

Revue de politique économique

# La Vie économique

Tiré à part

Thème du mois 1/2-2006:

**Simplifier la vie des  
entreprises**



# Sommaire

## Thème du mois

- 4 Les grandes lignes du programme de simplification des réglementations économiques
- 10 Les procédures fédérales d'autorisation sont-elles vraiment toutes nécessaires?
- 14 La simplification des procédures électroniques au sein de la cyberadministration
- 17 Renforcer le test de compatibilité PME et le Forum PME
- 20 L'analyse d'impact de la réglementation: pour une meilleure évaluation des conséquences économiques de la législation



## Impressum

### Publication

Département fédéral de l'économie (DFE)  
Secrétariat d'État à l'économie (seco)

### Service

Secrétariat d'État à l'économie (seco)  
Direction de la politique économique  
Analyse de la réglementation

### Rédaction

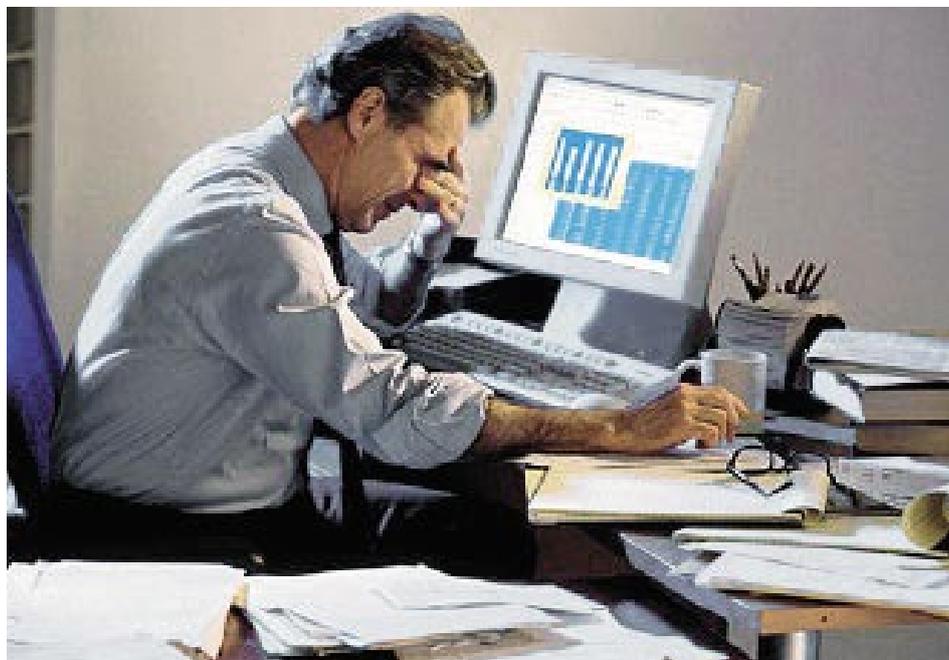
La Vie économique  
Effingerstrasse 1, 3003 Berne  
Téléphone: +41 (0) 31 322 29 39  
[www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch)

### Renseignements

Nicolas Wallart  
Tél. +41 (0) 31 322 21 16  
[nicolas.wallart@seco.admin.ch](mailto:nicolas.wallart@seco.admin.ch)

# Les grandes lignes du programme de simplification des réglementations économiques

Les cadres légaux dont ils se sont dotés, mettent les États en compétition les uns avec les autres pour attirer des facteurs de production toujours plus mobiles. Parmi ceux qui déterminent la qualité d'une place économique, figurent les réglementations officielles et les formalités administratives. Si les interventions de l'État sur le marché affectent directement les activités économiques, les processus administratifs agissent de façon plutôt indirecte dans la mesure où ils immobilisent une partie des ressources des entreprises. Le programme du Conseil fédéral pour simplifier la vie des entreprises attaque le problème sur deux fronts: il doit d'une part améliorer les réglementations existantes et de l'autre éviter de nouvelles tracasseries inutiles.



Pour les entreprises, les réglementations sont un facteur de coûts. D'un autre côté, une société moderne, fondée sur la division du travail, ne peut ni ne veut se passer de toute une série de réglementations. Il est, néanmoins, du devoir de l'État de réduire la charge administrative des entreprises partout où c'est possible.

Photo: Keystone

L'allègement administratif est un des piliers de la politique de croissance. Dans son Programme de croissance<sup>1</sup> en 17 points, le Conseil fédéral l'a inscrit comme mesure 11, sous le titre «Optimisation de l'activité de l'État». Le Département fédéral de l'économie (DFE) a été chargé de produire le message correspondant. Le but du rapport «Simplifier la vie des entreprises» est de situer le niveau des charges administratives suisses par rapport à d'autres pays et de préparer des mesures dans les divers domaines. Elles seront alors inté-

grées dans un message commun à l'attention du Parlement, que le Conseil fédéral devrait adopter à fin 2006.

## De quoi s'agit-il?

Pour les entreprises, les réglementations sont un facteur de coûts. L'État a donc un intérêt vital à en minimiser la portée face à la concurrence des places économiques.

Il est compréhensible que les entreprises considèrent toute heure consacrée à des tâches administratives comme de trop. D'un autre côté, une société moderne, fondée sur la division du travail, ne peut ni ne veut se passer de toute une série de réglementations. Or celles-ci se transforment souvent en charges directement assumées par les entreprises.

Nos entreprises ont tendance à se plaindre de la réglementation de manière assez générale, tandis que certaines interventions de l'État sont dénoncées comme de réelles sources d'embarras. Il s'agit aussi bien de normes étatiques à respecter que de contrôles, de complication des processus administratifs ou



**P' Aymo Brunetti**  
Chef de la direction  
Politique économique,  
Secrétariat d'État à l'éco-  
nomie (seco), Berne



**Eric Scheidegger**  
Ambassadeur, chef de la  
direction Promotion de  
la place économique,  
Secrétariat d'État à l'éco-  
nomie (seco), Berne

d'investissements supplémentaires. Les politiques de concurrence et commerciale font aussi l'objet de plaintes, tout comme le niveau des impôts. Celles-ci concernent même parfois des relations purement privées, comme les demandes de documentation des banques pour obtenir un crédit.

Si l'on ne peut pas toujours prendre toutes les revendications des entreprises au pied de la lettre, il faut, néanmoins, considérer très sérieusement celles qui ont trait à la réglementation et à l'allègement administratif, car elles représentent des sommes qui, additionnés sur l'ensemble des entreprises du pays, se montent à des milliards de francs par année. Or, les entreprises cherchent en permanence à réduire leurs frais et il devrait en être de même pour ceux que l'administration leur impose. Il s'agit là d'un principe de bonne gestion.

Réglementation et coûts administratifs sont intimement liés. Cette relation s'incarne ordinairement sous trois formes différentes pour les entreprises:

- *coûts administratifs* (coûts des procédures, des contrôles, coûts du relevé ou du traitement des données, formalités telles que formulaires à remplir mais aussi coûts pour s'informer sur la réglementation); c'est l'aspect bureaucratique et paperassier;
- *coûts du respect de la réglementation* (modification des processus de production, investissements supplémentaires, etc.);
- *coûts liés à la limitation de la marge de manœuvre pour les entreprises* (aspect lié aux opportunités perdues et aux marchés inaccessibles pour cause de réglementation).

Si l'on prend l'exemple de l'hygiène dans un restaurant ou de la sécurité au travail, le *coût administratif* recouvrira les contrôles par l'administration, l'obligation de documenter les mesures prises, une éventuelle autorisation étatique et la nécessité de s'informer sur la réglementation. Le *respect de la réglementation* se traduira par des coûts liés aux mesures d'hygiène ou de sécurité à appliquer (ex. nettoyages, casques ou chaussures de protection). Quant à la *marge de manœuvre*, elle sera par exemple liée au fait que le sous-sol d'un bâtiment ne pourra pas être utilisé pour certaines activités, ou que l'entrepreneur consacre au respect de la réglementation une partie du temps et de l'énergie qu'il pourrait utiliser pour développer son entreprise. Alléger les charges administratives signifie surtout en diminuer le montant. Toutefois, la frontière entre les coûts administratifs et ceux liés au respect de la réglementation n'est pas toujours bien définie.

Parmi les mesures d'allègement administratif, on peut aussi inclure la simplification des réglementations. Il s'agit d'une réaction à

leur complexité croissante, de plus en plus considérée comme un problème pour les entreprises et en particulier les plus petites d'entre elles. Des réglementations plus faciles à comprendre et à appliquer signifient des coûts d'information moindres pour les entreprises. Ceci n'a que des avantages, car plus les réglementations sont complexes et plus elles tendront à être appliquées de manière bureaucratique ou différenciée (surtout dans un système fédéraliste), sinon pas du tout. La simplification profite à la loi dont le respect augmente.

## Où en sommes-nous au plan international?

Pour juger de la situation de la Suisse en matière de charge administrative, nous ne pouvons nous contenter de l'avis d'entrepreneurs actifs à l'échelle nationale, il faut établir des comparaisons avec des pays qui nous ressemblent. Car ceux-ci sont en général nos concurrents directs quand il s'agit d'attirer des entreprises à forte valeur ajoutée.

La Suisse ne doit pas avoir peur des comparaisons internationales – et encore moins de celles qui la mettent face à ses concurrents industriels les plus importants – en ce qui concerne les conditions-cadres offertes par sa législation et le niveau général de ses charges administratives. Trois indicateurs relevés par l'Institute for Management Development (IMD) donnent une première vue d'ensemble sur ces questions (voir *tableau 1*).<sup>2</sup> Les deux premiers (*cadre légal* et *bureaucratie*) s'intéressent aux effets de la réglementation et montrent qu'en Suisse, le cadre légal favorise la compétitivité des entreprises et que la bureaucratie officielle y est ressentie comme moins contraignante que dans d'autres pays. Ces indicateurs placent la Suisse aux troisième et deuxième rangs du classement. Le troisième indicateur en regroupe 22 autres, qui traduisent divers aspects de la *réglementation officielle des entreprises*. Il couvre la réglementation en elle-même ainsi que ses effets. Les indicateurs composants concernent des domaines tels que le degré d'ouverture de l'économie, l'intensité de la concurrence et la réglementation des marchés de l'emploi et du capital. La Suisse se situe ici plutôt en milieu de peloton des pays étudiés, principalement à cause de son classement dans les deux premiers domaines cités.

Le *tableau 2* composé à partir des quatre indicateurs tirés du *Executive Opinion Survey* du World Economic Forum (WEF) illustre le sentiment des dirigeants de l'économie sur les effets de la réglementation.<sup>3</sup> Il évalue en particulier les charges qui affectent les entreprises dans leur contact avec les services officiels

1 Voir le groupe de travail interdépartemental Croissance (2005), *Le train de mesures du Conseil fédéral en faveur de la croissance*, seco, Bases de la politique économique n° 9F.

