettant en balance les coûts et les avantages.

Encadré 2.15. L'AIR dans la procédure législative : le cas de la Suisse



Source : AFF/Seco (2005), *La Vie économique*, No. 3, p. 27.

Associer très largement le public au processus. La participation du public à l'AIR est bénéfique à plusieurs titres. Le public, et en particulier les personnes qui sont directement concernées par la réglementation, peuvent représenter une source de données efficace et économique pour réaliser une AIR de qualité. La consultation peut être aussi extrêmement utile pour vérifier la faisabilité des propositions, l'éventail des solutions envisagées et le degré d'acceptation par les partis concernés.

Dans le contexte suisse, l'AIR est principalement utilisée dans l'administration fédérale et ne fait pas l'objet d'une procédure de consultation spécifique en soi. Elle est réalisée pour l'essentiel par l'office concerné et ensuite incorporée dans le large mécanisme de consultation des différents acteurs, à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration, qui interagissent afin de dégager un consensus en s'appuyant sur un dialogue politique. Telle qu'elle est organisée actuellement, l'AIR se trouve déconnectée de la procédure de consultation interne et externe. Pendant la procédure de co-rapport, l'AIR n'est presque jamais utilisée pour exercer des pressions sur les autres offices fédéraux. Lorsque l'AIR, conçue principalement pour fournir une évaluation de l'impact économique, est finalement jointe au message adressée par l'Assemblée fédérale, il arrive souvent que les décisions aient déjà été prises et que l'AIR n'ait pas vraiment servi de base de discussion.

3.3.2.. Test de compatibilité PME et Forum PME

Outre l'utilisation de l' AIR, la Suisse a mis en place et intégré, à la même époque et pour les mêmes objectifs, deux autres instruments d'analyse de l'impact des réglementations qui concernent spécifiquement les PME : le test de compatibilité PME et le Forum PME. Dans un grand nombre de pays de l'OCDE, les instruments de ce type ne représentent qu'un aspect de l' AIR (voir l'encadré 2.16.).

Encadré 2.16. Tests concernant les petites entreprises : l'expérience de l'OCDE

Au **Danemark**, les panels de test pour les entreprises ont été créés en 1996 afin de déterminer les possibilités d'allègement des charges administratives et de mesurer les conséquences de la réglementation via une analyse coûts-avantages. Ces panels fournissent de précieuses données et informations pour l' AIR, en contribuant ainsi au processus de décision. En 1999, on a commencé à publier sur un site Internet les résultats des analyses d'impact sur les entreprises réalisées dans le cadre de la procédure d' AIR. Les panels permettent d'obtenir d'un grand nombre d'entreprises leur opinion sur certaines questions.

Au **Royaume-Uni**, le test d'impact sur les petites entreprises (SFIT) est obligatoire dans le cadre de l' AIR. Le gouvernement a pris en 2001 l'engagement de principe de veiller à ce que tous ses services appliquent le précepte « penser d'abord petit » pour l'élaboration des politiques au Royaume-Uni. Ce test est conçu de manière à fournir des orientations suffisantes aux décideurs pour qu'ils puissent déterminer de façon fiable l'impact de la réglementation sur les petites entreprises. La procédure SFIT aide à déterminer l'impact des propositions, notamment celles en négociation dans le cadre de l'UE, sur les petites entreprises.

Le test de compatibilité PME a été adopté par le Conseil fédéral en novembre 1999⁹⁸. Il est l'aboutissement d'une analyse des conséquences d'un projet reposant sur une enquête menée auprès d'une dizaine de PME. Il fournit des informations sur les problèmes que l'application d'un acte législatif poserait aux PME. Le but n'est pas de traduire la position politique de différents groupes d'entrepreneurs, mais de mieux comprendre le type de charges qu'imposerait le projet législatif aux PME (voir l'encadré 2.17.).

Encadré 2.17. Test de compatibilité PME : éléments-clés de l'évaluation

L'objectif du test de compatibilité PME est d'évaluer un projet de loi ou d'ordonnance en fonction de considérations d'économie d'entreprise. Le test consiste à évaluer l'impact du projet sur les PME, en prenant notamment en compte :

- Les différents coûts causés par le projet (investissements supplémentaires pour se conformer à la loi, complications dans la production des entreprises).
- La restriction de la liberté de manoeuvre de l'entreprise, les limitations imposées à l'initiative privée, les opportunités perdues (ou gagnées dans le cas d'une déréglementation).
- Les travaux administratifs supplémentaires engendrés par le projet.
- L'interaction du projet de loi ou d'ordonnance avec d'autres prescriptions.
- L'évolution du marché suite à l'introduction du projet, l'issue de secours que les entreprises risquent de prendre pour échapper à la loi.
- Les aspects pratiques de l'exécution du projet et les alternatives possibles.

Source : SECO (2005), *Test de compatibilité PME. Méthode utilisée et analyse comparative*, Berne.

À la différence de l' AIR, qui est conduite principalement par l'office concerné, le test de compatibilité PME est réalisé par le SECO. L'idée est d'interroger les PME sur les conséquences qu'aurait pour elles un projet de loi. La méthodologie repose sur des données qualitatives. En moyenne, 5 ou 6 tests ont lieu chaque année pour des modifications législatives pouvant avoir un impact important sur les PME. Le test de compatibilité PME intervient parallèlement à la procédure de consultation, afin de ne pas ralentir la

procédure législative ; les rapports du SECO sont communiqués à l'office concerné lors de la procédure de consultation. Les principaux résultats des tests PME sont publiés par le SECO dans la revue mensuelle « La Vie économique ». Dans certains cas, les résultats sont repris par l'office concerné dans le chapitre sur les conséquences économiques qui figure dans le message adressé à l'Assemblée fédérale.

Forum PME. Le Forum PME, institué par le Conseil fédéral en 1998, est une commission d'experts extraparlamentaire composée de chefs d'entreprise et de responsables de l'administration ; elle compte 15 membres. Elle se réunit trois ou quatre fois par an pour examiner les projets de loi ou d'ordonnance susceptibles d'avoir un impact sur les PME. Ses travaux sont parallèles aux procédures de consultation. Le Forum PME formule des recommandations qui sont transmises à l'office compétent et, parfois, à la commission parlementaire compétente. Le Forum s'attache aux conséquences du projet d'acte, notamment aux charges administratives, aux coûts d'exploitation et d'investissement imposés aux PME ou aux restrictions à la liberté d'entreprise. Le Forum est un lieu d'échanges où les entrepreneurs peuvent se faire entendre et où peuvent être formulées des solutions aux problèmes que connaissent les PME du fait des nouvelles réglementations et de la multiplication des formalités administratives.

Malgré l'action menée pour améliorer la visibilité de ces instruments, le test de compatibilité PME et le Forum PME ne jouent pas un grand rôle dans le processus décisionnel. Le Contrôle parlementaire de l'administration souligne que « la crédibilité du Forum PME n'est pas encore bien établie auprès des acteurs politiques. Les résultats des tests de compatibilité ne sont pas souvent exploités. La complémentarité entre les trois instruments (en particulier l'AIR) n'est pas maximisée »⁹⁹.

Évaluation. Après plus de quatre années d'application, on peut tirer quelques enseignements généraux de la mise en place d'outils réglementaires destinés à évaluer ex ante l'impact d'une réglementation et les solutions alternatives. L'obligation officielle de réaliser une AIR et un test de compatibilité PME a été renforcée, de sorte que ces instruments sont maintenant appliqués régulièrement, même si leur application et leur influence restent inégales d'un office à l'autre. L'un des principaux enjeux est maintenant de mieux cibler le champ de l'AIR et d'améliorer l'efficacité des tests de compatibilité PME.

En ce qui concerne l'AIR, les autorités réglementaires et les offices disposent d'un bon ensemble de conseils explicatifs, mais leur visibilité et leur influence pourraient être encore améliorées. Le champ de l'AIR est large même si les contrôles de qualité effectués par le SECO ont été conçus pour aider les autorités réglementaires à mieux cibler l'analyse et à mettre en œuvre différentes approches (analyse coûts-avantages, évaluation des risques, utilisation de substituts à la réglementation, etc.).

Bien que le SECO ait su mobiliser en faveur de l'AIR, en particulier dans l'administration et au Parlement, les ressources affectées à l'AIR sont insuffisantes. Il n'y a pas d'unité spécifique travaillant exclusivement sur l'AIR et un seul fonctionnaire suit l'évolution de cet instrument réglementaire. Puisqu'un consensus doit se dégager entre les différents départements du Conseil fédéral pour qu'une décision puisse être prise, la position du SECO est délicate. Comme il n'est pas indépendant et que des conflits d'intérêt et des désaccords peuvent surgir, le SECO n'a qu'une capacité limitée de pression.

Le test de compatibilité PME et le Forum PME sont liés, mais différents. Le test de compatibilité PME a pour but d'analyser concrètement l'impact de l'application des réglementations fédérales sur les PME, alors que le Forum PME joue un rôle consultatif. Même si ses travaux se fondent parfois sur les résultats du test de compatibilité PME, le Forum ne peut être considéré comme un instrument réglementaire proprement dit. Cette distinction est importante parce que le Forum, s'il s'insérait dans une structure institutionnelle différente et s'il avait une mission différente, pourrait gagner en efficacité et en influence.

Le test de compatibilité PME et le Forum PME ont des objectifs plus spécifiques que l’AIR, mais leur influence sur le processus de décision semble être plus réduite. Dans les interventions parlementaires et les réponses du Conseil fédéral (voir le tableau 2.2), tous ces instruments, dont l’AIR, le plus connu, n’ont été cités que 12 fois entre 2000 et 2003, ce qui représente un taux de 0.2 %.

Tableau 2.2. Mentions de l’AIR, du test de compatibilité PME et du Forum PME dans les interventions parlementaires

	2000	2001	2002	2003
Interventions parlementaires et réponses du Conseil fédéral	1263	1326	1317	1222
Mention de l’AIR, du test de compatibilité PME et du Forum PME	1	2	3	6

Source : Contrôle parlementaire de l’administration (2005) p. 25.

La coordination des trois éléments paraît très difficile. Jusqu’à présent, chacun a plutôt suivi son propre chemin. Ils sont tous clairement liés au volume d’informations produit dans le cadre des mécanismes de consultation, mais ils ne semblent pas avoir trouver une place optimale dans le paysage institutionnel.

3.4. *Mise en place d’autorités de régulation*

Dans la plupart des pays de l’OCDE, les réformes économiques structurelles — mises en oeuvre en partie à la suite d’engagements internationaux — ont conduit à la création d’autorités indépendantes de régulation et à la refonte des réglementations en vigueur. Les autorités indépendantes de régulation sont conçues pour assurer un contrôle réglementaire neutre dans les secteurs libéralisés ou privatisés et pour exercer la surveillance prudentielle des marchés concurrentiels. La conception et la gestion de ces autorités est un volet essentiel de la qualité de la réglementation. Un chapitre spécifique analysera de façon détaillée, dans une optique institutionnelle, les autorités de régulation suisses, notamment sous l’angle de leur indépendance, de leur responsabilité et des conséquences pour la croissance et l’efficacité économiques. A ce stade, on se bornera à un bref aperçu des autorités indépendantes de régulation, en mettant l’accent sur le secteur financier, qui ne sera pas traité au chapitre 5.

Les marchés n’ayant été totalement libéralisés que dans certains secteurs en Suisse, il n’y a pas actuellement de philosophie d’ensemble de la régulation. En Suisse, les objectifs, la conception et le mandat des autorités de régulation résultent d’actes parlementaires (lois ou ordonnances). Ils ont été déterminés en tenant compte principalement de l’évolution sectorielle et technologique des activités concernées au moment où la législation a été adoptée. C’est ce qui explique les différences qu’on peut observer à l’heure actuelle d’un secteur à l’autre. La conformité à la législation de l’UE est examinée chaque fois, de manière à garantir que la Suisse, qui n’est pas membre de l’UE, puisse rester alignée sur le marché unique européen. L’une des missions de l’Office d’intégration est de faire en sorte que, dans le cadre de la procédure de consultation entre les offices fédéraux, les réglementations soient conformes aux accords d’intégration (et donc à la législation de l’UE).

Régulation et surveillance du secteur financier

Le secteur financier produit en Suisse environ 14 % de la valeur ajoutée, bien plus que dans la moyenne pour la zone de l’OCDE, et il emploie 184 000 personnes. Le système financier se compose de deux grandes banques internationales et de banques d’affaires qui coexistent avec 24 banques cantonales à capitaux publics et des coopératives de crédit (*Raiffeisenbanken*), auxquelles il faut ajouter près de 100 banques régionales, dont l’activité concerne les services bancaires pour les particuliers et la clientèle suisse. En outre, le système d’assurance est très développé : la Suisse a les plus fortes dépenses d’assurance par habitant au monde¹⁰⁰.

La surveillance du secteur financier suisse est largement décentralisée. Elle fait intervenir les autorités suivantes :

- La *Commission fédérale des banques* (CFB) exerce le contrôle des banques, du marché boursier, des organismes de placement collectif et des prestations d'infrastructures financières.
- La *Banque nationale suisse* assure essentiellement le contrôle de la stabilité systémique¹⁰¹.
- L'*Office fédéral des assurances privées* (OFAP) surveille l'activité des sociétés d'assurance privées.
- L'*Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent* supervise les intermédiaires financiers qui ne relèvent pas de la loi bancaire et de la loi sur les assurances.