2 International Institute for Management Development, *World Competitiveness Yearbook 2004*, Lausanne, 2004.

3 World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2004-2005*, Lausanne 2004.

Tableau 1

## Cadre légal et bureaucratie

Cadre légal <sup>a</sup> «Le cadre légal (1 = décourage la compétitivité des entreprises, 10 = encourage la compétitivité des entreprises)»		Bureaucratie <sup>a</sup> «La bureaucratie (1 = entrave l'activité commerciale, 10 = n'entrave pas l'activité commerciale)»		Législation des affaires <sup>b</sup> Regroupement de 22 critères concernant la «législation des affaires»; partie du chapitre «Efficacité du gouvernement». Classement dans un échantillon de 60 pays et régions.	
Danemark	6.9	Danemark	6.1	Danemark	4
Irlande	5.7	<b>Suisse</b>	<b>4.8</b>	Autriche	8
<b>Suisse</b>	<b>5.6</b>	Suède	4.4	États-Unis	11
Autriche	5.6	Autriche	4.2	Irlande	12
États-Unis	5.5	Norvège	4.1	Suède	16
Norvège	5.3	Irlande	4.1	<b>Suisse</b>	<b>17</b>
Pays-Bas	4.8	Pays-Bas	3.8	Pays-Bas	19
Japon	4.6	États-Unis	3.4	Royaume-Uni	20
Suède	4.5	Japon	3.1	France	22
Royaume-Uni	4.1	France	2.8	Norvège	27
Allemagne	3.9	Royaume-Uni	2.5	Allemagne	30
France	3.3	Allemagne	2.2	Japon	41

a IMD World Competitiveness on-line 2005.

b IMD World Competitiveness Yearbook 2004.

Source: IMD / La Vie économique

Tableau 2

## Les rapports avec les services officiels vues par les entreprises

Efficacité du cadre légal «Dans votre pays, le cadre légal offert aux entreprises privées pour régler les différends et contester la légitimité des actions ou des réglementations gouvernementales est (1 = inefficace et sujet à manipulation, 7 = efficace et suit un cours clair et neutre)»		Ampleur des tracasseries administratives «Combien de temps les cadres supérieurs de votre entreprise passent-ils à négocier avec des fonctionnaires (en pourcentage du temps de travail)? (1 = 0%, 2 = 1-10%, 3 = 11-20%, ..., 8 = 81-100%)»		Charge de la réglementation de l'État central «Dans votre pays, obéir aux exigences administratives (permis, règlements, rapports) du gouvernement central est (1 = onéreux, 7 = pas onéreux)»		Charge de la réglementation du gouvernement local «Dans votre pays, obéir aux exigences administratives (permis, règlements, rapports) du gouvernement local est (1 = onéreux, 7 = pas onéreux)»	
Danemark	6.5	France	1.9	Autriche	4.3	Suède	4.7
Suède	6.4	Norvège	2	<b>Suisse</b>	<b>4</b>	Irlande	4.6
Royaume-Uni	6.3	Irlande	2.1	Suède	4	Norvège	4.5
Norvège	6.3	<b>Suisse</b>	<b>2.3</b>	Irlande	3.9	<b>Suisse</b>	<b>4.3</b>
Allemagne	6.2	États-Unis	2.4	Allemagne	3.8	Autriche	4.2
<b>Suisse</b>	<b>6.1</b>	Royaume-Uni	2.4	Royaume-Uni	3.5	Allemagne	4
Autriche	6	Suède	2.4	Norvège	3.5	Danemark	4
Pays-Bas	6	Japon	2.4	États-Unis	3.2	Royaume-Uni	3.9
États-Unis	5.3	Danemark	2.4	Pays-Bas	3	États-Unis	3.5
France	5.1	Allemagne	2.5	Danemark	3	Pays-Bas	3.2
Irlande	5	Autriche	2.6	Japon	2.8	Japon	3.2
Japon	4.8	Pays-Bas	2.6	France	2.2	France	2.6

Source: World Economic Forum (2004) / La Vie économique

(perspective «outcome»). Pour ce qui est de l'efficacité du cadre légal en matière de règlement des différends et des possibilités de recours contre les décisions de l'État, la Suisse se situe au milieu des douze pays étudiés, soit derrière les trois pays scandinaves, la Grande-Bretagne et l'Allemagne, mais devant les six autres. Elle est mieux classée – soit au quatrième rang – en ce qui concerne le temps dépensé par les cadres pour leurs rapports avec

les fonctionnaires (*ampleur des tracasseries administratives*). Enfin les troisième et quatrième indicateurs (*charge de la réglementation de l'État central* et *charge de la réglementation du gouvernement local*) sont instructifs, puisque seule l'Autriche est mieux classée que la Suisse en ce qui concerne la charge administrative imposée par l'État central.

Des chiffres plus précis concernant le temps consacré aux tâches administratives

imposées par la réglementation officielle ont déjà été relevés dans une étude menée par Christoph Müller,<sup>4</sup> qui compare la Suisse avec deux de ses voisins, l'Allemagne et l'Autriche. La comparaison était tout à l'avantage de la Suisse où les entreprises consacraient moitié moins de temps aux tâches administratives que dans les deux autres pays.

Malgré une situation généralement bonne, il existe un potentiel d'amélioration dans des domaines plus spécifiques. À commencer par celui des créations d'entreprises, où la Suisse, comparée à d'autres pays semblables, se situe plutôt dans le bas du tableau si on se réfère à certains indicateurs de l'OCDE<sup>5</sup>. Le bilan n'est pas beaucoup plus brillant pour la cyberadministration. Selon les indicateurs de la Commission européenne<sup>6</sup>, la Suisse figure en queue de peloton pour le pourcentage de services entièrement accessibles en ligne aux citoyens et aux entreprises. Dans les comparaisons portant sur le degré de réalisation de tels services à destination des entreprises (dans des domaines tels que l'impôt sur les sociétés et sur le chiffre d'affaires, l'ouverture d'un commerce, la transmission de données aux services de statistique, les déclarations de douane, les concessions à caractère écologique, les marchés publics), la Suisse se situe également en queue ou, dans le meilleur des cas, en milieu de tableau.

Une large palette d'indicateurs provenant de sources universellement reconnues et respectées montre que la position de la Suisse est généralement bonne, même si on ne la compare qu'à quelques pays de l'OCDE particulièrement compétitifs sur le plan économique. C'est le cas notamment des grands indicateurs portant sur le cadre légal général et les charges administratives. Dans ce peloton de tête, la Suisse est un peu moins bien classée dans certains sous-domaines spécifiques, comme les allègements en matière de création d'entreprises ou, de façon encore plus marquée, le domaine de la cyberadministration. Ce sont donc des domaines sur lesquels le rapport annoncé se penchera avec davantage d'attention lorsque de nouvelles mesures devront être adoptées.

L'avance que la Suisse connaît en ce domaine doit être cultivée et développée. Notre but doit être d'occuper la première place dans l'économie mondiale à cet égard. Pour atteindre cet ambitieux objectif, il convient de prévoir toute une série de mesures supplémentaires.<sup>7</sup>

### Quelles sont les réformes les plus importantes?

Le rapport présente plus de 100 nouvelles mesures. Les principales améliorations (voir

tableau 3) peuvent être regroupées en trois catégories.

#### Cybersimplification

Le rapport informe sur le développement des projets dans le domaine de transactions entre le gouvernement et les entreprises («G2B») et montre dans quelle direction vont les travaux futurs (sites Internet PME, signature électronique, transmission électronique des données salariales, Fosc, Simap, etc.). On dépasse le stade de l'information pour aborder celui de la communication et des transactions électroniques.

#### Réduction de 20% des autorisations

Le 2 février 2005, le Conseil fédéral a décidé d'examiner quelles étaient les autorisations qui pouvaient être supprimées sur les quelque 500 que comporte le droit fédéral. L'objectif est d'en éliminer au moins 20%. Le seco a rassemblé les propositions des offices, par l'intermédiaire des départements. *On arrive ainsi à 12% de réduction.* Il faudra donc persévérer durant les prochains mois afin d'atteindre l'objectif prévu.

#### Analyse coûts/bénéfices approfondie des nouvelles réglementations

Il s'agit ici de développer les trois instruments introduits ces dernières années par le Conseil fédéral pour prévenir un accroissement des charges administratives, soit l'analyse d'impact, le test de compatibilité PME et le Forum PME. La Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a publié un rapport le 20 mai 2005, qui formule des recommandations pour améliorer ces trois instruments. Celui-ci contient la réponse du Conseil fédéral à la CdG-N et décrit la manière dont ces trois instruments vont être renforcés. Le DFE propose que chaque année 5 à 10 projets réglementaires soient soumis à un examen approfondi quant à leurs conséquences économiques. La liste de ces thèmes serait approuvée par le Conseil fédéral. La publicité dont bénéficier ces instruments serait également renforcée et élargie au Parlement.

Le rapport comprend encore toute une série de simplifications administratives dans d'autres domaines relevant en particulier du DFE.

#### Qu'est-ce que les réformes apportent aux entreprises?

Les travaux effectués ces dernières années ont montré que les charges administratives des entreprises comportaient de nombreuses dimensions différentes, qui pouvaient, néanmoins, s'articuler autour de *cinq processus*: la fondation d'entreprise, l'administration des

4 Müller Christoph, *Administrative Belastung von KMU im internationalen und kantonalen Vergleich*, Strukturberichterstattung, éd. par l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi (aujourd'hui seco), Saint-Gall, 1998.

5 OCDE, *Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003*, Economics Department Working Paper no. 419, 1<sup>er</sup> avril 2005

6 Direction générale de la Politique audiovisuelle et des médias de la Commission européenne, *Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing?*, mars 2005.

7 Nous resterons, cependant, brefs dans leur description, car ces projets sont exposés en détail dans les articles suivants.

Tableau 3

## Simplifier la vie des entreprises: heures de travail économisées par les entreprises

Mesure	Entrée en vigueur	Nombre d'entreprises/de demandes	Heures économisées	
			par entreprise/par demande	total par année
<b>Simplification de la cyberadministration</b>				
Transmission électronique des données salariales, coordination entre les programmes de comptabilité, l'AVS et la Suva.	2007	300 000 entreprises	env. 5 h/mois	18 000 000 <sup>a</sup>
Informations électroniques des publications d'entreprises juridiquement valides avec la Fosc en ligne	2006	40 000 à 60 000 demandes d'information par jour	10 minutes	1 900 000
Portail PME capable d'effectuer des transactions, en combinaison avec la signature digitale et le serveur sur les formulaires	2006	300 000 entreprises, chacune 10 formulaires/an	0,5 h/formulaire	1 500 000
Gestion simplifiée des marchés publics avec Simap 2	2006	potentiel de 90 000 marchés par année	2 h par marché	180 000
Fondation d'entreprise en ligne pour les sociétés de personnes et de capitaux	2005–2006	plus de 10 000 fondations par année	2,5 h par fondation	25 000
<b>Suppression d'autorisations<sup>b</sup></b>				
Suppression du contingentement laitier	2009	60 000 procédures par année, dont 20 000 transferts de contingentement laitier	2 h par transfert	40 000
Simplification des procédures pour l'importation d'animaux et de marchandises d'origine animale	2007	6000 (dont au moins 1500 supprimées dès 2007)	6 h	9000
Suppression des dispenses de la réception par type de véhicule	2005	6000 procédures par année	0,5 h	3000
Suppression de la lex Koller	2011	2000 procédures par année	5 h	10 000
<b>Réglementations DFE</b>				
Coordination des contrôles dans les entreprises agricoles, harmonisation des contrôles vétérinaires et des contrôles de la qualité du lait	2008	plus de 60 000 exploitations agricoles	1–1,5 h/an	60 000–90 000
Unification des formulaires pour les permis concernant la durée du travail	2006	2500 permis fédéraux + 9500 permis cantonaux = 12 000 permis par an	0,5 h	6000
Élimination du double contrôle par le canton et la Confédération pour l'approbation des entreprises industrielles	2005	au moins 1000 procédures par année	0,5 h	500
<b>Mesures destinées à éviter d'adopter, à l'avenir, des réglementations trop coûteuses</b>				
Analyse d'impact des projets de loi et d'ordonnance renforcée par des analyses conjointes seco-office fédéral spécialisé	2006			Pas mesurable
Tests PME renforcés	2006			Pas mesurable
Rôle du Forum PME renforcé et communication améliorée	2006			Pas mesurable
Organe de coordination de la politique PME et allègement administratif	2006			Pas mesurable
<b>Autres mesures</b>				
Amélioration des publications sur la TVA	2006	306 000 contribuables	1 h	306 000
Simplification de la loi sur la TVA	2009?	306 000 contribuables		Pas mesurable
Révision comptable simplifiée pour les PME	2007	80 000 SA Hypothèse: 40 000 choisissent «l'option de sortie»	10 h (sans compter la révision simplifiée)	400 000
Suppression des réserves de crise	2007–2008	1 100 entreprises	0,5–0,6 h	600
Amélioration du transport de déchets spéciaux	2006	120 000 entreprises	1,5 h	180 000
<b>Total (heures de travail économisées)</b>				<b>env. 22 500 000</b>
<b>Gain économique (en francs)</b>		<b>à 40 francs/heure</b>		<b>env. 900 000 000</b>

Remarque: ce tableau présente de manière approximative les gains qui peuvent être atteints à l'aide des principales mesures présentées dans le rapport *Simplifier la vie des entreprises*. Les chiffres doivent être considérés comme des ordres de grandeur et pas des valeurs exactes. Ils n'incluent pas les heures de travail économisées par l'administration.