La Commission fédérale des banques (CFB) est très largement indépendante du gouvernement, qui nomme toutefois son Président et son vice-Président. La CFB ne peut avoir en général des relations directes avec le Conseil fédéral ; c'est le Département fédéral des finances (c'est-à-dire que le ministre des Finances) qui est son intermédiaire. Ces dispositions sont purement formelles et la CFB est de fait indépendante. Le gouvernement n'intervient ni dans les questions de politique générale, ni dans les décisions individuelles.

En vertu de la loi sur les banques, les membres de la CFB ne peuvent être président, vice-président, délégué ou membre du comité du conseil d'administration, ni membre de la direction d'une banque, d'une bourse, d'un négociant, de la direction d'un fonds de placement ou d'un réviseur reconnu. De plus, ils doivent respecter des règles strictes en cas de conflit d'intérêt. Ils ne peuvent ni participer aux délibérations, ni voter sur des questions donnant lieu à conflit d'intérêt.

Une nouvelle loi modernisant le cadre juridique de la Banque nationale a été adoptée par le Parlement en 2003 et est entrée en vigueur le 1er mai 2004. Elle a en particulier renforcé l'indépendance et la responsabilité de la Banque. L'indépendance de la BNS a été précisée par la loi, qui énonce par ailleurs expressément l'obligation de rendre compte régulièrement. La structure de la Banque a été rationalisée. Il ne subsiste plus que trois organes au lieu de sept (le Conseil de banque, la Direction générale et l'Organe de révision) et le nombre des membres du Conseil de banque a été ramené de 40 à 11 pour renforcer l'autorité de cette instance. La nouvelle loi précise que, pour protéger la stabilité du système financier, la Banque nationale surveille les systèmes de paiement et les systèmes de règlement des opérations sur titres.

L'organisation de la surveillance des marchés financiers est en cours de révision. À partir d'un projet de loi établi par un groupe d'experts de la surveillance du marché financier (commission d'experts Zimmerli) et conformément à certaines recommandations du PESF du FMI, la création d'un organe totalement intégré de surveillance du marché financier, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) est envisagée. Au vu des résultats d'une procédure publique de consultation sur le projet de loi, le Conseil fédéral a arrêté en novembre 2004 les mesures à prendre à cet effet et a chargé le Département fédéral des finances de rédiger d'ici à la fin de 2005 un message concernant la législation fédérale qui a trait à la surveillance des marchés financiers (projet de loi sur la surveillance des marchés financiers). Il a également décidé d'intégrer dans la FINMA l'Autorité de contrôle en matière de blanchiment de l'argent. Avec l'intégration de la CFB, de l'OFAP et de l'Autorité de contrôle, les organes de surveillance des marchés financiers du Département fédéral des finances seront regroupés, ce qui dégagera des synergies. L'étape suivante consistera à soumettre un projet de loi au Parlement sous la forme d'un message. Les principales dispositions du projet actuel sur lequel le Parlement est appelé à se prononcer sont les suivantes :

- Le projet de loi définit les objectifs du nouvel organe, l’Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), sa structure et ses missions.
- La FINMA devrait prendre la forme d’un établissement de droit public doté de la personnalité juridique. Comme les autorités actuelles, elle sera financée par des émoluments pour les prestations individuelles et par une taxe de surveillance. Son personnel sera soumis à des réglementations du Conseil fédéral et relèvera du droit public. La FINMA devrait être dotée d’un organe stratégique et d’un organe opérationnel. Le conseil de surveillance s’occupera surtout de la stratégie de surveillance intégrée des marchés financiers et conseillera la direction sur les questions de fond. Ses membres seront désignés par le Conseil fédéral et devront remplir de strictes conditions d’expertise, d’indépendance et d’intégrité. La direction sera chargée des activités opérationnelles de surveillance.
- Le dispositif choisi de surveillance est à deux niveaux, modèle qui s’est révélé efficace dans le passé, surtout pour la surveillance bancaire. En général, les révisions obligatoires seront effectuées par une société de révision mandatée par l’établissement soumis à surveillance, le choix de la société de révision devant être approuvé par la FINMA, sauf dans certains domaines (l’assurance, par exemple), qui ne se prêtent pas à une surveillance indirecte. La FINMA pourra néanmoins à tout moment exiger une révision approfondie ou une deuxième révision indépendante. Dans les affaires complexes, elle pourra effectuer elle-même une révision parallèle.

4. LE CHANGEMENT DYNAMIQUE : LA MISE À JOUR DES RÉGLEMENTATIONS

4.1. Réexamen des réglementations en vigueur

Au fil des années, la plupart des pays ont accumulé une profusion de réglementations et de formalités administratives. Les réglementations efficaces aujourd’hui peuvent ne plus l’être demain, en raison des changements sociaux, économiques ou technologiques. Faute de vérification ou de réexamen, le système réglementaire peut devenir très pesant. Le *Rapport de l’OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation* recommande que les pouvoirs publics réexaminent systématiquement les réglementations afin qu’elles continuent de répondre de façon efficace et efficiente aux objectifs visés. Les *Principes directeurs de l’OCDE de 2005 pour la qualité et la performance de la réglementation* recommandent que l’évaluation de l’impact des réglementations et leur réexamen comportent une évaluation ex post.

La Suisse a pris d’amples mesures pour réexaminer ses réglementations en vigueur. Il existe plusieurs mécanismes d’examen et d’évaluation des réglementations :

- *Clauses d’évaluation.* Ces dispositions imposent un réexamen des mesures concernées. Il existe environ 55 clauses d’évaluation au niveau fédéral, qui sont publiées sur le site Internet de l’Office fédéral de la justice¹⁰². Une enquête parlementaire a montré qu’elles étaient bien respectées par les offices fédéraux¹⁰³.

- *Clauses de caducité pour les textes législatifs.* Ces dispositions prennent deux formes :
 - *Durée limitée sans clause d'évaluation.* Cette durée limitée peut être prévue, par exemple, si le problème est jugé temporaire ou si, après un certain temps il est susceptible d'être résolu par une autre mesure, si l'on ne sait pas avec certitude quels seraient les effets, si la réglementation prévue doit être réexaminée périodiquement sur la base de contrôles systématiques d'efficacité et si une limitation de la durée de validité permettrait de gérer de manière plus souple le prix d'une réglementation¹⁰⁴. Le droit fédéral mis en vigueur par une procédure d'urgence est toujours à durée limitée.
 - *Durée de validité limitée avec clause d'évaluation.* Un petit nombre de lois et d'ordonnances ont une durée de validité limitée et sont assorties d'une clause d'évaluation. Cela permet d'expérimenter des réglementations novatrices et — en fonction des résultats de l'évaluation — de les abroger ou de les pérenniser. On peut citer à cet égard les expériences du traitement médical à l'héroïne de la toxicomanie opiacée qui ont été réalisées entre 1990 et 1996 ; depuis, une base juridique permanente a été mise en place pour ce traitement médical.

Les offices fédéraux procèdent souvent à des évaluations qui ne sont pas obligatoires en vertu de la loi. Des enquêtes ont montré qu'au seul niveau fédéral (représentant un tiers des dépenses publiques) une centaine d'évaluations sont réalisées chaque année. Le Contrôle fédéral des finances examine toutes les activités financières de l'administration et des tribunaux. Il est doté d'une unité chargée des études d'efficacité et des évaluations. Ces études, évaluations et contrôles contribuent au réexamen et à la mise à jour des réglementations.

En vertu de l'article 170 de la Constitution fédérale, l'Assemblée fédérale doit veiller à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. Le Parlement a adopté à cet effet plusieurs lois. Selon l'article 14 paragraphe 1 de la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale, l'évaluation incombe non seulement aux commissions de contrôle, mais à toutes les commissions du Parlement, y compris celles qui élaborent les nouvelles lois. Conformément à l'article 27 de la loi précitée, les commissions parlementaires peuvent, entre autres, a) exiger du Conseil fédéral qu'il fasse procéder à des évaluations d'efficacité, b) examiner les évaluations d'efficacité effectuées sur mandat du Conseil fédéral et c) attribuer elles-mêmes des mandats d'évaluation de l'efficacité. L'Assemblée fédérale a fait procéder à de nombreuses évaluations (par exemple, pour la loi sur l'égalité entre les sexes et pour la loi sur le divorce). Le Contrôle parlementaire de l'administration a prêté son concours à plusieurs dizaines d'évaluations des textes fédéraux législatifs et réglementaires ces dernières années.

Encadré 2.18. Le National Audit Office au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, l'un des événements marquants de ces dernières années a été la création d'une nouvelle gestion centrale des questions réglementaires. Le National Audit Office joue un grand rôle à travers ses enquêtes et son évaluation ex post des réglementations. Il contribue également à améliorer la qualité des lois et règlements en examinant un large éventail d'aspects et il a usé de ses pouvoirs pour procéder à de nombreux examens de réglementation. C'est ainsi qu'il a publié en novembre 2001 une étude indépendante consacrée à l'analyse d'impact de la réglementation (AIR). Tout en donnant une appréciation positive du système actuel d'AIR, cette étude formule un ensemble de recommandations visant tout particulièrement à améliorer les directives de l'unité AIR à l'intention des autorités réglementaires.

Source : OCDE (2002), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation — Royaume-Uni : Rester à la pointe du progrès, les défis à relever*, Paris.

L'exécutif fédéral n'a pas attendu que le Parlement agisse en vertu de l'article 170 de la Constitution fédérale. Il a créé un groupe de travail chargé de soumettre des propositions pour l'application de l'article 170 au sein de l'exécutif. Les propositions du groupe de travail ont été dans une large mesure adoptées en novembre 2004 par le Conseil fédéral¹⁰⁵. On citera en particulier les mesures suivantes, qui entreront en vigueur entre 2005 et 2007 :

- *Les offices fédéraux* doivent élaborer une stratégie et des plans pour l'évaluation des actes normatifs les concernant. Ils enregistreront les résultats des évaluations dans une banque de données et les mettront à la disposition du public. Ils prennent en compte les questions d'efficacité dans leurs évaluations. Ils assurent la qualité de ces évaluations.
- *Les départements (ministères)* revoient les mesures prises par les offices, les aident et coordonnent leurs activités tout en coordonnant leurs propres actions et ils utilisent les résultats des évaluations dans leurs rapports au Conseil fédéral et au Parlement.
- *Le Conseil fédéral* détermine les principaux domaines des évaluations et joue un rôle central dans les activités d'évaluation. Il fait rapport au Parlement sur les activités d'évaluation.
- Les évaluations sont coordonnées entre les principaux participants (Parlement, exécutif, Contrôle fédéral des finances).
- Plusieurs offices transversaux contribuent aux évaluations du point de vue de la coordination, de la planification, de la formation et de l'assistance technique.

Les droits politiques accordés aux citoyens suisses leur permettent également de contrôler les réglementations et d'en débattre publiquement. C'est par voie d'initiative populaire qu'a été instaurée la libre transférabilité des droits des salariés en matière de retraite. Une initiative tendant à généraliser la durée d'application limitée pour la législation fédérale a été lancée, mais n'a pas recueilli suffisamment de signatures, et actuellement une initiative proposant d'accélérer les procédures d'autorisation en réduisant les possibilités de recours des associations d'intérêt général est actuellement examinée par l'un des grands partis politiques.

Dans le cadre de la réforme administrative actuellement préparée par le Conseil fédéral, l'une des mesures consistera à examiner systématiquement si une loi peut être abrogée parce qu'elle est tombée en désuétude, n'est plus adaptée ou comporte des réglementations inutiles. Cet examen concerne tout particulièrement les lois qui ont plus de 50 ans ou qui n'ont pas été modifiées depuis plus de 20 ans. Il portera aussi sur les secteurs auxquels on reproche constamment leur surréglementation. La méthode sera plutôt formaliste, l'objectif étant avant tout d'éviter des problèmes politiques. Mais ce projet pourrait aboutir à une déréglementation dans certains secteurs.

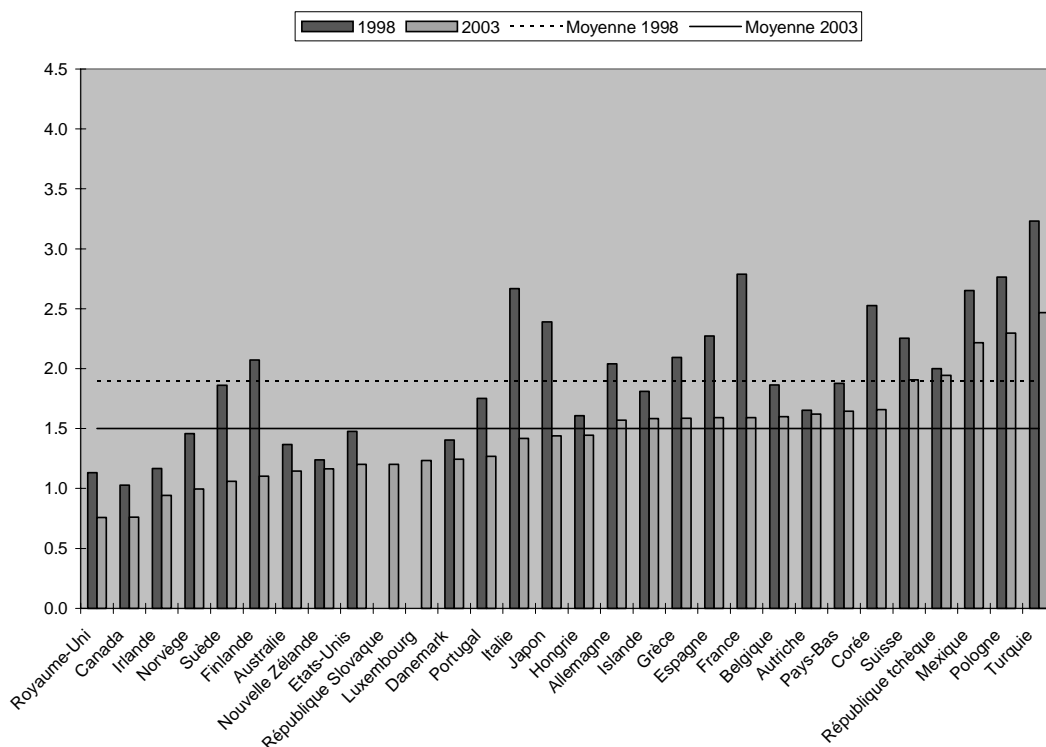
Évaluation. Il existe au niveau fédéral un grand nombre de possibilités de réexamen et de mise à jour des réglementations par l'exécutif, par le Parlement ou à l'initiative de la société civile. Des mécanismes similaires sont en place au niveau cantonal et communal (les cantons et les communes représentant les deux tiers des dépenses publiques). Il arrive cependant que des réglementations très accessoires restent en vigueur même si elles ne sont plus adaptées aux besoins. Bien qu'il n'y ait pas de procédure systématique de réexamen des réglementations, tous ces mécanismes ont permis et permettront à l'avenir la mise à jour périodique d'une grande partie de la législation (Constitution fédérale, lois et ordonnances) pour répondre aux besoins nouveaux de la société et de l'économie. On notera cependant que ces changements subissent davantage l'influence du processus démocratique (semi-direct) que celle de raisonnements ou impératifs technocratiques.

4.2. Allègement des charges administratives

Les formalités administratives sont un outil essentiel pour la mise en oeuvre des politiques publiques dans un grand nombre de domaines. Les réglementations administratives peuvent également être bénéfiques pour les entreprises en les plaçant sur un pied d'égalité, de façon que les transactions commerciales puissent se dérouler dans un environnement proconcurrentiel et à faible coût. Mais les réglementations administratives risquent d'entraver l'innovation ou de créer des obstacles inutiles au commerce, à l'investissement et à l'efficacité économique. L'allègement des formalités administratives est clairement à l'ordre du jour dans la plupart des pays de l'OCDE.

Depuis les années 1990, l'allègement des formalités administratives a été l'un des principaux volets de la stratégie économique de revitalisation de l'économie suisse, en venant compléter les mesures de déréglementation. Il a joué un grand rôle à l'égard des PME, qui représentent 99.7 % des entreprises en Suisse et emploient les deux tiers de la population active¹⁰⁶. Les mesures visant à alléger les formalités administratives font partie d'une plus vaste stratégie qui a pour but d'accélérer les procédures administratives et d'améliorer la coordination entre les différents offices. Le but est d'adopter des lois plus transparentes contribuant à une économie ouverte, de limiter les interventions de l'État et de développer une culture prenant davantage en compte les besoins des administrés dans les offices fédéraux qui sont en relation avec les entreprises et les citoyens¹⁰⁷. Toutefois, les indicateurs de la réglementation des marchés de produits établis par l'OCDE montrent que la Suisse a encore beaucoup à faire pour réduire les obstacles à l'entrepreneuriat (graphique 2.4.).

Graphique 2.4. Obstacles à l'entrepreneuriat, 1998 et 2003¹



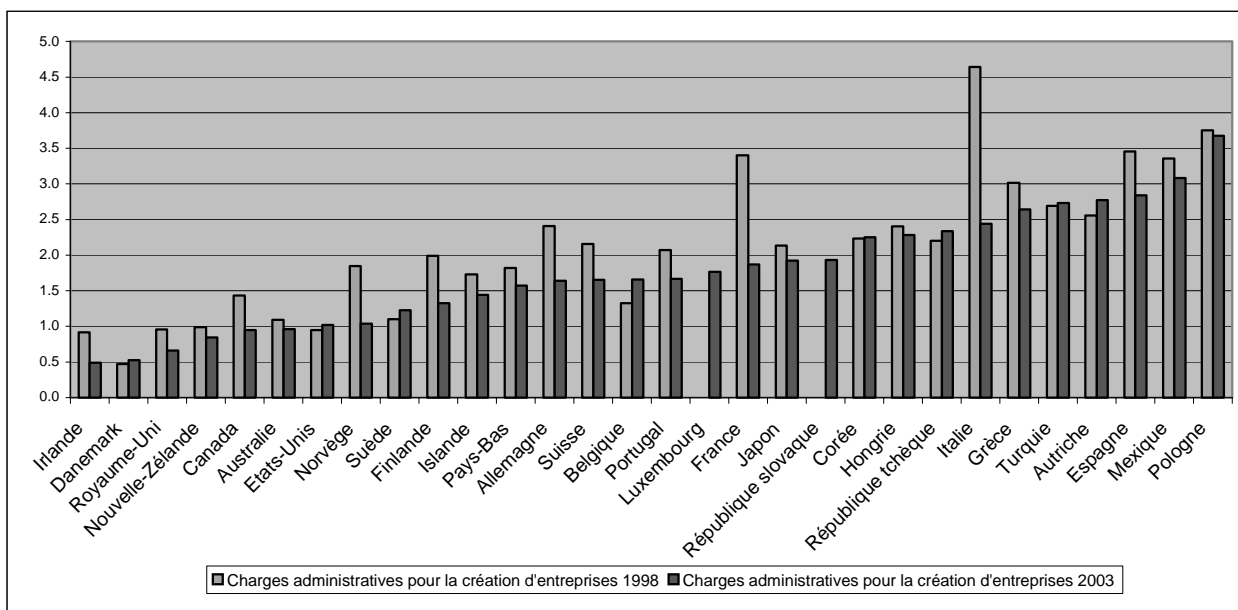
1. Classement d'après les valeurs de 2003. L'échelle des indicateurs va de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif.

Source : Conway, Paul *et al.*, « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », Documents de travail du Département des affaires économiques, No. 419, OCDE, Paris.

Les PME jouent un rôle de premier plan dans l'économie suisse et l'esprit d'entreprise paraît bien ancré en Suisse. En Europe, seules l'Islande, l'Irlande et la Norvège se classent mieux en ce qui concerne la motivation pour la création d'une entreprise¹⁰⁸. Néanmoins, la Suisse ne se situe qu'en milieu du graphique 2.5 dans les comparaisons internationales pour ce qui est des créations récentes d'entreprises¹⁰⁹, ce qui pourrait s'expliquer par l'incidence des formalités administratives. Par rapport aux autres pays de l'OCDE, la Suisse impose de lourdes charges administratives aux nouvelles entreprises (Graphique 2.5). Les principales catégories de charges administratives en cas de création d'une entreprise en Suisse sont celles résultant des assurances sociales, des procédures d'autorisation et des impôts¹¹⁰. C'est dans ces domaines que les autorités s'efforcent actuellement de simplifier les formalités administratives.

Dans son rapport de janvier 1997, le Conseil fédéral a énuméré les stratégies suivantes d'allègement des charges administratives : la suppression de certaines formalités, la simplification administrative, l'amélioration et l'accélération des procédures, la diminution du nombre de personnes à contacter pour une procédure dans l'administration fédérale, la reconnaissance des contrôles et certifications par des organismes privés, la simplification des formulaires et la réduction des coûts d'information pour les formalités à remplir et pour l'utilisation des services publics. Ces mesures ont été mises en œuvre dans différents domaines touchant aux activités des entreprises. L'encadré 2.19 résume l'action menée pour alléger les charges administratives.

Graphique 2.5. Formalités administratives pour la création d'une entreprise¹



1. Les formalités administratives pour la création d'une entreprise visent les formalités que les entrepreneurs doivent accomplir pour créer une entreprise ; il s'agit notamment des procédures obligatoires avant l'immatriculation (c'est-à-dire l'approbation officielle de la raison sociale, la domiciliation, la validation formelle des signatures, etc.), des procédures obligatoires au stade de l'immatriculation (annonce légale par voie de presse, enregistrement auprès d'une association professionnelle, demande de numéro d'identification fiscale, etc.) ; on tient compte également du temps et des frais nécessaires pour mener à bien toutes les procédures obligatoires, du capital social minimum qui doit être libéré pour pouvoir immatriculer l'entreprise, etc.

Source : Indicateurs de la réglementation des marchés de produits, 1998-2003, OCDE.

On ne saurait sous-estimer l'importance des charges administratives, proportionnellement plus lourdes pour les PME que pour les grandes entreprises. Selon les autorités suisses, les charges administratives pourraient atteindre environ 2 % du PIB¹¹¹. Ce coût se répartit en trois grandes catégories : les prélèvements pour l'assurance vieillesse, les déclarations fiscales (en particulier pour la TVA) et l'application du droit commercial¹¹².

Le rapport sur les mesures d'allègement administratif de la Confédération pour les entreprises¹¹³ propose les simplifications suivantes :

- Une meilleure coordination entre les divers organismes publics, en particulier les services qui s'occupent des impôts et autres contributions. Il est proposé pour la TVA une déclaration et un paiement à périodicité annuelle au lieu de trimestrielle, de façon que ces opérations puissent être combinées à celles concernant les assurances sociales.
- Création d'un système de consultation accessible par Internet pour le calcul du niveau de salaire déclenchant les cotisations AVS, et simplification des procédures de remboursement de la TVA pour les services liés aux échanges transfrontaliers.
- Large utilisation des TIC, introduction de formulaires administratifs électroniques et développement des guichets uniques.
- Contrôle a posteriori au lieu d'une autorisation préalable.
- Meilleure intégration des procédures administratives au niveau fédéral et cantonal.

Encadré 2.19. Initiatives fédérales récentes en vue de l'allègement des charges administratives

En 1998, l'inventaire et l'évaluation des procédures de droit fédéral de l'économie ont été le point de départ pour la révision des procédures d'autorisation, les possibilités étant les suivantes : suppression pure et simple, remplacement par d'autres instruments tels qu'un contrôle subséquent ou une taxe d'incitation, l'intégration à d'autres procédures et l'accélération par des mesures concrètes. Le rapport du Conseil fédéral de février 1999 a montré que des mesures pouvaient être prises dans cinq domaines : l'accélération des procédures, leur coordination, la déréglementation, la réduction des mécanismes d'intervention et l'adaptation de l'administration fédérale aux besoins des citoyens et des entreprises¹¹⁴.

Le rapport du Conseil fédéral de novembre 1999 relatif à des mesures de déréglementation et d'allègement administratif a pris en compte les trois instruments utilisés pour évaluer l'impact des réglementations (AIR, test de comptabilité PME, Forum PME). Cette action a permis d'améliorer la révision des lois et des ordonnances.

En février 2001, le Conseil fédéral a soumis à l'Assemblée fédérale le message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale. Cette réforme de la justice donne plus de pouvoirs aux citoyens et aux cantons en améliorant les voies de recours. La création d'un Tribunal administratif fédéral en 2007 devrait accélérer les recours.

En 2002, le Conseil fédéral a soumis à la Commission de l'économie du Conseil des États un rapport complémentaire sur les procédures d'autorisation fédérale exécutées par les cantons.

En juin 2003, le Conseil fédéral a approuvé un rapport sur les mesures d'allègement administratif de la Confédération pour les entreprises, qui analyse les mesures prises dans le passé et définit les orientations pour l'avenir.

Le Département fédéral de l'économie (DFE) a mis en place une stratégie de simplification administrative au profit des PME et souligné les problèmes à régler à l'avenir. Ce document, intitulé *La politique du DFE en faveur des PME*, comporte tout un ensemble de mesures visant à améliorer le cadre réglementaire des PME, notamment pour la création d'une entreprise, la révision des réglementations, l'intégration de l'informatique, etc.

Procédures d'autorisation. Les procédures d'autorisation représentent un quart des formalités administratives en Suisse. Il y a plus de 300 procédures fédérales exigeant une autorisation, mais seulement une vingtaine donnent lieu à la délivrance de plus de mille autorisations par an¹¹⁵. Depuis 2001, la base de données sur les procédures fédérales d'autorisation (voir autorisations.pmeinfo.ch/) fournit les renseignements nécessaires sur la base juridique, la procédure à suivre, le service à contacter, le nombre annuel de procédures exécutées par les services fédéraux et les délais. Cette information est obligatoire en vertu d'une ordonnance sur les délais¹¹⁶, mais les délais ne sont pas systématiquement respectés. Cette base de données contient également le formulaire à remplir, cette opération pouvant se faire en ligne.

En février 2005, le gouvernement a adopté un rapport sur la réglementation consacré aux procédures d'autorisation. Il fait le point sur les propositions adoptées et les autres mesures concernant les procédures d'autorisation¹¹⁷. Il complète l'inventaire et l'évaluation des procédures de droit fédéral exécutées par la Confédération tout en mettant en lumière les procédures exécutées au niveau des cantons. Il couvre un volet essentiel de l'application de la loi fédérale sur le marché intérieur.