Source: seco / La Vie économique

- a L'allègement administratif résulte du développement de logiciels compatibles avec les données requises par l'administration. La standardisation est permise par les travaux en cours mais l'allègement se produira lorsque le secteur privé aura développé des logiciels compatibles.
- b La suppression d'autorisations amène un allègement administratif, mais elle permet aussi le développement d'activités économiques qui n'étaient pas possibles précédemment. Ce dernier effet économique est probablement bien plus important que la simple charge administrative économisée.

Si l'on prend l'exemple de l'hygiène dans un restaurant, le coût de la réglementation recouvrira entre autres les contrôles par l'administration, des émoluments, les mesures concrètes d'hygiène ou de sécurité et la réduction de la marge de manœuvre de l'entrepreneur.



Photo: Keystone

salaires, les autorisations, le bouclage des comptes et des impôts, ainsi que les poursuites et faillites. Chacun de ces processus bénéficiera des améliorations prévues:

- *fondation d'entreprise*: le site Internet [www.pmeadmin.ch](http://www.pmeadmin.ch) permet d'ores et déjà la création d'entreprise en ligne et est en train de développer ses fonctionnalités;
- *administration des salaires*: la transmission électronique des données salariales entre entreprises et administration se développe et une nouvelle étape sera franchie avec le nouveau certificat de salaire;
- *autorisations*: le plan d'action présente au moins 40 mesures dans le domaine des autorisations;
- *bouclage des comptes et impôts*: pour simplifier la TVA, 17 changements de pratique sont déjà entrés en vigueur en 2005; quant au système lui-même, des travaux sont en cours afin de modifier la loi. La révision comptable, actuellement discutée par le Parlement, ainsi que la réforme de la fiscalité des entreprises II vont dans le même sens;
- *poursuites et faillites*: l'unification de la procédure civile va apporter des simplifications dans ce domaine.

administratives est une tâche perpétuelle, qui, au niveau fédéral, doit être assumée par tous les départements et les offices. L'allégement administratif des entreprises est un travail rude, auquel les cantons et communes ne pourront pas non plus se soustraire. ■

### Quelles sont les prochaines étapes?

Sur la base du rapport présenté un message global sur l'allégement administratif sera élaboré d'ici à fin 2006. Celui-ci comprendra les modifications des lois et ordonnances nécessaires pour mettre en œuvre les 100 mesures et plus qui ont été identifiées dans le programme d'action. Réduire les charges

# Les procédures fédérales d'autorisation sont-elles vraiment toutes nécessaires?

Présentes sur Internet<sup>1</sup> depuis 2000, les procédures d'autorisations issues du droit fédéral viennent de faire l'objet d'une nouvelle évaluation en 2005 sur mandat du Conseil fédéral. Celle-ci a permis de vérifier le bien-fondé de quelques 500 procédures et d'identifier celles qui peuvent être supprimées ou simplifiées. Une dizaine de changements ont déjà eu lieu tandis que d'autres modifications sont en cours ou prévues à moyen terme. En 2006, de nouvelles mesures seront proposées au Conseil fédéral.



Le Conseil fédéral, dans un souci de simplification administrative et d'efficacité économique, a souhaité réduire de 20% le nombre de procédures fédérales. C'est ainsi que l'Office fédéral de l'agriculture, champion en la matière, a annoncé une diminution des procédures de près de 30%, dont la moitié se réfère au contingentement laitier qui sera aboli en 2009.

Photo: Keystone

Qu'entend-on par procédure d'autorisation? Les interventions étatiques peuvent se décliner sous différentes formes: autorisation d'exercer, concession, contingent, autorisation exceptionnelle, titres professionnels requis, permis, patente, homologation, licence, obligation d'annonce, brevet ou enregistrement. Ces procédures peuvent se regrouper en cinq catégories: exceptions (E), autorisations (A), obligations d'annonce (O), prescriptions (P) et obligations d'information (I, voir *encadré 1*). Au sens large, les procédures dites d'autorisations se définissent comme un «passage obligé auprès d'une autorité, généralement lié à l'exercice d'une activité économique

et donnant lieu à une approbation explicite ou implicite par cette même autorité». Leur légitimité se fonde sur des objectifs de protection de l'intérêt public (vie, santé, sécurité, environnement, etc.), de politique sociale ou économique, ainsi que sur des raisons fiscales ou statistiques. Elles concernent essentiellement les trois premières catégories (E,A,O).

Notons que les autorisations exceptionnelles face à une interdiction générale (E) sont à différencier des autorisations de police (A), car pour le requérant, les premières représentent souvent un allègement plutôt qu'une charge; toute procédure n'est donc pas nécessairement une contrainte en soi qu'il s'agirait de supprimer. Il est, par ailleurs, également possible de l'alléger plutôt que de la supprimer (ex: passer de E/A à 0 ou P).



**Anne Aymone de Chambrier**

Secteur Croissance et politique de la concurrence, Secrétariat d'État à l'économie (seco), Berne

1 Si l'objectif du site (<http://autorisations.pmeinfo.ch>) était d'offrir une plus grande transparence sur ces «passages obligés» auprès de l'administration fédérale – trente quatre offices y sont ainsi présents –, il s'agissait également d'offrir des indications directement utiles au requérant telles que les délais de traitement, les émoluments, les bases légales ou les formulaires en ligne.

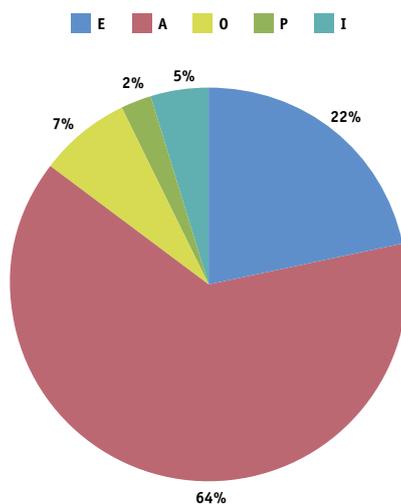
2 Brochure à commander au seco ou disponible sur son site à l'adresse: [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch), rubriques «Analyses et chiffres», «Analyses structurelles et croissance économique», «Conditions-cadres».

## Mandat, méthode et résultat

Suite à la publication en février 2005 du rapport *Les procédures d'autorisation du droit fédéral s'appliquant aux activités économiques: état actuel et évolution 1998–2004*,<sup>2</sup> le Conseil fédéral, dans un souci de simplification administrative et d'efficacité économique, a sou-

Graphique 1

### Classification des interventions étatiques au plan fédéral



Source: De Chambrier / La Vie économique

Encadré 1

### Classification des interventions étatiques

#### Exceptions (E)

L'objectif est de limiter la quantité pour des raisons de défaillances du marché (ex: ressources naturelles limitées) ou d'interventionnisme politique (ex: soutien à l'agriculture). C'est la forme la plus contraignante.

#### Autorisations (A)

L'objectif est de préserver un certain niveau de qualité et de sécurité. L'autorisation est délivrée si tous les critères sont remplis. Le nombre d'autorisations n'est pas limité à la différence des exceptions (E).

#### Obligations d'annonce (O)

Le requérant annonce son activité à l'État et il peut commencer sans délai. L'autorité peut organiser un contrôle a posteriori.

#### Prescriptions (P)

Normes légales à respecter (le contrôle a lieu soit par l'État, soit par l'action en droit de tiers concernés). Les prescriptions comprennent également les procédures préliminaires.

#### Obligations d'information (I)

Mise à disposition d'information (labels de qualité), transparence pour des tiers. Cette catégorie comprend également les procédures facultatives.

haité réduire de 20% le nombre de procédures fédérales. Pour atteindre ce but ambitieux, les trente-quatre offices fédéraux avaient pour mission de démontrer la pertinence des procédures selon une grille de critères, le postulat de base étant que, sans justification, les autorisations rarement délivrées seraient supprimées et remplacées par un contrôle a posteriori.

Entre septembre et octobre 2005, les offices ont ainsi examiné 345 procédures délivrées par leur soins ainsi que les 160 autres exécutées par les cantons. Les résultats de l'enquête ont montré que sur ce total de 505 procédures, au moins 62 d'entre elles (45 fédérales et 17 cantonales) pourraient à terme être supprimées. Cela signifie que par rapport à la situation actuelle, une proportion de 12% de réduction des autorisations est d'ores et déjà garantie.

### Les procédures exécutées par les offices fédéraux

Sur plus de 300 procédures, les offices fédéraux ont identifié 45 candidats à la suppression, soit lors d'un processus en cours ou récemment terminé, soit sur proposition de l'office suite au mandat du Conseil fédéral ou, plus rarement, par fusion de deux procédures. Le *graphique 2* présente le nombre total de procédures fédérales par office, précise celles qui se justifient par des exigences internationales («socle incompressible») ainsi que celles qui peuvent être supprimées. En voici quelques exemples:

- l'*Office fédéral de l'agriculture (Ofag)*, qui occupe la tête du classement, a annoncé une diminution des procédures de près de 30%, dont la moitié se réfère au contingentement laitier qui sera aboli en 2009.<sup>3</sup> Une mise à jour de l'allocation des contingents tarifaires, ainsi que des suppressions dans d'autres secteurs agricoles (élevage, végétaux) sont également prévues;
- malgré un nombre élevé de procédures, l'*Office fédéral de l'aviation civile (Ofac)* possède une marge de manœuvre très faible (exigences sécuritaires et internationales à respecter) et seuls des regroupements de procédures expliquent la baisse constatée;
- toujours dans le peloton de tête, l'*Administration fédérale des douanes (AFD)* propose lors de cette évaluation que la «patente commerciale de métaux précieux», chère (1630 francs par an) et sans réelle contrepartie, soit remplacée par une simple obligation d'annonce; elle justifie le faible pourcentage d'autres suppressions par le fait que leurs procédures représentent surtout des allègements par rapport aux contraintes douanières habituelles;
- en bon élève, l'*Office vétérinaire fédéral (OVF)*, en 7<sup>e</sup> position, propose de nom-

breuses suppressions, notamment pour éviter des doublons entre offices ou niveaux étatiques; d'autres améliorations se réfèrent à des simplifications de transit entre l'UE et la Suisse;

- l'*Office fédéral de la communication (Ofcom)* souhaite, de son côté, alléger de manière significative ses obligations étatiques (4 propositions de suppression sur 11);
- l'*Office fédéral de la santé publique (OFSP)* ou l'*Institut suisse des médicaments (Swissmedics)* ne renoncent, par contre à aucune procédure d'autorisation pour des raisons d'intérêt public ou d'exigences internationales. Les bases juridiques sur lesquelles l'office fonde son action seront, du reste, bientôt renouvelées;
- Il est également difficile de réduire les procédures d'autorisations du *Secrétariat d'État à l'économie (seco)*, le socle incompressible étant important (ex. contrôle à l'exportation). Ainsi, les autorisations liées au droit du travail assurent aux salariés une certaine protection, et les récentes votations et/ou décisions politiques (ex: heure d'ouvertures des commerces) confirment cette tendance. Seules deux procédures pourraient être remises en question suite à l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE;
- l'*Office fédéral de la justice (OFJ)* souhaite supprimer l'autorisation pour l'acquisition d'immeubles par des étrangers (2000 par an);
- la *Régie fédérale des alcools (RFA)* avait déjà répercuté la libéralisation du marché sur la réglementation entre 1998 et 2004. L'abolition de l'«autorisation fédérale de commerce de détail de boissons distillées hors canton» représente un nouvel allègement de taille, puisque celle-ci venait en sus de la patente cantonale.<sup>4</sup> Les autres suppressions proposées sont surtout des simplifications administratives au niveau interne (fusion de procédures);
- l'*Office fédéral des routes (Ofrou)* a supprimé depuis octobre 2005 la «dispense de la réception par type» (procédure pour véhicule non homologué, 6000 par an) par volonté de simplification et suite à des suppressions de personnel;
- enfin, dans le cadre d'une révision en cours, l'*Office de métrologie et d'accréditation (Metas)* prévoit de fusionner deux procédures relatives aux «laboratoires de vérification» en une seule autorisation, donnant lieu à un allègement des deux côtés.