Allégement des charges administratives au niveau cantonal. Certaines dispositions législatives et réglementaires cantonales compliquent la consolidation du marché intérieur suisse. Les différences dans les réglementations adoptées par les cantons représentent des entraves importantes à l'entrepreneuriat. A ce niveau d'administration, les charges sont particulièrement lourdes dans le secteur de la construction ainsi que dans les domaines de la sécurité sociale et de la fiscalité.

Il n'y a pas de programme systématique pour l'allégement des charges administratives dans les cantons, ni au niveau fédéral, ni au niveau cantonal. Toutefois, la révision de la loi sur le marché intérieur et l'adoption du principe « cassis de Dijon » pour les biens peuvent influencer sur l'harmonisation des réglementations entre les cantons et sur l'adoption de mesures visant à réduire les formalités administratives.

Intégration des TIC dans le processus réglementaire. L'intégration des TIC dans le processus réglementaire est une tendance fondamentale dans la plupart des pays de l'OCDE. Il ne s'agit pas seulement de diffuser électroniquement les réglementations en publiant les documents officiels et en donnant des informations administratives, mais aussi d'utiliser les TIC pour la simplification administrative. L'expérience dans la zone de l'OCDE montre que l'utilisation des TIC pour les opérations au sein d'une administration et entre les administrations, et également entre les administrations, les entreprises et les particuliers, est probablement le moyen le plus important de simplifier les formalités administratives¹¹⁸. En Suisse, les nouveaux entrepreneurs sont favorables à l'utilisation des systèmes électroniques d'information pour remédier aux obstacles administratifs, mais 80 % d'entre eux reconnaissent que les procédures ne sont pas aussi transparentes et claires qu'elles devraient l'être¹¹⁹.

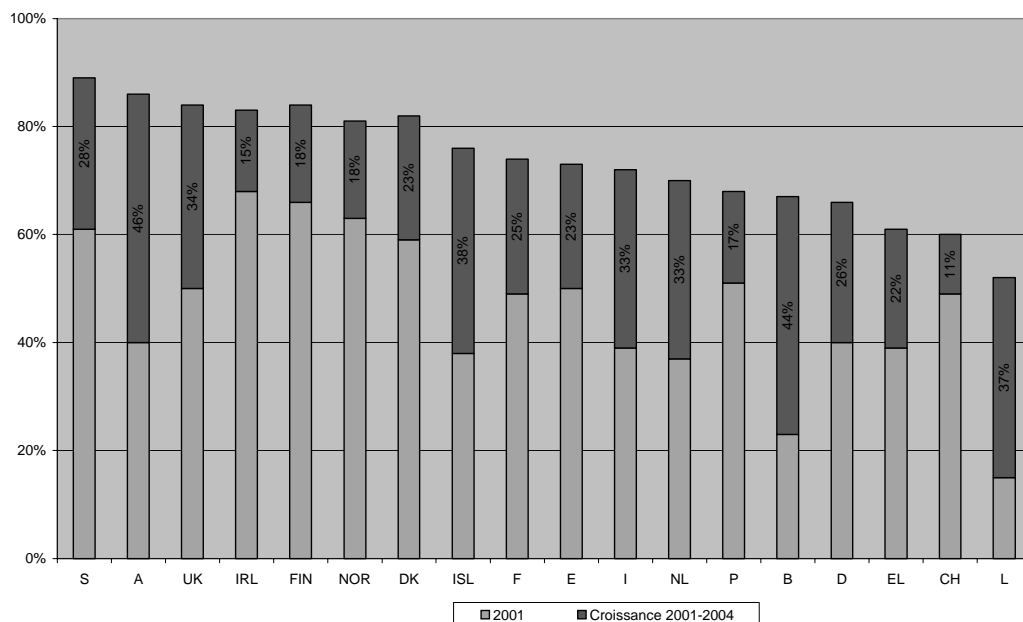
Le Guichet virtuel (www.ch.ch) est une plate-forme d'orientation qui répond aux questions des administrés sur les différentes démarches administratives aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Il rend possible également une discussion en ligne avec différentes autorités. Le but est de mettre en place une plate-forme garantissant une transmission des données qui soit sécurisée et ait sur le plan juridique une valeur impérative. L'adoption de la loi fédérale sur les services de certification dans le domaine de la signature électronique en 2005 et la refonte du système judiciaire en 2007 permettront la reconnaissance juridique des opérations entre les entreprises et l'administration.

Pour répondre aux besoins des PME, un autre guichet unique a été créé : le Guichet électronique pour les PME, dont l'adresse est www.pmeinfo.ch. Ce site fournit des renseignements sur les formalités que doivent remplir les entreprises, lors de leur création ou en cours d'activité, et sur la politique de la Confédération concernant les PME. Ce système a été complété par un autre site, ouvert en 2004, www.pmeadmin.ch, qui est plus complet et rend possible la création d'une entreprise en ligne.

Au niveau cantonal, des systèmes électroniques ont été également mis en place. À Zurich, par exemple, le site électronique qui délivre les permis de travail (permis de travail électroniques, *www.workpermits.zh.ch*) a été récompensé dans le cadre des Swiss Web Awards. On observe dans plus de cantons, surtout en zone urbaine, une tendance à intégrer les TIC de façon à fournir des services en ligne. Le canton de Neuchâtel a développé un concept complet d'administration électronique en plusieurs phases : la première, essentiellement interne, a consisté à créer des sites pour fournir des informations sur les activités administratives au niveau cantonal et à assurer la gestion électronique de dossiers dans différents domaines ; la deuxième est celle du guichet virtuel, à vocation externe, qui fournit des services et des renseignements aux administrés ; la phase finale sera la mise en place d'un guichet sécurisé unique, grâce auquel les citoyens pourront accomplir tout un ensemble de formalités, et même voter ou payer leurs impôts. Cette initiative a nécessité l'adoption d'une loi cantonale sur la protection de la personnalité, la première en Suisse.

Même si des progrès ont été accomplis à différents niveaux dans le domaine de l'administration électronique, la Suisse se situe toujours derrière un certain nombre de pays européens pour ce qui concerne la sophistication des services en ligne et la pleine disponibilité des services, comme en témoignent les indicateurs internationaux actuels (voir les graphiques 2.6. et 2.7.)¹²⁰. Des pays comme l'Autriche, la Suède, la Belgique, l'Italie et le Royaume-Uni connaissent la croissance la plus forte pour ces services en Europe. On observe un hiatus en Suisse entre la sophistication de certains services et leur accessibilité limitée en ligne. Cela tient à la fragmentation de l'organisation du fait des structures fédérales et à une insuffisante coordination à l'intérieur de l'administration¹²¹. En Suisse, 1 822 communes (sur 2 853, c'est-à-dire 63 %), ont un site Internet fournissant des informations, mais seulement 493 (17 %) proposent des services de transaction. Il n'y a pas assez de structures adéquates pour faciliter les interactions numériques, ce à quoi il faut ajouter un autre facteur de complexité, la présence de 26 régimes réglementaires au niveau cantonal. En outre, les citoyens suisses sont soumis à 32 formalités administratives différentes se rattachant à leur vie privée, des mesures de simplification étant possibles dans ce domaine¹²².

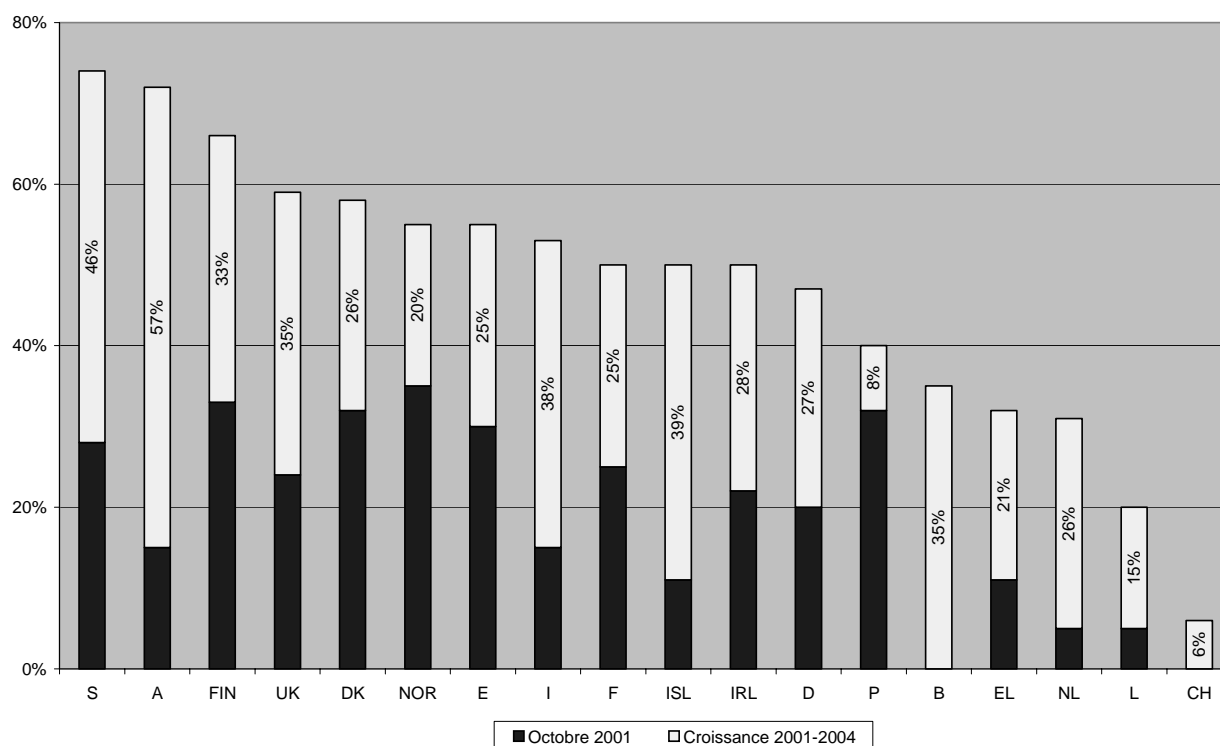
Graphique 2.6. Croissance de la sophistication des services en ligne, 2001-2004¹



1. Disponibilité en ligne des services publics (degré auquel il est possible de fournir le service par voie électronique).

Source : Capgemini (2005), p. 36.

Graphique 2.7. Croissance de l'accès complet aux services en ligne 2001-2004.



Source : Capgemini (2005), p. 36.

Évaluation. L'amélioration des conditions de développement et d'activité des PME a suscité en 1996 et 1997 une série d'interventions parlementaires. L'ex-Office fédéral des questions conjoncturelles a entrepris d'analyser et d'évaluer le temps consacré par les entreprises aux tâches administratives et la charge que cela représente pour leur activité économique. Il a aussi étudié de plus près les autorisations (voir ci-dessus).

Malgré ces efforts, il n'y a pas en Suisse de données systématiques disponibles en ce qui concerne le poids effectif des formalités administratives actuelles, ni de méthodologie en place à cet effet. C'est pourquoi on n'observe toujours pas une action durable et très visible sur le plan politique pour alléger les formalités administratives. En mesurant les charges administratives actuelles, on pourrait à partir de cette information élaborer une politique d'allègement des charges et évaluer les mesures qui ont été prises. Déterminer l'ampleur des charges actuelles peut sensibiliser les responsables politiques et contribuer à la mise en œuvre d'initiatives et de politiques d'allègement. Si des initiatives de simplification étaient lancées à l'échelle fédérale avec la participation générale et déterminée des cantons, cela constituerait un facteur essentiel pour le succès et la dynamique de cette action.

Encadré 2.20. Suivi et évaluation des charges administratives

Les **États-Unis** mettent en oeuvre un programme centralisé très complet pour analyser les besoins de collecte d'informations des administrations et autoriser les demandes d'informations qui s'y rapportent. La loi sur l'allègement des formalités administratives (PRA) a pour but de réduire au maximum les formalités que le public doit accomplir au bénéfice des agences fédérales. Avant de pouvoir demander des informations au public, les agences fédérales doivent obtenir l'autorisation de l'Office of Management and Budget (OMB). L'OMB évalue la demande de collecte d'informations de l'agence en mettant en balance l'utilité pratique des informations que veut recueillir l'agence et les charges administratives que cette collecte d'informations impose au public. Les agences doivent publier leur demande de collecte d'informations envisagée au Registre fédéral, le public pouvant alors formuler ses commentaires pendant 60 jours. Elles doivent ensuite soumettre leur demande à l'OMB pour examen. Pour obtenir l'autorisation de l'OMB, l'agence doit démontrer qu'elle utilisera concrètement les informations recueillies. Elle doit aussi certifier que la collecte d'informations proposée « allège dans toute la mesure du possible et de la façon la plus appropriée » la charge pesant sur les personnes devant fournir l'information, notamment les petites entreprises, les collectivités locales et d'autres organismes de petite taille. Depuis 1980, l'OMB fixe des objectifs quantitatifs variables pour l'allègement de la charge administrative que représente la collecte d'informations.

Un autre exemple de système moderne d'évaluation des charges administratives est la méthodologie MISTRAL élaborée et utilisée aux *Pays-Bas*. MISTRAL comporte trois étapes : premièrement, tous les « transferts de données » entre une entreprise et une administration sont clairement identifiés (par exemple, il s'agira d'un document, d'un appel téléphonique, d'une inspection, etc.) ; deuxièmement, on détermine le temps que nécessite chaque « transfert de données » et le niveau d'expertise de la personne qui en est chargée ; troisièmement, on obtient à partir de ces données une estimation de la charge administrative liée au besoin d'information. La charge est quantifiée en temps et en argent. MISTRAL a été utilisé pour quantifier les coûts administratifs d'application de diverses dispositions législatives ou réglementaires, notamment en ce qui concerne les conditions de travail, les comptes environnementaux annuels, l'impôt sur les sociétés et les cotisations sociales. Le gouvernement néerlandais a fixé les objectifs d'allègement des charges administratives : moins 10 % en 1998 et moins 25 % en 2003 par rapport à 1994.

Source : OCDE (1999a), *Examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation : la réforme de la réglementation aux Pays-Bas*, Paris ; OCDE (1999b), *Examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation : la réforme de la réglementation aux États-Unis*, Paris.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1. *Évaluation générale des forces et faiblesses actuelles*

En Suisse, la gestion et la réforme de la réglementation reposent sur une base solide de procédures et de prescriptions bien développées axées sur le consensus, dans un souci de légalité des réglementations et de strict respect de l'État de droit. La Constitution établit un cadre juridique qui assure la pleine participation des cantons et des communes à l'application des réglementations fédérales. Grâce à de larges mécanismes de consultation et à la participation politique directe des citoyens, le système est conforme aux impératifs de responsabilité, de transparence et de fiabilité. Le cadre institutionnel de la Suisse se singularise par la fréquence des possibilités de consultation et de participation qui s'offrent aux citoyens à tous les niveaux d'administration. Les principaux problèmes débattus en Suisse, qui ont trait à l'ampleur et au rythme du changement pouvant être absorbé, se retrouvent dans tous les pays.

Au niveau fédéral, la gestion et la réforme de la réglementation ont essentiellement obéi au souci de déréglementer certains secteurs économiques clés et d'alléger les formalités administratives imposées aux entreprises, surtout dans le cas des PME. L'introduction et l'application progressives des réformes reflètent la complexité de la prise de décision et les interactions entre les forces politiques, certaines défendant des intérêts acquis, mais toutes étant très attentives aux réformes, qu'elles soient pour ou contre. Malgré tout, les caractéristiques du système réglementaire sont telles qu'il est possible d'améliorer encore les mécanismes de coordination et la cohérence des politiques.

Plusieurs éléments contribuant à une réglementation de haute qualité ont été progressivement introduits ces dernières années. Au niveau politique et administratif, on reconnaît de plus en plus le besoin d'élargir le champ d'action des politiques réglementaires et les avantages qui peuvent en résulter du point de vue de l'amélioration de la réglementation et de son efficacité. La mise en place de l'AIR et du test de compatibilité PME en témoigne. Néanmoins, elle reflète les problèmes qui se posent pour mettre en œuvre la réforme de la réglementation. Il faut un soutien politique au plus haut niveau pour que ces instruments soient utilisés systématiquement, de façon à contribuer suffisamment tôt à la prise de décision, en ne servant pas uniquement de justification à la fin de la procédure de consultation. Le nombre très faible d'agents chargés de gérer ces instruments et de contrôler leur qualité, surtout dans le cas de l'AIR, nuit à leur efficacité et à leur visibilité. Compte tenu des caractéristiques techniques et institutionnelles actuelles de ces deux instruments, il serait possible d'améliorer leurs mécanismes de coordination, de manière à compléter les autres méthodes de consultation et à garantir l'exercice des droits de participation des acteurs économiques.

Tout en ayant de très bons atouts de nature à préserver son solide cadre réglementaire, la Suisse connaît à l'heure actuelle un affaiblissement progressif de ses performances économiques au niveau international et par rapport à certains de ses voisins, par exemple l'Autriche. Certes, les résultats économiques se doublent encore d'un niveau de vie élevé et d'une économie prospère, mais l'absence de réforme réglementaire plus profonde risque d'entraver une croissance économique soutenue dans un contexte de plus en plus mondialisé. La Suisse n'a besoin que d'adapter son système réglementaire, contrairement à d'autres pays où de profondes mutations ont été nécessaires. Une approche reposant sur les principes de qualité et de performance de la réglementation pourrait aider à améliorer la compétitivité et favoriser une croissance économique durable. Vu le contexte institutionnel en Suisse, il est crucial que les autorités puissent exécuter les réformes plus rapidement pour faire face à un environnement international qui évolue à un rythme accéléré. Le consensus assure un cadre réglementaire solide, stable et efficace, mais il est de plus en plus clair que les délais nécessaires pour mettre en œuvre les réformes ont un coût. Accélérer les réformes sera donc l'un des principaux enjeux pour l'économie suisse ces prochaines années.

Ce qu'il faut avant tout, c'est établir une politique réglementaire complète, couvrant l'ensemble des autorités publiques, et mettre en place le cadre institutionnel nécessaire pour orienter et contrôler son exécution. Il faudrait également s'attacher à consolider et à améliorer les instruments qui existent déjà pour évaluer les effets des réglementations.

5.2. Options à examiner

On examinera dans cette section, à la lumière du consensus international sur les bonnes politiques réglementaires et de l'expérience concrète des pays de l'OCDE, les mesures qui sont de nature à améliorer la réglementation en Suisse. Ces mesures s'appuient sur les recommandations et le cadre d'action du *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation* et sur les *Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation*.

1. La réforme de la réglementation doit être adoptée au niveau politique.

La réforme de la réglementation doit être adoptée au niveau politique afin qu'elle puisse être intégrée dans les principales composantes de la politique réglementaire — les mesures, les institutions et les instruments — en faisant en sorte que le public soit bien au fait des objectifs de la réforme, des stratégies qui ont été choisies et des avantages qui en découleront. Ce qu'il faut surtout, c'est un degré maximal d'appropriation de la réforme de la réglementation au niveau politique.

Le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) s'est efforcé d'introduire les éléments de base d'une politique réglementaire et d'élargir l'utilisation des instruments d'une telle politique. Les éléments de la politique réglementaire s'insèrent dans le cadre de réformes sectorielles plus larges axées sur les mesures de déréglementation, les conditions juridiques de l'élaboration des lois et règlements et l'allègement des charges administratives des entreprises, en particulier les PME. Cependant, ces efforts pourraient être améliorés si les éléments de la qualité réglementaire étaient réunis dans un instrument unique, œuvrant pour une politique réglementaire gouvernementale d'ensemble. La politique réglementaire est fragmentée entre les différents départements et offices fédéraux et également entre les cantons. En conséquence, la réglementation n'est pas toujours appliquée de façon cohérente à tous les niveaux et dans tous les secteurs.

2. Renforcer les mécanismes de coordination de la réforme réglementaire.

L'expérience des pays de l'OCDE montre qu'un mécanisme bien structuré et correctement contrôlé, instaurant une responsabilité claire à l'égard des résultats, est l'une des clés du succès de la politique réglementaire. Parallèlement, des mécanismes de coordination efficaces et crédibles contribueront à la cohérence des grands objectifs, clarifieront les responsabilités en matière de qualité de la réglementation et donneront les moyens de réagir à un environnement en constante évolution. La forme institutionnelle qui conviendra sera fonction des valeurs et du contexte historiques et culturels de chaque pays. Ce qui importe, c'est l'objectif. Pour que la réforme soit ambitieuse et crédible, il faut mettre en œuvre des approches cohérentes et systématiques dans l'ensemble de l'administration.

Tel qu'il est conçu actuellement, le système suisse fait intervenir pour les questions réglementaires un large éventail d'organismes de l'administration fédérale. Des groupes de travail interdépartementaux ont été mis en place pour le lancement des programmes se rapportant à la réforme de la réglementation, mais cette action n'a eu qu'un caractère ponctuel. Pour faire avancer les réformes, il faut mettre en place des mécanismes efficaces de coordination dotés de prérogatives précises et des pouvoirs nécessaires pour surveiller, contrôler et impulser les progrès dans l'administration publique. Dans le cas de la Suisse, les mécanismes permanents de coordination devraient refléter la nature collégiale de la prise de décision. Cela devrait contribuer à renforcer les capacités de réglementation et de gestion, en donnant un signe visible de l'intégration de la réforme de la réglementation à la prise de décision dans tous les secteurs.

L'approche suisse de la réforme de la réglementation en tirerait plusieurs avantages. Premièrement, l'ensemble de l'administration aurait plus de moyens pour assurer systématiquement l'élaboration d'une réglementation de meilleure qualité. Il faut pour cela plus de ressources et plus de personnel. Deuxièmement, on disposerait d'un cadre systématique pour examiner les projets de réglementation au stade de leur élaboration et pour améliorer leur qualité. Troisièmement, on pourrait mieux faire connaître les avantages d'une réglementation de qualité, ce qui réduirait les risques de blocage. Enfin, on pourrait ainsi mieux prendre en compte la politique réglementaire à long terme, notamment les changements de politique et la mise en place d'outils nouveaux et améliorés en temps voulu et dans les conditions les plus fructueuses.

3. Renforcer le système d'AIR en le dotant des capacités correspondantes et en y intégrant le test de compatibilité PME.

L'expérience dans la zone de l'OCDE montre que l'AIR fournit aux décideurs des données empiriques précieuses et un cadre d'ensemble pour évaluer leurs options et les conséquences de leurs décisions. Pour tirer pleinement parti de l'AIR, il faudrait l'intégrer à la prise de décision à un stade aussi précoce que possible.

Dans son cadre institutionnel actuel, l'AIR intervient tardivement en Suisse, ce qui nuit à son efficacité et à son rôle. On pourrait l'intégrer au stade de l'impulsion des procédures de consultation, lorsque l'administration entame l'élaboration d'un projet d'acte.

Afin d'évaluer systématiquement l'impact des réglementations suisses, l'AIR devrait être rendue obligatoire pour tous les types d'instruments réglementaires, et pas seulement pour les lois fédérales et certaines ordonnances. Si l'utilisation de l'AIR demeure partielle, de larges pans du dispositif réglementaire y échappant, on n'obtiendra pas toute l'efficacité souhaitable. L'un des aspects essentiels est l'intégration de l'AIR au niveau cantonal, qu'il faudrait encourager, par exemple en améliorant la coordination. Mais avec les capacités actuelles, il faudrait mieux cibler l'AIR, soit en limitant à une faible proportion du total le nombre des lois susceptibles de faire l'objet d'une AIR qui y seront effectivement soumises, soit en fixant un seuil.

Il faudrait réviser plusieurs autres éléments de la conception actuelle de l'AIR. Premièrement, il serait bon de mieux structurer la portée de l'AIR. Actuellement, les coûts sont conçus d'une manière extrêmement large, sans néanmoins couvrir des éléments importants comme les considérations de concurrence et d'ouverture des marchés. Une liste de questions plus ramassée pourrait aider à cibler plus efficacement l'AIR. L'une des solutions pourrait être de viser les réglementations susceptibles d'avoir le plus d'impact et d'offrir les meilleures perspectives de changement. Deuxièmement, la collecte des données apparaît comme l'un des points faibles au stade de la préparation de l'AIR. Les administrations et les autorités réglementaires devraient s'attacher constamment à améliorer les stratégies de collecte de données. Troisièmement, il faudrait faire intervenir un groupe de coordination interdépartemental pour conférer à l'AIR une plus grande efficacité. Quatrièmement, il faut davantage sensibiliser les agents de l'administration à l'AIR, non seulement par des programmes de formation et par des lignes directrices plus visibles, mais aussi par une politique de changement culturel. L'AIR devrait être considérée comme un outil qui aide à la prise de décision tout en influençant le processus décisionnel. Enfin, il conviendrait de renforcer les moyens humains affectés au système d'AIR.

Il faudrait établir un lien étroit entre l'AIR et le test de compatibilité PME. L'AIR a pour but d'obtenir des informations sur la pertinence d'une intervention de l'État et sur les conséquences que cette intervention peut avoir pour l'économie et l'ensemble de la collectivité, tandis que le test de compatibilité PME éclaire sur la façon dont l'État doit intervenir. Il faudrait intégrer le test de compatibilité PME à l'AIR, afin de le rendre plus efficace. Cette intégration est pratiquée dans d'autres pays de l'OCDE, où les tests auprès des entreprises font partie de l'AIR et fournissent de précieuses informations pour l'analyse d'impact.

Il faudrait prêter une attention particulière au Forum PME en tant qu'organe consultatif. Comme dans les autres pays de l'OCDE, on recourt de plus en plus à des organes consultatifs extérieurs à l'administration. Le Forum pourrait être un acteur important si l'on développait véritablement son rôle consultatif. Un Forum plus visible pourrait davantage sensibiliser à l'impact des réglementations sur les PME. Il faudrait rattacher étroitement cet organe au processus de réforme de la réglementation.

4. Renforcer les mécanismes de communication pour mieux informer sur les réformes.

Vu les caractéristiques du système politique, on pourrait s'appuyer sur le consensus pour promouvoir la politique réglementaire et faire en sorte que les instruments d'évaluation de la qualité de la réglementation soient davantage utilisés. Certaines pièces maîtresses de la politique réglementaire, notamment l'obligation de procéder à une AIR et les procédures de consultation, ont fait l'objet d'une loi, ce qui témoigne à la fois d'une volonté officielle de mise en œuvre d'une politique réglementaire et de l'importance tangible qu'y attachent les pouvoirs publics.