### Les procédures exécutées par les cantons

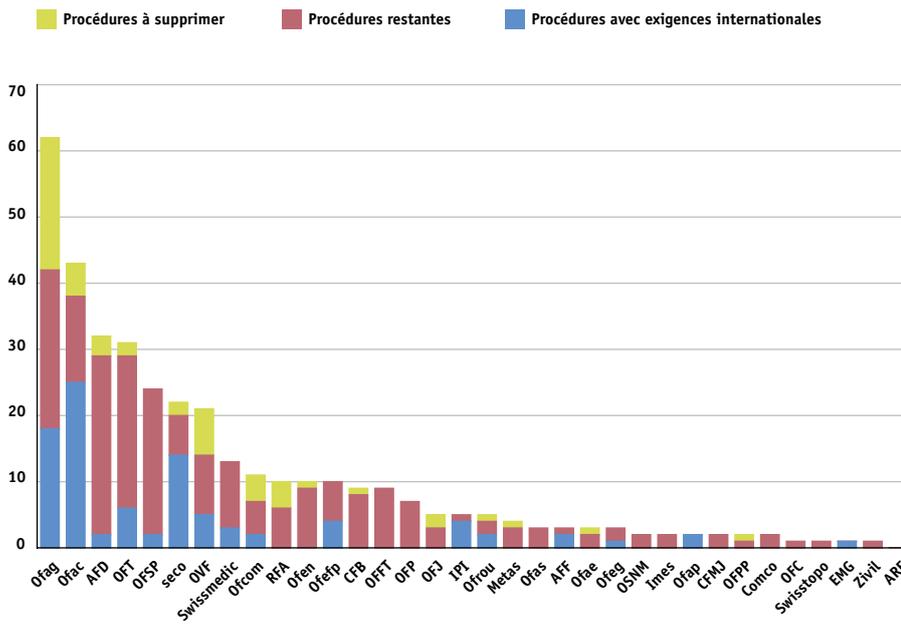
Seule la moitié des offices fédéraux sont concernés par des procédures issues du droit fédéral, mais dont l'exécution est confiée aux

<sup>3</sup> Dans le cadre de la révision de la politique agricole 2007.

<sup>4</sup> La suppression découle de la révision de la loi sur le marché intérieur et devient possible grâce à la nouvelle Constitution fédérale.

Graphique 2

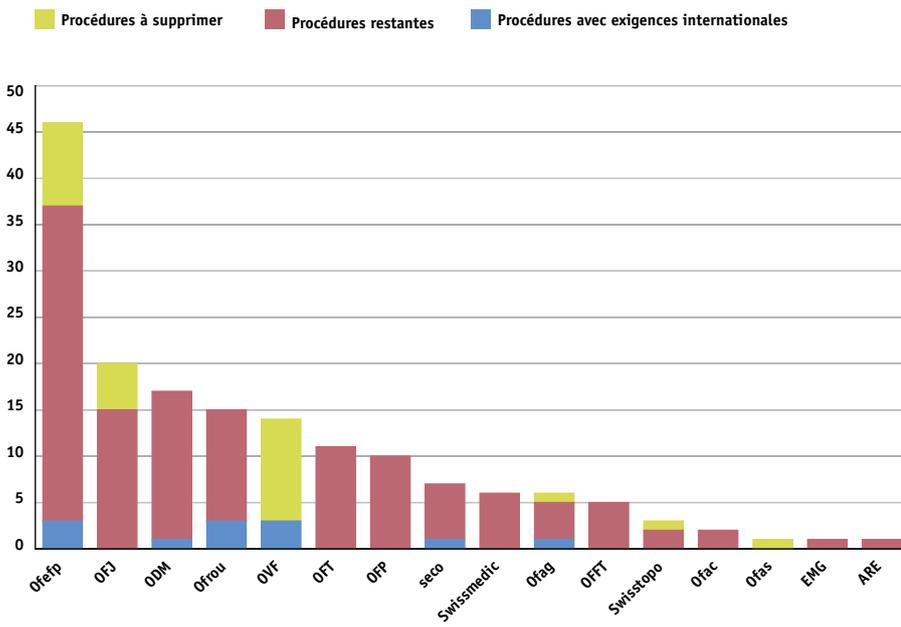
Procédures d'autorisation de droit fédéral exécutées au niveau de la Confédération



Source: Évaluation des autorisations de droit fédéral / La Vie économique

Graphique 3

Procédures d'autorisation de droit fédéral exécutées au niveau cantonal



Source: Évaluation des autorisations de droit fédéral / La Vie économique

5 Le texte date de 1923!

6 Quatre procédures d'autorisations relatives soit aux frontaliers, aux changements de canton, ou aux visas pour place de travail donnent chacune lieu à plus de 30 000 actes par an.

7 Autorisation pour transport exceptionnel: 70 000 à 90 000 par an; autorisation pour le transport la nuit et le dimanche: 10 000 par an.

8 La formule pour calculer l'émolument reste un morceau d'anthologie, sachant que le total peut n'atteindre que quelques dizaines de francs:  $E = e * t * q/3 * f * p - 1/2 * u * r$  où: e = taux d'émolument de 75 centimes; t = facteur de prise en considération du tirage; q = facteur de la quantité de données; f = facteur d'accroissement pour produits autres que ceux au format raster; p = précision avec laquelle les données de la mensuration officielle sont reproduites, en mètres; u = facteur de réduction relatif à l'usage prévu; r = facteur de réduction pour le remplacement d'anciennes données. Inutile de préciser que les facteurs t et q résultent eux-mêmes de formules mathématiques à plusieurs variables (RS 510.622.2).

cantons. Sur 160 procédures, 17 peuvent être supprimées:

- premier de ce classement, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (Ofefp) propose l'abolition de 9 procédures sur un total de 43, soit presque un quart de toutes celles gérées par les cantons. Précisons que cette législation s'est particulièrement enrichi depuis une vingtaine d'années, notamment avec la prise de conscience des nuisances faites à l'environnement et la notion de développement durable. Cela se répercute auprès des cantons sous forme de prescriptions normatives à faire respecter et d'autorisations touchant aux permis de construire. Leur nombre restant élevé, il est possible que d'autres allègements soient envisageables à moyen terme;
- l'OfJ chapeaute une vingtaine de procédures cantonales dont les thèmes diffèrent beaucoup de l'un à l'autre: loteries, tutelle et accueil d'enfants, droit foncier et bail à ferme, acquisition d'immeubles par des étrangers. Parmi les deux derniers thèmes, cinq procédures sont candidates à la suppression. Quant aux loteries, la situation légale nécessite d'être clarifiée, car elle est notoirement insatisfaisante compte tenu des pratiques actuelles;<sup>5</sup>
- en 3<sup>e</sup> position, l'Office fédéral des migrations (ODM) a déjà fortement réduit ses exigences pour les ressortissants de l'UE et de l'AELE, grâce aux accords bilatéraux sur la libre-circulation des personnes. On constate, toutefois, que les procédures sont encore très nombreuses en termes de fréquence,<sup>6</sup> ce qui mériterait une réflexion plus approfondie;
- le problème est le même du côté de l'Ofrou où certaines autorisations sont si fréquemment délivrées au niveau cantonal que l'on peut difficilement les considérer comme exceptionnelles.<sup>7</sup> Il serait intéressant d'examiner le passage éventuel de (E) à (P) en codifiant les critères utilisés dans l'autorisation;
- dans le cas de l'Office fédéral de topographie (Swisstopo), il est probable que l'autorisation liée à la «reproduction commerciale des données cadastrales»<sup>8</sup> tombe en 2008.

Fréquence annuelle et grille de critères

En ce qui concerne la fréquence des autorisations fédérales, on constate que 20% des procédures sont délivrées plus de 500 fois par an; parmi celles-ci, seul 1% dépasse les 20 000 par an. La moitié des procédures reviennent entre 2 et 100 fois par an. Pour ce qui relève des autorisations cantonales, les proportions sont relativement différentes, bien que pour près de

La structure fédérale de la Suisse représente une difficulté supplémentaire dans la simplification des procédures administratives. Ainsi, l'Office fédéral des routes a supprimé la « dispense de la réception par type » en 2005, mais les cantons continuent de délivrer en grand nombre des autorisations exceptionnelles.



Photo: Keystone

la moitié d'entre elles, on ne connaît pas leur fréquence exacte. Plusieurs procédures sont engagées plus de 30 000 fois par an (6%)<sup>9</sup> et les autorisations délivrées entre 2 et 100 fois par an passent de 50% à 19% du total. Ces chiffres illustrent bien les problèmes institutionnels que connaît le fédéralisme suisse lors des tâches d'exécution.

Si la fréquence est une information de base, d'autres critères permettent de cerner le ou les objectifs visés par l'autorisation (voir encadré 2). Nous avons constaté que le paramètre « exigences internationales », le seul qui ne peut être remis en question, expliquait un quart des autorisations délivrées au plan fédéral, mais moins de 10% des autorisations cantonales. Le critère le plus souvent cité est sans aucun doute l'intérêt public prépondérant pour toutes les types d'autorisations; viennent ensuite

l'octroi d'un droit spécifique et la facilitation de l'action en droit pour les procédures de type fédéral tandis que les autorisations délivrées par les cantons sont plus souvent considérées comme une « dérogation à une interdiction ».

Encadré 2

### Critères de jugement des procédures

#### Liste des critères justifiant la suppression d'une procédure:

- obsolète;
- lourde pour l'administration (en terme de coût/bénéfice);
- lourde pour le requérant (en terme de coût/bénéfice);
- inefficace; la procédure ne permet pas d'identifier les « fraudeurs »;
- nouvelle solution légale ou autre forme de contrôle (abolition de l'intervention étatique au profit du droit privé, obligation d'annonce, contrôle a posteriori, prescription légale ou intégration dans une autre autorisation);
- autre.