La planification, la consultation et la possibilité d'avoir accès aux réglementations sont très développées en Suisse. Néanmoins, les intéressés et les citoyens dans leur ensemble ne savent pas toujours ce qu'est la politique réglementaire et ce qu'elle peut faire. Comme dans un grand nombre de pays de l'OCDE, la Suisse est engagée dans un véritable débat au sujet du rôle de « l'État régulateur » et de la façon dont doivent être gérées les entreprises publiques opérant dans un environnement concurrentiel. Une stratégie de communication doit expliquer l'enjeu d'une réglementation de qualité.

La communication est fondamentale pour consolider les réformes. Les consommateurs sont les gagnants potentiels, mais les autorités doivent se montrer honnêtes quant au calendrier prévu pour les réformes et à leurs résultats prévisibles, de façon à ne pas saper le soutien dont pourraient bénéficier les réformes futures. Il faudrait aussi que les pouvoirs publics soient mieux à même de prendre en compte les gagnants et les perdants dans la durée, les réformes pouvant prendre beaucoup de temps.

5. Améliorer la coordination entre les autorités fédérales et les autorités cantonales pour accroître l'efficacité de la politique réglementaire.

Comme dans les autres pays de l'OCDE, les niveaux infranationaux d'administration ont d'importantes responsabilités pour l'application des réglementations. Une politique réglementaire pourra d'autant mieux atteindre ses objectifs si les autres acteurs, notamment les collectivités infranationales, jouent leur rôle dans sa mise en œuvre. En Suisse, les cantons sont souvent les principaux organismes d'exécution et disposent de leurs propres moyens réglementaires. La coordination est importante non seulement entre la Confédération et les cantons, mais aussi entre les cantons, en particulier dans leurs domaines de compétence qui ne sont pas partagés avec la Confédération.

L'expérience dans la zone de l'OCDE montre que dans certains pays, surtout à structure fédérale, une insuffisante harmonisation peut créer des obstacles inutiles à la libre circulation des biens et des services ou susciter une concurrence stérile entre les régions. Faute de coordination, les entreprises et les particuliers peuvent se perdre dans un dédale de règles contradictoires ou incompatibles. La qualité du cadre réglementaire est désormais un facteur décisif de compétitivité. En Suisse, une coordination plus étroite est donc nécessaire pour consolider le marché intérieur et pour conserver l'attrait des différentes régions.

L'un des enjeux essentiels pour la Suisse est de promouvoir la qualité de la réglementation à tous les niveaux d'administration, en garantissant ainsi l'efficacité des politiques publiques dans un environnement à plusieurs niveaux. Un outil très utile pour promouvoir de bonnes pratiques dans les cantons pourrait être l'évaluation comparative. Puisque les cantons constituent une forme de laboratoire où différentes expériences sont conduites, cela pourrait contribuer à diffuser les éléments de la réforme de la réglementation aux niveaux infranationaux d'administration. L'évaluation comparative et la concurrence réglementaire entre cantons supposent un cadre plus transparent, surtout dans le contexte de la fiscalité et de l'effort accru de simplification administrative.

6. Simplifier davantage les réglementations, les procédures et les formalités en utilisant davantage les TIC au niveau fédéral et cantonal, dans l'optique en particulier des PME.

Le gouvernement suisse a donné suite aux revendications du Parlement et pris des initiatives de simplification administrative et d'allègement de la paperasserie. Il faudrait cependant des programmes plus intensifs de simplification des réglementations, des procédures et des formalités, car une telle stratégie peut créer une mobilisation politique, en particulier parmi les PME, qui sera utile par la suite aux réformateurs pour justifier l'adoption de réformes de plus grande ampleur.

Il faudrait que le gouvernement suisse vérifie que certaines formalités n'entravent pas l'innovation et l'entrée sur le marché en créant des obstacles inutiles au commerce et à l'efficacité économique. L'expérience d'un grand nombre de pays de l'OCDE montre que la simplification administrative est déterminante pour améliorer le rapport coût-efficacité des réglementations. Les mesures visant à simplifier les réglementations, les procédures et les formalités, si elles ne sont pas correctement conçues pour atteindre leurs objectifs, peuvent néanmoins créer des coûts inutiles et lourds. Cette observation concerne tout particulièrement la Suisse, où les réglementations et les formalités imposées par de multiples organismes et plusieurs niveaux d'administration sont tout spécialement à prendre en compte.

L'introduction des différentes techniques de simplification administrative n'a pas été systématique. Si l'on veut réduire le coût total des démarches administratives, il faut considérer l'ensemble des réglementations en vigueur. On pourrait élargir les guichets uniques destinés à certains administrés à d'autres domaines au niveau fédéral ou cantonal. Les TIC développées par un canton pourraient être davantage utilisées par d'autres cantons. Ce faisant, on pourrait aussi s'appuyer sur les clauses d'évaluation et de durée de validité limitée pour contraindre l'administration à réexaminer systématiquement les textes.

L'un des principaux enjeux pour la plupart des pays de l'OCDE est d'améliorer l'évaluation *a posteriori* des mesures, des instruments et des institutions réglementaires. Cette amélioration revêt une importance toute particulière en Suisse, où l'application des instruments réglementaires aux différents niveaux d'administration doit être efficace et efficiente si les décideurs veulent être en mesure d'optimiser les résultats réglementaires et de réduire le risque d'échec réglementaire. L'évaluation des instruments d'action réglementaire peut aider les décideurs à justifier certaines activités et certaines fonctions sur la base de données objectives, à consacrer les moyens nécessaires à la réforme de la réglementation et à élargir le champ de ces instruments tout en les perfectionnant. L'évaluation des instruments et politiques réglementaires devrait également être considérée comme un volet essentiel de l'action plus large dans le domaine de la gouvernance.

BIBLIOGRAPHIE

- Balaster, Peter (2003), “Décharger les PME au plan administratif” dans *La vie économique*, No. 6, Berne, pp. 21-25.
- Blöchlinger, Hansjörg (2005), *Baustelle Föderalismus*, Avenir Suisse/Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich.
- Brunetti, Aymo (2000), “Allègement administratif et déréglementation” in *La Vie économique – Revue de politique économique*, No. 2, Berne, pp. 6-9.
- Bruno, Aymo and E. Scheidegger (2003), “Pourquoi une politique des PME?” in *La Vie économique – Revue de politique économique*, No. 6. Berne, pp. 4-7.
- Bundeskanzlei (2004), *Botschaftsleitfaden. Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates*, Berne.
- Capgemini (2005), *On-line Availability of Public Services: How is Europe Progressing?. Web Based Survey on Electronic Public Services*, Directorate General for Information and Media, European Union, mars.
- Chancellerie fédérale/Office fédéral de la Statistique (2004), *Les indicateurs: instruments stratégiques de conduite pour la politique – Rapport du Conseil fédéral du 25 février 2004*, Neuchâtel.
- Chancellerie fédérale (2003), *Challenges 2003-2007. Trends and Possible Future Issues in Federal Policy. Report of the Forward Planning Staff of the Federal Administration*, Berne.
- Chancellerie fédérale (2005), *Les objectifs 2005 du Conseil fédéral*, Berne.
- Commission de gestion du Conseil national (2005), *Les Tests-PME de la Confédération et leur influence sur les lois et ordonnances. Rapport de la Commission de gestion du Conseil national sur la base d'une analyse effectuée par le Contrôle parlementaire de l'administration*, Berne, mai.
- Conseil fédéral (2004), *Rapport sur le programme de la législature 2003-2007*, Berne.
- Contrôle parlementaire de la fédération (2000), *Évaluation: Quel est le degré d'ouverture du marché intérieur suisse ?*, Berne.
- Contrôle parlementaire de l'administration (2005), *Les trois « Tests PME » de la Confédération : connus ? utilisés ? efficaces?*, Berne.
- Conway, Paul, et. al. (2005), “Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003”, *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, No. 419, OCDE, Paris
- De Chambrier, Anne et M. Cuenat (2004), “Les professions réglementées et la révision de la LMI” in *La Vie économique – Revue de politique économique*, No. 12, Berne.
- Département fédéral de l'économie (2000), *Manuel « Analyse d'impact de la réglementation ». Instructions pour l'application des directives du Conseil fédéral du 15.9.1999 sur l'exposé des conséquences économiques des projets d'actes législatifs fédéraux*, Berne.
- Département fédéral de l'économie (2002), *Le rapport sur la croissance. Déterminants de la croissance économique de la Suisse et jalons pour une politique économique axée sur la croissance*, Berne.

- Département fédéral de l'économie (2003), *La politique du DFE en faveur des PME*, Berne.
- Duperrut, Jérôme (2005), "L'impact économique des lois est dramatiquement négligée" in *Le Temps*, Genève, vendredi 24 juin.
- Federal Finance Administration, Swiss Federal Banking Commission and Federal Office of Private Insurance (2005), *Guidelines for Financial Market Regulation: the Requirements for a Reasonable Cost-conscious and Effective Regulation of the Financial Market*, Berne.
- Germann, Raimund E. et U. Klöti (2004): "The Swiss Cantons: Equality and Difference" in U. Klöti, *et.al.*, *Handbook of Swiss Politics*, Neue Zürcher Zeitung Publishing, pp. 317-348.
- Geser, Hans (2004), "The Communes in Switzerland", in Klöti, U. *et.al.*, *Handbook of Swiss Politics*, Neue Zürcher Zeitung Publishing, pp. 349-391.
- Giorno, Claude, *et. al.* (2004), "Product Market Competition and Economic Performance", *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, No. 383, OCDE, Paris.
- Gisiger, M. et N.Wallart (2005) "Comment sortir de la surréglementation du secteur financier?" in *La Vie économique - Revue de politique économique*, No. 3, Berne, pp. 24-27.
- Global Entrepreneurship Monitor (2003), *Rapport 2003 sur l'Entrepreneuriat en Suisse*, Universität St. Gallen/IMD, St. Gallen.
- Habersaat, Margrit *et. al.* (2001), *Les PME en Suisse et en Europe*, Publication SECO/Task Force PME, Berne.
- Häusermann, Silja *et. al.* (2002), *Reconfiguration of national decision-making structures under external and financial pressure: the Swiss case*, Paper presented at the ECPR Joint sessions of Workshops 2002, Torino, Workshop 19. Europeanisation and National Political Institutions.
- Janett, Daniel (2004): "Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments – eine Zwischenbilanz" in: *Leges*, No. 2, Berne, pp. 137-150 .
- Klöti, Ulrich *et al.* (2004), *Handbook of Swiss Politics*, Neue Zürcher Zeitung Publishing, Zurich.
- Koch, Philippe (2003), *Regulierungsdichte: Entwicklung und Messung*, Strukturberichterstattung Nr. 18, Staatssekretariat für Wirtschaft, Berne.
- Kündig, Gregor (2004), "Bilatérales II: une nouvelle consolidation de nos étroites relations avec l'UE" in *La Vie économique - Revue de politique économique*, No. 9, Berne, p. 30.
- Linder, Wolf (2004), "Direct Democracy" in U. Klöti, *et.al.*, *Handbook of Swiss Politics*, Neue Zürcher Zeitung Publishing, 101-120.
- Lüthi, Ruth (2004), "The Parliament" in U. Klöti, *et. al.*, *Handbook of Swiss Politics*, Neue Zürcher Zeitung Publishing, pp. 121-145.
- Mach, André, *et. al.* (2003), "Economic regulatory reforms in Switzerland: adjustment without European integration, or how rigidities become flexible" in *Journal of European Public Policy*, No. 10, avril, pp. 301-318.
- Mathis, Klaus (2004), *Die fünfzig wichtigsten Regulierungen: eine Auswahl aus ökonomischer Sicht*, Berne.
- Müller, Christoph A. (1998), *La charge administrative des PME en comparaison intercantonale et internationale. Rapport structurel*, OCDE, Berne.

- Neiryneck, Jacques (2005), “Les cyber-administrations suisses en panne fédéraliste” in *Le Temps*, Genève, lundi 4 juillet, p. 19.
- OCDE (1997a), *Rapport de l’OCDE sur la réforme de la réglementation*, Vol. I-II, Paris.
- OCDE (1997b), *L’analyse de l’impact de la réglementation : meilleures pratiques dans les pays de l’OCDE*, Paris.
- OCDE (1998), *Examens environnementaux de l’OCDE : Suisse*, Paris.
- OCDE (1999a), *Examens de l’OCDE de la réforme de la réglementation — la réforme de la réglementation aux Pays-Bas*, Paris.
- OCDE (1999b), *Examens de l’OCDE de la réforme de la réglementation — la réforme de la réglementation aux États-Unis*, Paris.
- OCDE (2001), *Examens de l’OCDE de la réforme de la réglementation — la réforme de la réglementation au Royaume-Uni*, Paris.
- OCDE (2002a), *Politiques de régulation dans les pays de l’OCDE : de l’interventionnisme à la gouvernance de la régulation*, Paris.
- OCDE (2002b) *Examens de l’OCDE de la réforme de la réglementation — la réforme de la réglementation au Canada*, Paris.
- OCDE (2002c), *Examens de l’OCDE de la réforme de la réglementation — Royaume-Uni : rester à la pointe du progrès : les défis à relever*, Paris.
- OCDE (2002d), *Études économiques de l’OCDE : Suisse*, Paris.
- OCDE (2002e), *Examens territoriaux de l’OCDE — Suisse*, Paris.
- OCDE (2003a), *Examens de l’OCDE de la réforme de la réglementation — France : Vers des orientations stratégiques plus claires*, Paris.
- OCDE (2003b), *Questionnaire de l’OCDE sur les indicateurs de la réglementation : Structures et politiques réglementaires dans les pays de l’OCDE*, Paris, octobre.
- OCDE (2003c), *Éliminer la paperasserie : la simplification administrative dans les pays de l’OCDE*, Paris.
- OCDE (2004a), *Se donner les moyens d’une réglementation de qualité : bilan*, Paris, avril.
- OCDE (2004b), *Études économiques de l’OCDE, Suisse*, Volume 2003, Supplément 2, Paris.
- OCDE (2005), *Principes directeurs de l’OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation*, Paris.
- OCDE (2005), *La procédure budgétaire en Suisse*, Paris.
- Office fédéral de la justice (2002), *Guide de la législation. Guide pour l’élaboration de la législation fédérale*, Berne
- Sägesser, Thomas (2004), “The Consultation Procedure in Switzerland” dans *Leges*, No. 3, pp. 113-117.
- Sciarini, Pascal (2004), “The Decision-Making Process” in U. Klöti, *et.al.*, *Handbook of Swiss Politics*, Neue Zürcher Zeitung Publishing, pp. 509-562.
- SECO (2002), *L’estimation des bénéfices des réglementations*, Berne.