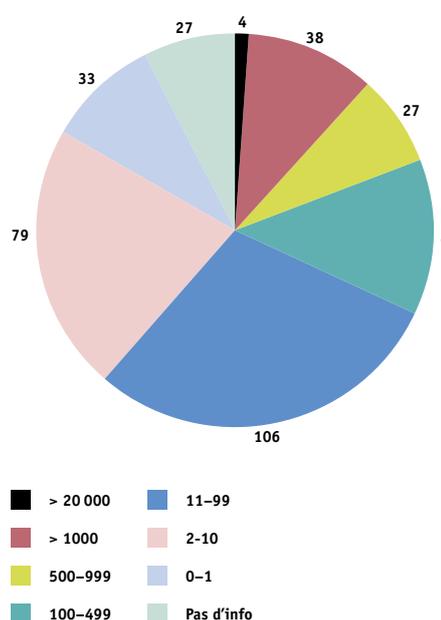
#### Liste des critères justifiant le maintien d'une procédure:

- intérêt public qu'un contrôle a posteriori ne peut protéger (ex: nouveau médicament);
- octroi d'un droit spécifique (ex: brevet, concession);
- légitimation avant un lourd investissement (ex: permis de construire);
- dérogation à une disposition/interdiction;
- possibilité de recours/opposition par un tiers (transparence);
- facilitation de l'action en droit en cas d'infraction;
- confirmation d'un droit pour l'administration (ex: raccord d'infrastructure);
- exigences de droit international (ex: transport routier);
- autre.

9 Trois offices sont concernés. Exemples: autorisation pour frontaliers ou pour changement de cantons (33.10-11, ODM); agrément pour camion-citerne (75.06, Ofrou); autorisation pour l'abattage d'arbre, autorisation de chasser (77.43-45, Ofefp)

Graphique 4

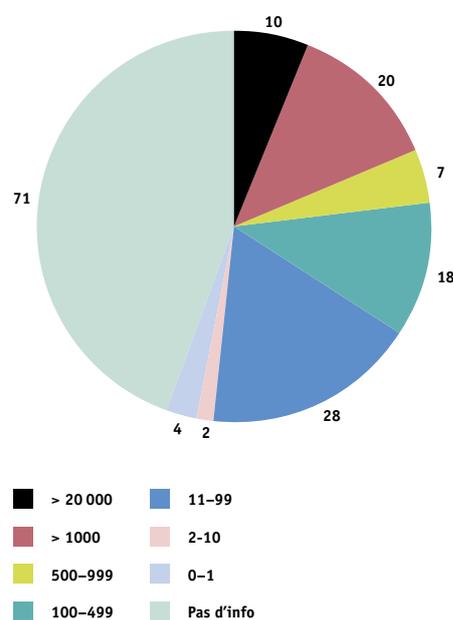
#### Fréquence des procédures fédérales



Source: De Chambrier / La Vie économique

Graphique 5

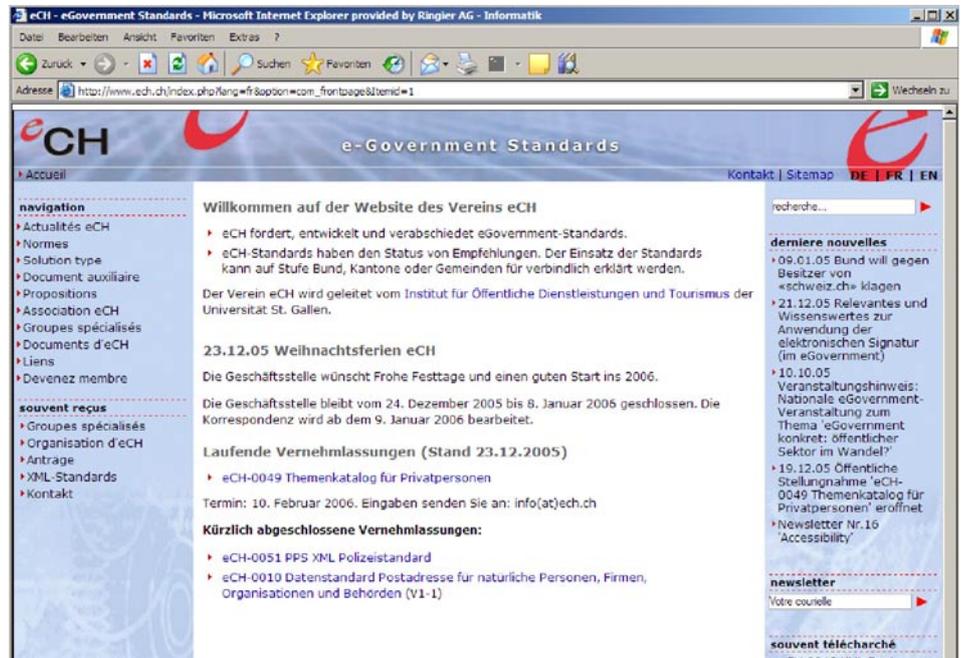
#### Fréquence des procédures cantonales



Source: De Chambrier / La Vie économique

# La simplification des procédures électroniques au sein de la cyberadministration

La cyberadministration offre des possibilités nouvelles, jusque-là insoupçonnées, dans les domaines de l'orientation des services, de la participation des citoyens, de la productivité et de l'efficacité du secteur public. La simplification des procédures électroniques et les mesures prévues par la Confédération permettent aux particuliers et surtout aux entreprises d'avoir accès à des services rapides, simples et peu onéreux. La Confédération désire créer un nouveau cadre de collaboration avec les cantons, les communes et le secteur économique, dans le but, notamment, d'augmenter l'attrait du site économique suisse.



La normalisation des processus est une condition préalable à la simplification des procédures électroniques. Sur ce plan, l'organisation fédérale de la Suisse représente un défi particulier. L'association eCH (site Internet: [www.ech.ch](http://www.ech.ch)) est une plate-forme où les principales normes suisses sont discutées et adoptées.

La simplification des procédures électroniques déchargera considérablement les entreprises d'un travail qui ne crée pas de valeur ajoutée (voir encadré 1). On pourra accomplir la plupart des démarches administratives essentielles depuis chez soi, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Il sera rare de devoir se présenter personnellement au guichet (il le faudra encore pour établir des pièces officielles, par exemple). D'ici 2010, 80% des interactions entre le public et les autorités pourront avoir lieu sous forme électronique.



**Markus Tanner**  
Chef du secteur Publications, Secrétariat d'État à l'économie (seco), Berne



**Christian Weber**  
Suppléant du chef de la Task Force PME (Politique PME), Secrétariat d'État à l'économie (seco), Berne

## Principaux champs d'action

L'allègement administratif ou la simplification des procédures électroniques vise en particulier les domaines suivants:

- amélioration de l'information en ligne par le développement de la convivialité et l'actualisation de la présentation et des services;
- mise en place d'outils en faveur de l'exécution entièrement automatisée des échanges gouvernement-entreprises (G2B) tels que la signature électronique, le numéro d'identification unique des entreprises ou le registre des droits de signature des collaborateurs;
- mise en place de services interactifs avec l'administration aux plans interne comme externe;
- usage multiple des données électroniques;
- mise en place de portails communs pour les services administratifs (guichet unique) et de systèmes de gestion des relations publiques;
- mise en place de la gestion du réseau de distribution en vue de simplifier les relations avec les fournisseurs.

Encadré 1

**Que recouvre la cyberadministration?**

On peut définir la cyberadministration comme «le règlement des formalités en rapport avec le gouvernement et l'administration par des moyens électroniques à l'aide des techniques de l'information et de la communication». Le domaine de la cyberadministration présente plusieurs dimensions:

- niveaux d'interaction (information, communication, transaction);
- pouvoir public concerné (cyberadministration pour le gouvernement et l'administration, cyberdémocratie pour les droits politiques, cyberjustice pour la jurisprudence);
- participants (institutions étatiques, citoyens, entreprises).

**Interaction**

La stratégie de la Confédération en matière de cyberadministration, définie le 13 février 2002, englobe les niveaux d'interaction suivants:

- *information*: mise à disposition d'informations statiques ou dynamiques;
- *communication*: échange d'informations entre différents acteurs ou groupes;
- *transaction*: exécution de prestations électroniques entre différents acteurs ou groupes (fourniture de services, lancement de procédure, etc.)

C'est clairement au niveau des transactions que l'on trouve le plus grand potentiel pour augmenter l'efficacité des échanges entre l'administration et les entreprises.

a) Définition de l'Institut de recherche sur l'administration publique de l'université de Spire. Internet: [www.foev-speyer.de/ruvii](http://www.foev-speyer.de/ruvii) - Speyerer Definition von Electronic Government.

**Des processus normalisés**

Lors du développement de la simplification des procédures électroniques, il est important de disposer d'infrastructures de base et de processus normalisés. Sur ce plan, la structure fédérale de la Suisse représente un défi particulier. Pour définir des processus électroniques, il faut pouvoir procéder de manière globale et cohérente. Seul un mécanisme couvrant plusieurs domaines et plusieurs échelons étatiques peut amener les avantages escomptés (p. ex. procédure d'autorisation à laquelle participent plusieurs communes et cantons, ainsi que la Confédération). La normalisation et la simplification des processus sont également synonymes d'économies considérables pour les entreprises présentes dans plusieurs cantons. L'association eCH est une plate-forme où les normes qui règlent la cyberadministration en Suisse sont adoptées et promues. Elle regroupe les entreprises les plus importantes du domaine de la technologie de l'information et de la communication, ainsi que de nombreuses villes, la plupart des cantons et la Confédération.

L'existence d'une identification unique pour les entreprises et les personnes est, en outre, d'une importance capitale. Elle facilite la gestion des données qui se rapportent aux personnes physiques et morales à l'intérieur d'une procédure ou d'un registre, ainsi que les échanges entre les uns et les autres aussi bien lors de leur saisie que de leur utilisation. L'introduction de la signature électronique complète les mesures de normalisation et de développement.

**Comment cela se présente-t-il concrètement?**

On trouvera ci-après une brève description de certains des grands projets destinés à simplifier les procédures électroniques. Pour chacun d'entre eux sera précisé l'autorité compétente, les prochaines étapes et les simplifications attendues par les entreprises.

**Un portail PME visant à offrir des informations et à simplifier les démarches administratives**

L'accès des entreprises aux services électroniques de l'administration doit être simplifié. À cette fin, le portail *pme.admin.ch* doit être développé pour regrouper toutes les interactions appropriées entre l'administration et les PME. Le chef d'entreprise pourra ainsi, grâce à un accès virtuel, accomplir en tout temps ses démarches administratives, de la saisie des données jusqu'à leur transmission à l'office et à la signature électronique.

En tant que service compétent, le Secrétaire d'État à l'économie (seco) a déjà commencé à mettre en place un tel système. La première version sera prête en 2006 et la réalisation achevée en 2007.