SECO (2005), *Test de compatibilité PME. Méthode utilisée et analyse comparative*, Berne.

Sieber, Pascal et Trombitas, Mila (2003), “Les fondateurs d’entreprises souhaitent une cyberadministration” in *La Vie Économique – Revue de politique économique*, No. 6, Berne.

Swiss Federal Chancellery (2003), *Challenges 2003-2007. Trends and Possible Future Issues in Federal Policy*, Report of the Forward Planning Staff of the Federal Administration, Berne.

Vatter, Adrian (2004), “Federalism” in U. Klöti, *et. al.*, *Handbook of Swiss Politics*, Neue Zürcher Zeitung Publishing, pp. 71-99.

World Bank (2004), *Doing Business in 2004. Understanding Regulation*, Washington.

Zürcher, Boris et Zwald, Thomas (2004), “Les grande lignes de la révision de la loi fédérale sur le marché intérieur” in *La Vie Économique – Revue de politique économique*, No. 12, Berne.

NOTES

1. Le prix d'un panier composé de nombreux produits est supérieur d'environ 33 % au niveau relevé dans l'Union européenne et de 15 % à celui observé aux États-Unis, malgré un niveau de vie plus faible (OCDE, 2002c). Les faiblesses du fonctionnement des marchés de produits se reflètent, entre autres, dans des prix très élevés par rapport à d'autres pays (OCDE, 2004b).
2. Voir l'encadré 2.1 en ce qui concerne le cadre analytique utilisé par l'OCDE dans plus de 20 examens par pays.
3. Vatter, Adrian (2004): "Federalism" dans Klöti, Ulrich, *et. al.*, *Handbook of Swiss Politics*, Neue Zürcher Zeitung Publishing, p. 77
4. Le « programme de revitalisation » incluait des réformes dans l'agriculture, les marchés de l'énergie, les télécommunications, les transports et la politique de la concurrence ainsi que la négociation d'accords bilatéraux avec l'Union européenne pour coopérer plus étroitement dans des domaines vitaux.
5. Le programme Swisslex avait pour but d'adapter le droit fédéral à la législation de l'UE, après le rejet de l'entrée de la Suisse dans l'EEE. Il comprenait 27 projets de loi (21 modifications et 6 nouvelles lois), afin de rendre compatibles les deux législations. Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1993. 3. *Adaptation du droit fédéral au droit de la CE (Swisslex)*, disponible à l'adresse www.admin.ch/ch/f/cf/rg/1993/2_a11_3_.html.
6. Voir la section 1.2.
7. La question de savoir si la compétitivité internationale de la Suisse régresse ou non et, si c'est le cas, en déterminer les causes est dans une certaine mesure au centre des discussions. Le gouvernement fédéral reconnaît que la Suisse ne pourra conserver sa position avantageuse en termes de bien-être dans le futur que si elle effectue des réformes économiques et dans l'administration publique. L'amélioration du cadre réglementaire en est une. Chancellerie fédérale (2003), *Challenges 2003-2007. Trends and Possible Future Issues in Federal Policy. Report of the Forward Planning Staff of the Federal Administration*, Berne.
8. Département fédéral de l'économie (2002), *Le rapport sur la croissance. Déterminants de la croissance économique de la Suisse et jalons pour une politique économique axée sur la croissance*, Berne.
9. *Rapport sur le Programme de la législature 1995-1999* du 18 mars 1996, FF 1996 II 289, et *Rapport sur le Programme de la législature 1999-2003* du 1er mars 2000, FF 2000 2168.
10. Des informations plus précises sont données au chapitre 4 « Ouverture du marché » du présent rapport.
11. *Constitution Fédérale de la Confédération Suisse*, 18 avril 1999, RS 101.
12. *Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl)*, RS 171.10
13. Message relatif à la loi sur la procédure de consultation (loi sur la consultation, LPCo), FF 2004 485
14. Pour des informations plus détaillées sur le *Recueil officiel*, voir la section 3.1.3. du présent chapitre.

15. Une motion oblige le Conseil fédéral à soumettre au Parlement un projet d'acte de l'Assemblée fédérale ou à prendre une mesure donnée. Un postulat oblige le Conseil fédéral à examiner s'il y a lieu de soumettre au Parlement un projet de loi ou d'arrêté.
16. Motion Forster (96.3618). *Effets des lois et ordonnances sur les petites et moyennes entreprises (PME)*. 11 décembre 1996.
17. Postulat Speck. *Neue Instrumente zur Eindämmung der Regulierungsflut*, 96.3583, 21 mars 1997
18. La qualité de la réglementation définit un cadre réglementaire dans lequel les textes et les régimes de réglementation sont efficaces du point de vue du coût, efficaces pour ce qui est d'avoir une finalité claire au regard de la réglementation de la politique à suivre, transparents et imputables ; voir OCDE (2004a), *Se donner les moyens d'une réglementation de qualité : Bilan*, GOV/PGC(2004)11), Paris, avril.
19. OCDE (2002a), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation. Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE : De l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation*. Paris
20. Le principe de l'arrêt « Cassis de Dijon » est le suivant : un produit légalement fabriqué et commercialisé dans un des pays membres de l'UE peut circuler librement dans les autres pays. Le libre commerce ne peut être empêché que s'il est possible de démontrer que le produit concerné représente un danger pour la santé publique. Ce principe ne s'applique pas encore entre la Suisse et l'UE, mais une proposition en ce sens sera soumise au Parlement.
21. Secrétariat d'État à l'économie, *Nouvelle réduction des entraves techniques au commerce prévue*, Communiqué de presse, 4 mai 2005, disponible à l'adresse www.seco.admin.ch/news/00578/-index.html?lang=fr.
22. Les sept départements sont : le département fédéral des Affaires étrangères, le département fédéral de l'Intérieur, le département fédéral de Justice et Police, le département fédéral de la Défense, de la Protection de la population et des Sports, le département fédéral des Finances, le département fédéral de l'Économie et le département fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Énergie et de la Communication.
23. Le premier Programme de la législature a été adopté en 1968. Le présent programme couvre la période de 2003 à 2007 (*Rapport du 25 février 2004 sur le Programme de la législature 2003–2007*. FF 2004 1035).
24. Les objectifs annuels du Conseil fédéral ont été introduits en 1996. Le Conseil fédéral soumet cet instrument à l'Assemblée fédérale au début de la dernière session ordinaire de l'année. Le Président de la Confédération est responsable de la présentation du rapport du Conseil de gestion fédéral à l'Assemblée lors de la session d'hiver. Puisqu'aucun débat n'est prévu, l'Assemblée fédérale l'approuve par un arrêté fédéral simple. Les objectifs 2005 du Conseil fédéral peuvent être consultés à l'adresse www.admin.ch/ch/f/cf/rg/2005/ziele.pdf.
25. Depuis décembre 2003, l'Assemblée fédérale peut modifier le Programme de la législature et imposer ces modifications au nouveau gouvernement. L'expérience fait apparaître la nécessité d'une révision afin d'améliorer la coopération entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Base de données de l'Assemblée fédérale « Curia Vista » objet n° 04.012. *Rapport du Conseil fédéral sur le programme de la législature 2003-2007*, 24 février 2004, disponible à l'adresse www.admin.ch/ch/f/cf/rg/lp/2003/1149/index.pdf.
26. Jusqu'ici, deux rapports ont été élaborés. Le dernier, *Défis 2003–2007 : Évolution des tendances et thèmes futurs de la politique fédérale – Rapport de l'État-major de prospective de l'administration fédérale*, est disponible à l'adresse www.admin.ch/ch/e/cf/herausforderungen/documents/0gesamtbericht.pdf.

27. Chancellerie Fédérale/Office fédéral de la Statistique (2004), *Les indicateurs: instruments stratégiques de conduite pour la politique – Rapport du Conseil fédéral du 25 février 2004*, Neuchâtel.
28. De 1971 à 1976 l'Assemblée fédérale a lancé 46 % des initiatives contre 26 % pour l'administration. Cette tendance a évolué de 1995 à 1999, période où l'administration a pris l'initiative de 41 % des projets de loi, la part du Parlement étant ramenée à 26 %. Sciarini, Pascal (2004), « The Decision-Making Process » dans Klöti, U. *et.al.*, *op. cit.*, p. 511.
29. *Ordonnance sur la traduction au sein de l'administration générale de la Confédération du 19 juin 1995*, RS 172.081.
30. Il convient d'établir une distinction entre les motions parlementaires, qui invitent le Conseil fédéral à prendre des mesures dans un domaine donné, et l'initiative parlementaire au sens étroit du terme dans le cas où le Parlement lui-même rédige une proposition de loi. Lüthi, Ruth (2004), "The Parliament" dans Klöti, U. *et. al.*, *op.cit.*, p. 127.
31. Le demi-canton est apparu lorsqu'un des États de la Confédération, avant la proclamation de la République helvétique en 1798, s'est séparé en deux. À ce niveau constitutionnel, la seule différence est que les demi-cantons n'ont qu'un siège à la chambre haute, contre deux pour les cantons.
32. Tandis que les cinq plus grands cantons (Zurich, Berne, Vaud, Argovie, St. Gall), qui ont plus de 420 000 habitants chacun, représentent plus de 52% de la population suisse, les habitants des cinq cantons les plus petits (Glarus, Uri, Nidwald, Obwald, Appenzell Rhodes-Intérieures) qui comptent moins de 40 000 habitants n'en représentent que 2%.
33. Les disparités économiques ne s'expriment pas seulement en taux de croissance, mais aussi en revenu moyen par habitant.
34. Pour une analyse approfondie des questions spatiales et territoriales en Suisse, voir OCDE (2002e), *Examens territoriaux de l'OCDE – Suisse*, Paris.
35. Geser, Hans (2004), "The Communes in Switzerland", dans Klöti, U. *et al.*, *op.cit.*, p. 353.
36. Office fédéral de la justice (2002), *Guide de législation. Guide pour l'élaboration de la législation fédérale*, Berne, p. 207.
37. *Ibid.*, p. 207-208.
38. Le concordat intercantonal, sorte de contrat qui permet aux cantons de se mettre d'accord sur des questions d'intérêt commun, constitue le principal instrument de coordination entre les cantons. Il existe plus de 300 concordats intercantonaux. Les conférences des directeurs cantonaux et des directeurs spécialisés qui regroupent les membres des gouvernements cantonaux représentent un autre instrument de coordination entre les cantons pour coordonner leur action et s'entendre sur une position commune vis-à-vis du gouvernement fédéral.
39. Germann, Raimund E. (2004) : « The Swiss Cantons: Equality and Difference » dans Klöti, U. *et al.*, *op.cit.*, p. 338.
40. Disponible à l'adresse www.admin.ch/ch/f/pore/va/20041128/explic/index.html.
41. Pour des informations plus détaillées concernant l'électricité, voir le chapitre 6 sur l'électricité et le chapitre 5 sur le transport régional.