**Une exécution entièrement informatisée des échanges**

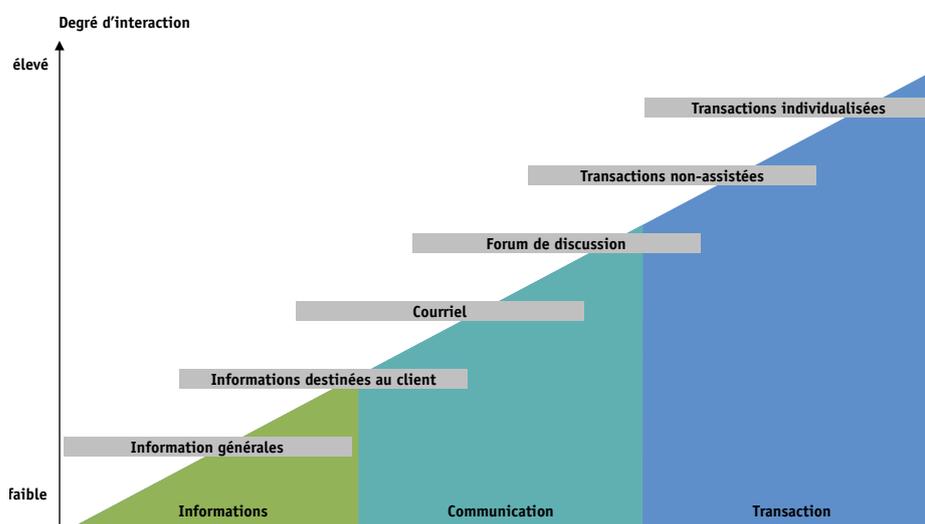
Ce projet comporte l'introduction d'un numéro d'identification unique pour les entreprises (ID), de la signature électronique et la mise en place d'un registre pour les droits de signature des collaborateurs (TrustDir). L'Office fédéral de la justice (OFJ) révisé en ce moment l'ordonnance sur le registre du commerce. La signature électronique sera disponible prochainement. Le projet TrustDir, lui, devra être réalisé en 2006 en collaboration avec le seco et le secteur privé. Il serait préférable qu'il bénéficie d'un partenariat public-privé.

L'automatisation des processus électroniques réduit les délais d'exécution des démarches au sein des entreprises et de l'administration, et augmente considérablement leur efficacité.

**Inscription en ligne des nouvelles entreprises**

Les nouvelles entreprises peuvent très simplement s'inscrire au guichet électronique prévu à cet effet sur le site *www.pme.admin.ch*. Le seco en perfectionne la convivialité en permanence, y ajoute de nouvelles possibilités ou en améliore l'utilisation interactive. Le lancement de la version 2.0 en automne 2005 a représenté une avancée significative sur ce point. L'ensemble du site vise à simplifier la tâche des jeunes chefs d'entreprise et à réduire le nombre de demandes de renseignements complémentaires de la part des offices. On prévoit

Graphique 1

**Degré d'interaction des prestations de la cyberadministration**

Source: seco / la Vie économique

d'autres possibilités d'inscription. L'entrepreneur peut ainsi procéder à ses devoirs d'annonce à tout moment et n'importe où.

#### **Transmission électronique des données salariales**

Le chef d'entreprise doit pouvoir remplir son obligation de déclarer les données salariales et la TVA par voie électronique et sans assistance. Un travail de coordination considérable est nécessaire pour que cela devienne réalité. Le seco, la Suva et l'organisation eAVS-AI<sup>1</sup> sont les principaux participants de ce projet, qui se terminera probablement en 2007.

#### **Un serveur central pour les formulaires**

Le projet d'un serveur central pour les formulaires part de l'idée que tous les formulaires administratifs, que ce soit pour l'inscription, la déclaration ou la procédure d'autorisation, doivent être disponibles en ligne sur le même site. C'est un projet de coopération entre les milieux économiques et le seco. Sa réalisation est prévue pour 2006.

#### **Une plate-forme électronique d'adjudication des marchés publics de la Confédération, des cantons et des communes (simap2).**

Les objectifs du projet simap2 sont les suivants:

- mise en place et exploitation d'une plate-forme électronique conviviale d'information et d'adjudication des marchés publics de la Confédération, des cantons et des communes;
- assistance des soumissionnaires pour l'acquisition et l'exécution efficace des mandats des organismes publics;
- augmentation de la transparence des marchés publics grâce à une information complète sur le volume des prestations demandées et le processus d'adjudication.

L'équipe qui s'occupe du projet vient de toute la Suisse et adaptera à nos besoins un logiciel déjà éprouvé dans l'UE, sous la conduite de la Confédération et en collaboration avec une entreprise de développement informatique. Le financement et l'exécution de l'exploitation productive sont assurés par l'association simap.ch. Les coûts d'investissement et de développement du projet sont pris en charge par l'Unité de stratégie informatique de la Confédération (Usic).

Pour l'adjudicateur, le processus d'appel d'offres se trouve considérablement réduit grâce à des formulaires pratiques à remplir sur écran. L'échange électronique des dossiers de mise au concours et des offres ainsi que la rapidité des canaux de communication durant les phases d'offre et d'évaluation sont des aides

qui simplifient considérablement la tâche des intéressés et des soumissionnaires. Les entités adjudicatrices publiques utiliseront davantage les moyens électroniques pour leurs mises au concours et présenteront également plus de mandats en dessous des valeurs seuils, atteignant ainsi un marché plus large grâce à simap2.

#### **Introduction de la signature électronique à la Feuille officielle suisse du commerce**

L'introduction de la signature électronique garantit la fiabilité des publications des données juridiques électroniques sur la plateforme Internet de la Feuille officielle suisse du commerce (Fosc).<sup>2</sup> Publications électronique et imprimée sont ainsi sur un pied d'égalité. La signature électronique qui, au sens de la loi du 19 décembre 2003 qui l'officialise, repose sur le certificat qualifié d'un fournisseur reconnu, garantit l'authenticité et l'intégrité des données électroniques. Le seco sera le premier office en Suisse à en introduire l'utilisation le 1<sup>er</sup> mars 2006.

Disposer d'informations légales sur Internet – et, le cas échéant, qu'elles puissent être transmises aux entreprises – correspond à un souhait souvent exprimé par les PME. L'adaptation automatique des données des entreprises à l'aide des publications électroniques légales de la Fosc allège leurs démarches administratives de façon importante. Il devient ainsi superflu de décortiquer les journaux.

#### **Conclusion**

Les exemples évoqués illustrent les principales étapes de la mise en oeuvre de la simplification des procédures électroniques. Mais, pour que celle-ci porte ses fruits, il est primordial de reconnaître que seule une approche globale, coordonnée et incluant tous les échelons fédéraux peut conduire à un allègement notable des tâches des acteurs économiques. Le grand défi qui se pose à l'administration consiste à remettre en question les processus actuels de travail et à mieux intégrer le point de vue des utilisateurs. ■

1 Internet: [www.eahv.ch](http://www.eahv.ch).

2 Internet: [www.fosc.ch](http://www.fosc.ch).

# Renforcer le test de compatibilité PME et le Forum PME

La Commission de gestion du Conseil national a procédé en 2005 à l'évaluation du test de compatibilité et du Forum PME. Ces deux instruments ont été mis en place en 1999 afin de lutter contre la surcharge administrative des petites et moyennes entreprises. La Commission de gestion regrette que les résultats des tests et les travaux du Forum ne soient pas mieux exploités par les acteurs politiques. Afin de remédier à cette situation, le Conseil fédéral a entre-temps adopté un train de mesures qui renforce ces deux instruments.



Depuis des années, les PME se plaignent de la surcharge administrative que leur occasionne la directive de la CFST relative à «l'appel à des médecins du travail et autres spécialistes de la sécurité au travail». Un test de compatibilité a permis d'en identifier les principaux défauts et le Forum formulera des propositions en vue de sa révision. Photo: Keystone

Conscient que les petites et moyennes entreprises (PME) sont particulièrement touchées par les charges administratives et afin de promouvoir la compétitivité économique de la Suisse, le Conseil fédéral a progressivement mis en place, à partir de 1998, trois instruments destinés à améliorer la qualité des réglementations: l'Analyse d'impact de la réglementation (AIR), le test de compatibilité PME et le Forum PME.

## Le test de compatibilité PME

Le test de compatibilité est une enquête menée par le Secrétariat d'État à l'économie (seco) auprès des entreprises. Adopté par le Conseil fédéral en octobre 1999, il doit fournir des informations sur la manière dont l'État doit agir pour ne pas surcharger les PME. Comme

les entreprises sont impliquées dans l'exécution d'une grande partie des réglementations, il importe de prendre toutes les mesures possibles pour qu'elles ne soient pas surchargées par des tâches administratives, leur épargner des investissements supplémentaires et préserver leur liberté de manœuvre. Pour connaître les effets d'un nouvel acte législatif à cet égard, le seco procède à la visite d'une dizaine de PME ciblées. Les résultats obtenus n'ont pas de caractère statistique représentatif; les tests sont conçus comme des études de cas servant à mettre en évidence les problèmes qui peuvent résulter d'une nouvelle réglementation.

Sur la période 1999–2005, vingt-six tests de compatibilité ont été effectués. Des thèmes aussi variés que le droit des denrées alimentaires, le certificat de salaire, la taxe sur le CO<sub>2</sub>, la problématique des déchets ou la sécurité au travail ont été abordés. Les tests ont généralement été effectués parallèlement aux procédures de consultation. Dans certains cas, des réglementations existantes et dont les entreprises se sont fréquemment plaintes, ont été analysées. Les rapports des tests ont été systématiquement transmis au Forum PME. Ce dernier a émis des prises de position qu'il a adressées aux offices fédéraux et autres organisations concernées<sup>1</sup>.



**Philippe Jeanneret**  
Chef du secteur Politique PME, Secrétariat d'État à l'économie (seco), Berne



**Pascal Muller**  
Secteur Politique PME, Secrétariat d'État à l'économie (seco), Berne

<sup>1</sup> Ces prises de position peuvent être consultées sur le site Internet du Forum: [www.forum-pme.ch](http://www.forum-pme.ch). Les résultats des tests ont en outre été publiés dans *La Vie économique* dès 2003 et peuvent être consultés à l'adresse suivante: [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch), rubriques «Promotion de la place économique», «Politique PME», «Test PME».

## Le Forum PME

En tant que commission d'experts extra-parlementaire, le Forum PME doit permettre à l'administration fédérale de tenir compte, dans son activité, de l'importance particulière que revêtent les petites et moyennes entreprises, qui ne représentent pas moins de 99,7% des entreprises marchandes de notre pays. Une des principales tâches du Forum consiste à formuler, dans les procédures de consultation portant sur des lois et ordonnances fédérales, une prise de position reflétant l'optique des PME. Une attention particulière est accordée aux charges qui découlent de l'application des mesures prévues, qu'il s'agisse des obligations administratives, des coûts engendrés (éventuels investissements) et des limitations imposées aux libertés dont dispose l'entrepreneur. Le Forum se penche également sur des réglementations existantes; il propose aux offices fédéraux des simplifications et des réglementations alternatives.

Pour ses membres, le Forum, en contact direct avec les offices fédéraux, permet de formuler les soucis et revendications des PME. Il est composé d'au moins sept entrepreneurs représentant différentes branches de l'économie, d'un membre de la Conférence des directeurs cantonaux de l'économie et d'un représentant des centres de création d'entreprises. Le Forum est actuellement co-présidé par le président de l'Union suisse des arts et métiers, le conseiller national Eduard Engelberger et par Eric Scheidegger, chef de la direction de la promotion économique du seco. En fonction des thèmes abordés, des représentants de l'administration fédérale sont invités aux séances. Le Forum reste une commission de milice, ce qui lui permet de disposer d'une vue d'ensemble des questions relatives aux charges administratives.

## Le rapport de la Commission de gestion du Conseil national

Se fondant sur le rapport final<sup>2</sup> d'évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a publié ses recommandations<sup>3</sup> le 20 mai 2005. Elle regrette que les résultats des tests de compatibilité et les prises de position du Forum ne soient pas mieux exploités par les acteurs politiques, à l'instar de l'étude du CPA.<sup>4</sup> Concrètement, la CdG-N recommande au Conseil fédéral de prendre systématiquement connaissance des résultats des tests PME et des prises de position du Forum. Elle lui demande d'en transmettre une version intégrale aux commissions législatives du Parlement ainsi que d'en faire figurer un résumé dans le texte des messages ac-

compagnant ses projets de lois. La commission estime en outre que les travaux effectués devraient être mieux coordonnés avec ceux réalisés dans le cadre de l'analyse d'impact de la réglementation.<sup>5</sup>

## Réponse du Conseil fédéral

Suite au rapport de la Commission de gestion du Conseil national, le Conseil fédéral a adopté un train de mesures destiné à renforcer le test de compatibilité et le Forum PME. Le Conseil fédéral reconnaît que ces deux instruments méritent de jouer un rôle plus important dans le processus de décision politique. Le mandat du Forum sera donc élargi; il limitait jusqu'à présent son engagement au cercle de l'administration fédérale et ne prévoyait pas de contacts directs avec le Parlement. Le Forum fera dorénavant parvenir ses prises de position aux commissions parlementaires intéressées. Les membres du Forum se tiendront en outre à la disposition des présidents des commissions afin de présenter, à l'occasion d'auditions, les résultats de leurs travaux et d'exposer la situation concrète des entreprises. Le Conseil fédéral prendra de son côté systématiquement connaissance des travaux effectués.

Un nouveau concept de collaboration a été adopté afin d'améliorer la coordination avec les AIR. Chaque année, cinq à dix projets de loi seront sélectionnés. Ils feront l'objet d'une analyse d'impact particulièrement détaillée et spécialement encadrée par le seco. Les résultats des tests de compatibilité y seront intégrés. En sus de ces projets, le Forum se penchera sur d'autres réglementations, qu'elles soient en cours d'élaboration ou existantes. Il pourra, pour ce faire, mandater le seco – qui en assure le secrétariat – pour qu'il effectue des tests PME. Le Forum a décidé d'augmenter le nombre de ses séances à six par année, il pourra ainsi se pencher sur un plus grand nombre de thèmes.

## Méthode qualitative utilisée pour les tests PME

Les tests de compatibilité PME sont souvent critiqués pour leur manque de représentativité, étant donné qu'ils ne se basent que sur une dizaine d'entretiens en entreprise. Le Conseil fédéral est, cependant, convaincu que la méthode qualitative utilisée<sup>6</sup> est parfaitement adaptée à ce genre de tests. Elle est la plus fondée scientifiquement dans le cas présent, car elle permet de prendre en compte la complexité des situations et favorise la découverte d'éléments nouveaux.

Certains des résultats obtenus pourraient certes encore être validés, au plan statistique, par un ou plusieurs sondages subséquents. Il

2 Voir le site Internet du Parlement: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch), rubriques «Rapports», «Contrôle parlementaire de l'administration CPA», «Les trois Tests PME de la Confédération: connus? utilisés? efficaces? Rapport à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national du 23 février 2005».

3 Voir le site Internet du Parlement: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch), rubriques «Rapports», «Commission de gestion CdG», «Rapports 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 du 20 mai 2005».

4 Pour plus de détails, voir Jérôme Duperrut, «L'analyse d'impact de la réglementation, le test de compatibilité PME et le Forum PME: des instruments à l'efficacité limitée», *La Vie économique*, 11-2005, p. 47.

5 Voir l'article ci-après d'Alkuin Kölliker et Nicolas Wallart.

6 Voir *Tests de compatibilité PME: Méthode utilisée et analyse comparative*, avril 2005. Ce document peut être consulté sur le site Internet du seco à l'adresse: [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch), rubriques «Promotion de la place économique», «Test PME», «Méthodologie».



Photo: Keystone

Les tests de compatibilité PME sont souvent critiqués pour leur manque de représentativité, étant donné qu'ils ne se basent que sur un petit nombre d'entretiens. Le test sur les déchets de 2002 s'est ainsi fait auprès de 12 entreprises. Ceux-ci sont, pourtant, conformes aux meilleures pratiques de l'OCDE.

faudrait, toutefois, interroger deux à quatre mille entreprises, afin de leur assurer une représentativité minimum; les coûts de telles enquêtes seraient très élevés et le temps nécessaire à leur réalisation généralement trop long. Les questions pertinentes et utiles pour les tests de compatibilité seraient en outre fréquemment trop complexes pour des sondages: il faut que les entreprises interrogées puissent comprendre de quoi il s'agit, sinon leurs réponses n'ont que peu ou pas de valeur.

Le seco a effectué une analyse comparative des méthodes utilisées par nos partenaires de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE): ces pays privilégient clairement les techniques d'analyse qualitatives, lorsque le but est de permettre aux autorités de comprendre et d'évaluer l'incidence sur les entreprises des mesures réglementaires projetées. Le test de compatibilité PME suisse est ainsi conforme aux meilleures pratiques de nos partenaires de l'OCDE.

### Utilité des instruments

Les PME sont confrontées dans notre pays à une charge administrative importante, dont l'ampleur est devenue préoccupante. Même si la Suisse n'a pas à rougir de sa position internationale, la compétitivité de ses PME est menacée. Le test de compatibilité et les travaux du Forum doivent permettre aux entreprises d'évoluer dans un environnement administratif convenable. Les résultats obtenus ces derniers mois sont à cet égard réjouissants. Ainsi, les efforts déployés ont permis de décharger considérablement les PME du secteur alimentaire et d'entamer la révision d'une directive très critiquée de la Commission fédé-

rale de coordination pour la sécurité au travail (CFST).

### Le contrôle des denrées alimentaires

Un test de compatibilité récent a montré que la méthode actuelle obligatoire d'autocontrôle des denrées alimentaires n'est pas tout adaptée aux petites entreprises artisanales, pour lesquelles il serait souhaitable d'établir une réglementation spéciale et différenciée. En se basant sur ces constatations, le Forum a proposé aux offices compétents un autre type de réglementation. Cette proposition a été bien accueillie et formulée dans un projet d'ordonnance. La nouvelle solution permettra de décharger considérablement les PME, sans pour autant sacrifier les exigences en matière de sécurité alimentaire.<sup>7</sup>

### La révision de la directive de la CFST

Depuis des années, les PME se plaignent de la surcharge administrative que leur occasionne la directive de la CFST relative à «l'appel à des médecins du travail et autres spécialistes de la sécurité au travail». La ténacité et les nombreuses démarches du Forum ont fini par convaincre la Commission de la nécessité de la réviser. Un test de compatibilité a permis d'identifier ses principaux défauts. Le Forum formulera des propositions de réglementation dans le cadre du processus de révision, auquel il a été formellement associé.

Le Forum se réjouit donc de voir que le Conseil fédéral et le Parlement désirent tenir compte de manière plus systématique des besoins légitimes des PME et limiter au strict minimum la charge administrative qui leur est imposée. Il en va ni plus ni moins de leur survie à long terme et de la compétitivité de notre place économique. ■

<sup>7</sup> Voir Pascal Muller, «Le nouveau droit des denrées alimentaires face aux réalités de l'autocontrôle», *La Vie économique*, 12-2005, p. 49.

# L'analyse d'impact de la réglementation: pour une meilleure évaluation des conséquences économiques de la législation

L'analyse d'impact de la réglementation introduite depuis quelques années sert à examiner par anticipation les retombées économiques des projets législatifs de la Confédération. Cet instrument permet de repérer suffisamment tôt les simplifications possibles et d'éviter aux entreprises des complications et des frais administratifs. Une évaluation des expériences réalisées à ce jour montre que l'analyse d'impact n'a pas encore pu développer tout son potentiel. Un nouveau modèle doit apporter des améliorations à cet égard. Celui-ci tend à accroître la qualité de l'AIR, à mieux la programmer dans le temps et à en diffuser plus largement les résultats de manière à renforcer son rôle de pilotage dans le processus législatif de la Confédération.

L'analyse d'impact de la réglementation (AIR)<sup>1</sup> pratiquée en Suisse depuis l'an 2000 est une des procédures les plus récentes – d'autres, plus anciennes, étant déjà bien établies dans l'usage – parmi toutes celles mises en place pour assurer la qualité technique et l'acceptabilité politique de l'activité normative de la Confédération (voir *encadré 1*).

## Les apports de l'AIR

En donnant la priorité à l'étude prospective de l'ensemble des effets économiques, l'analyse d'impact comble une lacune entre la consultation et l'évaluation rétrospective. Tandis que la consultation consiste à faire la somme des conclusions dégagées en termes de prévisions ainsi que des propositions d'amélioration, l'évaluation offre une vue d'ensemble rétrospective. La valeur ajoutée de l'AIR résulte surtout de la combinaison de méthodes systématiques et de résultats fournis à un stade précoce. Outre les entreprises, l'analyse des effets économiques prend en considération d'autres catégories et acteurs, comme les consommateurs et les pouvoirs publics.

L'AIR est complétée de deux autres instruments dont le champ d'action est plus limité: le test PME effectué par le Secrétariat d'État à l'économie (seco) permet d'analyser l'effet spécifique des dispositions juridiques sur les petites et moyennes entreprises. Examinés ensuite par le Forum PME (une commission d'experts fédérale), ses résultats alimentent le processus politique.<sup>2</sup>

Trois raisons font que l'analyse d'impact favorise les simplifications et les allègements administratifs pour les entreprises. Cette ana-

lyse, effectuée sous cinq éclairages différents, doit:

- rendre transparents les coûts et bénéfices des réglementations pour les entreprises (point 2);
- examiner les variantes qui permettent de diminuer la complexité de la réglementation et de concourir à un allègement administratif (point 4);
- examiner les possibilités concrètes de simplification de l'exécution (point 5).<sup>3</sup>

Une bonne interaction de l'AIR avec d'autres instruments – en particulier avec la consultation et le test PME – accroît le potentiel de simplification et d'allègement pour les entreprises.

## Genèse et évolution de l'analyse d'impact

L'analyse d'impact de la réglementation, d'abord pratiquée, dès les années quatre-vingt, aux États-Unis, s'est diffusée au cours de la décennie suivante dans de nombreux autres pays de l'OCDE.<sup>4</sup> En Suisse, les offices fédéraux sont tenus, depuis mai 2000, de présenter en cinq points les effets économiques des nouveaux actes législatifs dans les messages du Conseil fédéral au Parlement (pour les lois) et dans les propositions présentées au Conseil fédéral par les départements (pour les ordonnances). À l'origine de cette réglementation, on trouve diverses interventions parlementaires (notamment la motion Forster de 1996), les directives du Conseil fédéral du 15 septembre 1999, l'article 141 de la loi sur le Parlement et l'article 170 de la Constitution.

C'est aux offices responsables de l'administration fédérale qu'incombent l'analyse d'impact et la rédaction du chapitre consacré aux effets économiques dans les messages et les propositions. Le seco les soutient dans cette tâche et exerce un certain contrôle quant à l'exécution et à la qualité des analyses. À cet effet, il envoie des rappels aux responsables des projets législatifs. Il met en outre une documentation à la disposition des offices, leur apporte au besoin son soutien pour la rédaction des chapitres et formule des propositions pour améliorer la qualité.<sup>5</sup> Il organise, enfin, un groupe d'échange d'expériences dans le but de dégager de nouvelles possibilités



**Alkuin Kölliker**  
Section d'État-major  
Analyse de la réglementation,  
Secrétariat d'État  
à l'économie (seco),  
Berne



**Nicolas Wallart**  
Chef de la section d'État-  
major Analyse de la ré-  
glementation, Secrétariat  
d'État à l'économie  
(seco), Berne

1 En anglais «Regulatory Impact Analysis» (RIA).

2 Le test ainsi que le Forum PME sont traités à part dans ce numéro.

3 Les deux autres approches consistent à étudier la nécessité et la possibilité d'une intervention de l'État (point 1) et les effets de la réglementation pour l'économie dans son ensemble (point 3).

4 Voir Radaelli (2004).

5 La page internet du seco concernant l'AIR se trouve à l'adresse: [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch), rubrique «Analyses et chiffres», «Analyses structurelles et croissance économique».

d'amélioration et s'occupe des questions de coordination, de développement et de diffusion des résultats de l'analyse d'impact.