42. Pour plus d'informations concernant la concurrence sur les marchés de produits en Suisse, voir le chapitre III de OCDE (2004b).
43. Contrôle parlementaire de la fédération (2000), *Évaluation: Quel est le degré d'ouverture du marché intérieur suisse?*, Berne.
44. Message concernant la révision de la loi fédérale sur le marché intérieur, 24 novembre 2004.
45. Zürcher, Boris/Zwald, Thomas (2004), « Les grande lignes de la révision de la loi fédérale sur le marché intérieur » dans *La Vie Économique – Revue de politique économique*, n° 12, Berne.
46. Pour plus de détails concernant le rôle de la Commission de la concurrence, voir le chapitre 3 sur la politique de la concurrence.
47. De Chambrier, Anne et M. Cuenat (2004), « Les professions réglementées et la révision de la LMI » dans *La Vie économique – Revue de politique économique*, n°12, Berne.
48. En 2003, les exportations vers l'UE représentaient 60 % des exportations totales suisses, tandis que les importations de l'EU atteignaient 80 % des importations totales et 60 % des investissements directs suisses ont été réalisés dans l'UE. Les entreprises suisses emploient plus de 800 000 ressortissants de l'UE.
49. Voir le chapitre 5 pour plus de détails sur les transports et les accords bilatéraux en matière de transport aérien.
50. Le 5 juin 2005, la population suisse a approuvé l'accord d'association Schengen/Dublin à 54.6 %.
51. Ce texte, qui a la valeur juridique d'une loi, prend la forme d'un arrêté fédéral d'approbation.
52. La pétition à l'origine du référendum comprenait 86 732 signatures valides.
53. Le 25 septembre 2005, un vote aura lieu sur l'extension des accords sur la libre circulation des personnes et la révision des mesures d'accompagnement. Avec l'élargissement de l'UE à dix nouveaux membres le 1er mai 2004, les accords bilatéraux en vigueur entre la Suisse et l'UE ont été étendus automatiquement aux nouveaux États membres. Faisait exception l'accord sur la libre circulation des personnes de 1999, étant donné que des modifications devaient être négociées avec l'UE et ses États membres. Un protocole additionnel comportait des dispositions transitoires spécifiques concernant les nouveaux pays d'Europe de l'Est. Ce dispositif transitoire prévoit une ouverture progressive et contrôlée du marché du travail suisse aux travailleurs de ces nouveaux États membres. Les restrictions à l'accès au marché du travail (priorités aux travailleurs établis en Suisse, quotas, contrôle des salaires et conditions de travail) peuvent continuer à être appliquées jusqu'au 30 avril 2011. Si l'accord devait être rejeté, la Suisse devrait s'attendre à ce que l'UE le résilie. En raison de la clause guillotine, cela entraînerait la résiliation automatique de tous les autres accords sectoriels conclus depuis 1999.
54. Art. 141, 2, a) de la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale.
55. Mach, André, et. al. (2003), « Economic regulatory reforms in Switzerland: adjustment without European integration, or how rigidities become flexible » dans *Journal of European Public Policy*, n° 10, avril, p. 307.
56. OCDE (2004b), op. cit.
57. Kündig, Gregor (2004), « Bilatérales II: une nouvelle consolidation de nos étroites relations avec l'UE » dans *La Vie économique. Revue de politique économique*, n° 9, p. 30, Berne.

58. Depuis 1999/2000, les PME sont intensivement consultées sur la législation (lois et ordonnances) qui les concerne directement sur le plan économique. Deux instruments sont utilisés pour cette consultation : le *test de compatibilité* PME et la consultation du *Forum PME*.
59. Sägesser, Thomas (2004), « The Consultation Procedure in Switzerland » in *Leges*, No. 3, p. 115.
60. Au niveau fédéral, l'électorat suisse se prononce sur environ six modifications constitutionnelles par an. La moitié provient du Parlement, le reste d'une initiative populaire. En outre, entre deux et quatre référendums législatifs sont organisés chaque année.
61. Linder, Wolf (2004), "Direct Democracy" in Klöti, U. et al., op. cit., p. 109.
62. Ibid. p. 113.
63. Chancellerie fédérale (2005), *Les objectifs 2005 du Conseil fédéral*, Berne.
64. Pour plus de détails sur le secteur de l'électricité, voir le chapitre 6.
65. Pour plus de détails sur la réforme postale, voir le chapitre 5.
66. Häusermann, Silja et. al. (2002), *Reconfiguration of national decision-making structures under external and financial pressure: the Swiss case*, document présenté aux sessions conjointes ECPR des ateliers de Turin en 2002, atelier 19 "Europeisation and National Political Institutions".
67. La première initiative pour créer cet outil remonte aux années 60, mais ce n'est qu'en 1971 que les premiers fichiers ont été publiés. Depuis lors, le Recueil systématique s'est considérablement étoffé et il compte maintenant plus de 54 000 pages dans chaque langue officielle, réparties en 57 fichiers.
68. Au niveau cantonal, seulement les cantons de Berne, Soleure et Genève ont des lois qui donnent aux citoyens un droit général de consultation des documents officiels.
69. La Suisse se classe au septième rang pour l'Indice de perception de la corruption de Transparency International (classement du moins au plus corrompu). Informations disponibles sur le site www.transparency.org/pressreleases_archive/2004/2004.10.20.cpi.en.html.
70. Office fédéral de la justice (2002), op.cit., p. 156-158.
71. Voir la section 4.1 du présent chapitre concernant l'évaluation.
72. *Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative et loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943.*
73. *Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale*, 28 février 2001.
74. Bundeskanzlei (2004), *Botschaftsleitfaden. Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates*, Berne.
75. SECO (1999), *Inventaire et évaluation des procédures de droit fédéral de l'économie*, Berne.
76. OCDE (1998), *Examen des performances environnementales : Suisse*, Paris.
77. La surveillance du marché boursier offre un exemple de supervision relativement étroite et active de la part de la CFB ; en particulier, la CFB peut exercer des fonctions directes de surveillance lorsque cela est jugé nécessaire pour appliquer la loi fédérale sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières (loi sur les

bourses). Les règles de cotation du SWX Swiss Exchange doivent être approuvées par la CFB. Ces règles doivent au minimum respecter les normes comptables suisses FER, qui sont équivalentes aux normes internationales. En ce qui concerne le marché principal des grandes valeurs, les normes IFSR ou US-GAAP doivent être appliquées. Les Principes de l'OICV n'imposent aucune responsabilité directe de l'autorité réglementaire en ce qui concerne les normes comptables et les normes de vérification comptable.

78. Le principal organisme d'autoréglementation agissant sous l'égide de l'Office fédéral des assurances privées est l'Association suisse d'assurances. L'organisme d'autoréglementation de l'Association suisse d'assurances (OA-ASA) a été créé le 1er janvier 1999. Il a son siège à Zurich, au siège de l'Association. L'OA-ASA agit pour le compte des sociétés d'assurance opérant en Suisse dans le cadre de la loi fédérale sur le blanchiment de capitaux. Il est placé sous la surveillance directe de l'Office fédéral des assurances privées.
79. OCDE (1997b), *L'analyse d'impact de la réglementation : meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris.
80. OCDE (2005), *Principes directeurs pour la qualité et la performance de la réglementation*, Paris.
81. *Directives du Conseil fédéral du 15 septembre 1999 sur l'exposé des conséquences économiques des projets d'actes législatifs fédéraux 1999*, FF 2000 986.
82. SECO (2000), Manuel « *Analyse d'impact de la réglementation* », Berne, p. 1.
83. *Loi sur les rapports entre les Conseils. Amélioration de la capacité d'exécution des mesures de la Confédération*. Modification du 22 décembre 1999.
84. Mathis, Klaus (2004), *Die fünfzig wichtigsten Regulierungen: eine Auswahl aus ökonomischer Sicht*, Berne. Le but de cette étude est d'identifier les cinquante réglementations les plus importantes du point de vue de leur impact économique. Ces réglementations ont essentiellement des répercussions sur les entreprises, mais aussi sur d'autres acteurs, en particulier les consommateurs ou l'État, ainsi que sur l'environnement. Les critères d'analyse sont d'ordre microéconomique, notamment le cadre institutionnel, les marchés de biens et de facteurs et les défaillances des marchés. L'objectif final est d'identifier les réglementations qui ont un impact sur la croissance économique. La liste établie comprend, entre autres, la loi fédérale sur les cartels, la loi fédérale sur le marché intérieur, la loi fédérale concernant la surveillance des prix, les accords bilatéraux I et II.
85. Contrôle parlementaire de l'administration (2005), *Les trois « Tests PME » de la Confédération : connus ? utilisés ? efficaces ?*, Berne, février.
86. Le Contrôle parlementaire de l'administration s'est appuyé sur des interviews et sur l'analyse de textes et d'études de cas pour évaluer l'impact de ces instruments réglementaires sur le processus de décision, l'impact étant déterminé en fonction de la sensibilisation à l'instrument, de son utilisation et de son influence.
87. Commission de gestion du Conseil national (2005), *Les tests-PME de la Confédération et leur influence sur les lois et ordonnances. Rapport de la Commission de gestion du Conseil national sur la base d'une analyse effectuée par le Contrôle parlementaire de l'administration*, Berne, mai.
88. Dans le cadre du débat public, le Contrôle parlementaire de l'administration a recours aux médias pour attirer l'attention sur ses rapports. Voir Duperrut, Jérôme (2005), « L'impact économique des lois est dramatiquement négligé » in *Le Temps*, Genève, vendredi 24 juin.
89. Pour plus de détails concernant le secteur financier, voir la section 3.4.

90. Hubli, H. (2004), *Regulatory Burden: die Kosten der Regulierung von Vermögensverwaltungsbanken in der Schweiz*, document rédigé sous la direction du Professeur H. Geiger, Working Paper No. 37, Universität Zürich, Institut für schweizerisches Bankwesen, avril.
91. OCDE (1997a), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, volume I.
92. SECO (2002), *L'estimation des bénéfices des réglementations*, Berne.
93. SECO (2000), *Manuel « Analyse d'impact de la réglementation ». Instructions pour l'application des directives du Conseil fédéral du 15.9.1999 sur l'exposé des conséquences économiques des projets d'actes législatifs fédéraux*, Berne.
94. Contrôle parlementaire de l'administration (2005), op.cit., p. 3.
95. Site Web du SECO, Évaluation de l'AIR ; voir www.seco-admin.ch/themen/zahlen/strukturanalysen/regulierung/unterseite00236/index.html?lang=fr.
96. Contrôle parlementaire de l'administration (2005), op.cit., p. 3.
97. OCDE (2003), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation — France : Vers des orientations stratégiques plus claires*, Paris.
98. Conformément à la motion Durrer (*KMU-Verträglichkeitsprüfung für geplante staatliche Regulierungen und Verfahren*).
99. Contrôle parlementaire de l'administration (2005), op.cit., p. 3.
100. OCDE (2002d), op. cit.
101. La surveillance de la stabilité systémique incombe aussi à la CFB.
102. www.ofj.admin.ch/themen/eval/evklausel-f.htm.
103. Janett, Daniel (2004): « Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments – eine Zwischenbilanz » in: *Leges*, No. 2, Berne, pp. 137-150.
104. Office fédéral de la justice (2002), op. cit., Berne.
105. Office fédéral de la justice (2004), *Efficacité des mesures prises par la Confédération. Proposition de mise en œuvre de l'art. 170 de la Constitution fédérale dans le contexte des activités du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. Rapport du Groupe de contact interdépartemental « Évaluation de l'efficacité » à la Conférence des secrétaires généraux de la Confédération suisse*, Berne, juin.
106. En 2003, il y avait 307 000 entreprises en Suisse. Mille seulement employaient plus de 249 personnes, le nombre des grandes entreprises étant inférieur en Suisse à celui observé généralement en Europe. Environ 207 000 entreprises employaient moins de 10 personnes (micro-entreprises). Département fédéral de l'économie (2003), *La politique du DFE en faveur des PME*, Berne, p. 4.
107. Brunetti, Aymo (2000), “Allégement administratif et déréglementation” in: *La Vie économique*, No. 2, Berne, p. 6.
108. Global Entrepreneurship Monitor (2003), rapport 2003 sur *l'entrepreneuriat en Suisse*, Universität St. Gallen/IMD, p. 10.

109. Selon l'étude GEM, la Suisse se classe à un bon rang parmi les pays européens pour l'activité entrepreneuriale, mais des pays comme la Nouvelle-Zélande, les États-Unis, le Chili et la Chine obtiennent de meilleurs résultats ; Ibidem, p. 10.
110. Brunetti, Aymo (2000), op.cit., p. 6
111. Müller, Christoph A. (1998), *La charge administrative des PME en comparaison intercantonale et internationale. Rapport structurel*, OFDE, Berne.
112. Balaster, Peter (2003), « Décharger les PME au plan administratif » in *La Vie économique*, No. 6, Berne, p. 21.
113. *Mesures d'allègement administratif de la Confédération pour les entreprises*, Rapport du Conseil fédéral du 16 juin 2003.
114. Rapport du Conseil fédéral sur l'inventaire et l'évaluation des procédures de droit fédéral de l'économie du 17 février 1999 (Réponse au postulat David 96.3607 "Charges administratives"), FF 1999 7603ss.
115. Ibidem, p. 22.
116. *Ordonnance sur les délais d'ordre impartis pour le traitement des demandes de première instance dans les procédures de droit fédéral de l'économie*.
117. Voir www.seco.admin.ch/news/00520/index.html?lang=fr
118. OCDE (2003c), *Éliminer la paperasserie : la simplification administrative dans les pays de l'OCDE*, Paris.
119. Sieber, Pascal et M. Trombitas (2003), « Les fondateurs d'entreprises souhaitent une cyberadministration » in *La Vie Économique*, No. 6, Berne.
120. L'enquête a été réalisée par la société de conseil Capgemini pour le compte de la Commission européenne dans le cadre du programme de benchmarking évaluant les progrès de l'eEurope. Elle évalue l'indicateur de cyberadministration dans le cadre du plan d'action eEurope 2005. Elle couvre 28 pays européens et porte sur 20 services publics de base destinés aux particuliers et aux entreprises. Pour plus d'informations, voir Capgemini (2005), *On-Line Availability of Public Services: How is Europe Progressing ?*, Direction générale de la Commission européenne, Société de l'information et médias.
121. Ibidem, p. 27.
122. Neiryneck, Jacques (2005), « Les cyber-administrations suisses en panne fédéraliste » in *Le Temps*, Genève, lundi 4 juillet, p. 19.