Les *Lignes directrices applicables à la réglementation des marchés financiers*<sup>6</sup> représentent une nouvelle forme d'analyse d'impact au niveau de la Confédération. Leur but est «d'assurer, à tous les niveaux législatifs, un contrôle systématique de la réglementation actuelle des marchés financiers et des projets en la matière».<sup>7</sup> Le Département des finances concrétise ainsi les directives du Conseil fédéral en ce qui concerne l'AIR. Auparavant déjà, dans une prise de position, l'Association suisse des banquiers (SwissBanking) avait réclamé une analyse plus poussée du rapport coût/bénéfice et un meilleur examen des solutions autres que la réglementation des marchés financiers.<sup>8</sup> Les nouvelles lignes directrices doivent maintenant être appliquées de manière systématique.

### Premières expériences et potentiel d'amélioration

Sur mandat de la Commission de gestion du Conseil national, le Contrôle parlementaire de l'administration a évalué les premiers enseignements tirés de l'analyse d'impact de la réglementation, du test PME et du Forum PME. Il a examiné la notoriété, l'utilisation et l'efficacité de ces trois instruments. L'AIR est celui qui a été jugé comme exerçant la plus grande influence dans le processus de décision par les personnes interrogées.<sup>9</sup> Les résultats obtenus ne remettent pas en question l'analyse d'impact, mais soulignent la nécessité d'améliorer l'instrument et son efficacité. Les ressources disponibles pour l'AIR sont considérées comme «modestes» comparées, par exemple, aux moyens investis pour l'analyse des conséquences financières. L'organe de contrôle constate que les analyses d'impact sont réalisées «avec le budget à disposition, voire avec des budgets réduits».<sup>10</sup> Dans son rapport, la Commission de gestion recommandait:<sup>11</sup>

- que le Conseil fédéral prenne davantage connaissance des analyses et qu'il les transmette aux commissions parlementaires concernées;
- que l'AIR soit effectuée en deux phases de manière à pouvoir être utilisée en temps opportun pour la consultation des offices et la procédure de consultation;
- qu'elle prenne en compte les résultats des tests PME;
- qu'elle soit déjà utilisée au niveau de la direction du département et du Conseil fédéral comme instrument de pilotage;
- que des mesures soient prises pour améliorer la qualité de l'AIR;

- que les offices soient mieux sensibilisés à la nécessité de l'AIR et que l'on examine la possibilité de confier la compétence des AIR soit au seco, soit à des spécialistes en la matière dépendant des secrétariats généraux.

L'OCDE est par ailleurs en train d'examiner la politique réglementaire de la Suisse et en particulier sa capacité à assurer des réglementations de haute qualité, dans le cadre de ses travaux sur la gestion publique. Ses recommandations ne seront pas publiées avant le printemps 2006, mais il est d'ores et déjà probable qu'elle recommandera à la Suisse de renforcer l'analyse d'impact, comme elle l'a déjà recommandé à de nombreux pays lors d'exercices similaires.<sup>12</sup> En fait, au moins onze pays membres de l'OCDE – dix États membres de l'UE plus la Corée du Sud – sont en train de développer les outils d'analyse d'impact de la réglementation.

D'importants efforts destinés à améliorer l'analyse d'impact ont récemment été déployés au niveau de l'Union européenne, les analyses effectuées étant régulièrement publiées sur Internet.<sup>13</sup> Certaines d'entre elles, comme celle qui concernait «Reach», le nouveau droit de l'UE relatif aux produits chimiques, ont prouvé leur utilité en permettant d'améliorer la législation, ce qui a débouché sur des gains économiques substantiels.

### Un nouveau modèle d'analyse d'impact

Fort des impulsions données par le Parlement et se basant tant sur sa propre expérience que sur celle acquise au niveau international, le seco propose maintenant un nouveau modèle, amélioré, d'analyse d'impact au sein de la Confédération (voir *graphique 1*).

#### Une analyse approfondie

Pour améliorer la qualité de l'AIR en utilisant les synergies possibles, le seco propose d'effectuer des analyses approfondies en collaboration avec les offices responsables.<sup>14</sup> Le Conseil fédéral devrait mentionner, dans ses objectifs annuels, une liste de cinq à dix projets législatifs devant être soumis à un tel type d'analyse. Cela suppose, toutefois, que des ressources en personnel soient libérées à cet effet. La qualité ne pourrait également que s'améliorer si les méthodes d'analyse sont adéquates et que les offices disposent d'une meilleure documentation.

#### Une meilleure programmation

Pour renforcer l'efficacité de l'AIR, il est essentiel de mieux la programmer dans le temps. Une première AIR devrait être effectuée, par l'office fédéral responsable, au

Encadré 1

#### Les procédures les plus fréquentes dans le travail de législation

La procédure officielle de consultation des cantons, des partis politiques et des associations, la consultation des offices au sein de l'administration fédérale et la procédure de co-rapport jouissent d'une longue tradition et ont pour but de prendre en compte les connaissances techniques et les préférences politiques de tous les acteurs importants. Par ailleurs, l'évaluation rétrospective de l'efficacité du droit fédéral par l'administration de la Confédération ou le Parlement occupe maintenant une place reconnue, grâce à l'article 170 de la Constitution. En outre, membre de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), la Suisse évalue régulièrement le succès de certaines pratiques politiques en les comparant à celles d'autres États membres de l'OCDE.

6 Voir Gisiger et Wallart (2005).

7 Voir Département fédéral des finances (2005), p. 3.

8 Voir Association suisse des banquiers (2004).

9 Voir Duperrut (2005), p. 50.

10 Voir Organe parlementaire de contrôle de l'administration (2005), ch. 4.1.8.

11 Voir Commission de gestion du Conseil national (2005).

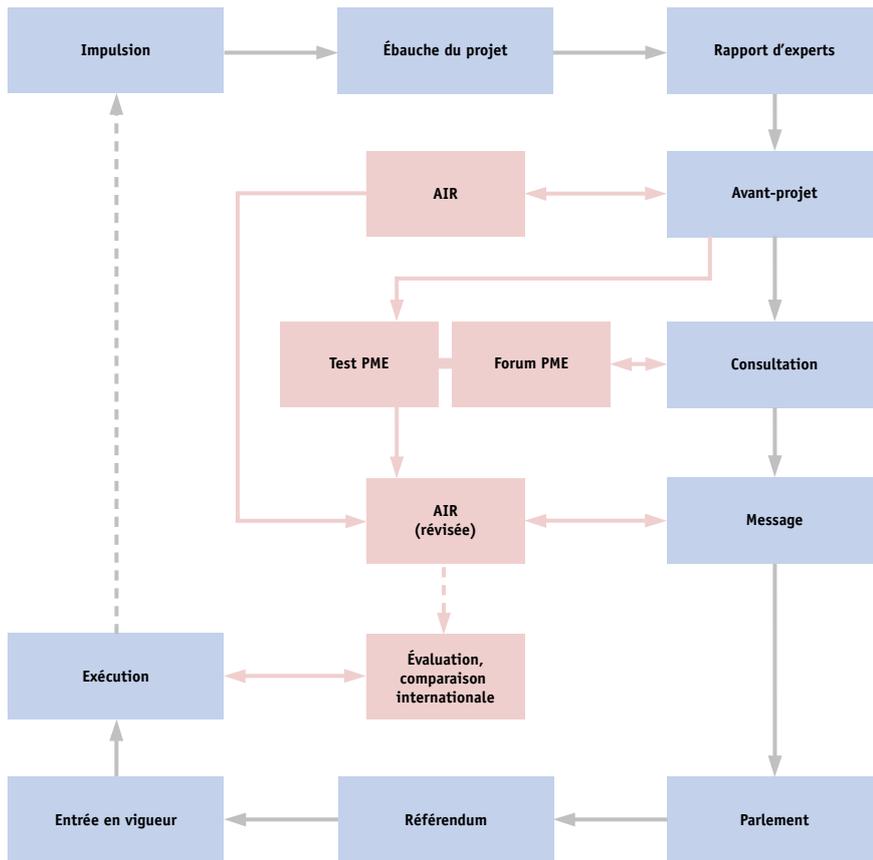
12 Voir *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* (2005).

13 Voir [www.europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/impact/practice\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm).

14 Une première AIR, qui portait sur la révision du droit des produits alimentaires, a été réalisée suivant ce modèle par trois offices fédéraux travaillant en collaboration avec le seco (voir Kölliker et Marti, 2005).

Graphique 1

## Les instruments d'une réglementation efficace dans la procédure législative de la Confédération



Remarque: Le graphique montre quels instruments contribuent à améliorer l'efficacité économique de la réglementation. L'analyse d'impact inclut aussi l'examen des conséquences écologiques et sociales, dans la mesure où elles peuvent être représentées en termes économiques.

Remarquons que la loi sur le Parlement impose d'examiner les conséquences d'un projet de loi sous différents angles (par exemple conséquences financières, conséquences pour l'égalité entre hommes et femmes, etc.).

Source: seco / La Vie économique

plus tard après l'achèvement de l'avant-projet de loi, sur la base de celui-ci. L'analyse peut ainsi servir à décider de la suite de la procédure et peut être jointe à l'avant-projet mis en consultation. Le projet de loi mis au point au terme de la consultation donne ensuite lieu à une AIR révisée en conséquence, en vue de l'élaboration du message.

## Une diffusion plus large

L'amélioration à la fois de la programmation et de la qualité favorisent aussi une plus large diffusion des résultats, donc un meilleur usage des analyses dans la procédure législative. Par-delà les projets eux-mêmes, une publication davantage exhaustive des analyses sur le site internet du seco et dans des périodiques doit contribuer aussi à accroître la visibilité de l'analyse d'impact en général et l'attention qui lui est portée.

## Conclusion

L'instauration de l'analyse d'impact au niveau fédéral a été motivée dans une large mesure, si ce n'est essentiellement, par les simplifications et les allègements administratifs qui en résulteraient, permettant ainsi aux entreprises de réduire leurs frais. L'analyse d'impact recèle à cet égard un potentiel important. Elle oblige les offices chargés de rédiger des projets d'actes juridiques à réfléchir de manière systématique aux effets économiques de leur réglementation et à rendre public (au plus tard dans le message au Parlement) les résultats de leur analyse. Il est, toutefois, souhaitable et possible d'améliorer la pratique de l'analyse d'impact. Le nouveau modèle présenté ici peut contribuer à mieux exploiter le potentiel de l'analyse d'impact. Un des buts visés serait d'éviter aux entreprises des charges suscitées par une réglementation insuffisamment réfléchie.

## Encadré 2

## Bibliographie

- Association suisse des banquiers, *Réglementation des marchés financiers: un état des lieux – Combien et quel type de réglementation pour les banques et la place financière suisse?* Bâle, mai 2004.
- Commission de gestion du Conseil national, *Les tests PME de la Confédération et leur influence sur les lois et ordonnances*, rapport du 20 mai 2005.
- Département fédéral des finances, *Lignes directrices applicables à la réglementation des marchés financiers*, Berne, septembre 2005.
- Duperrut Jérôme, «L'analyse d'impact de la réglementation, le test de compatibilité PME et le Forum PME: des instruments à l'influence limitée», *La Vie économique*, 11-2005, p. 47–50.
- Gisiger Martin et Wallart Nicolas, «Comment sortir de la surréglementation du secteur financier», *La Vie économique*, 3-2005, p. 24–27.
- Kölliker Alkuin et Marti Fabienne, «Analyse d'impact de la réglementation: la révision du droit des denrées alimentaires», *La Vie économique*, 12-2005, p. 43–47.
- OCDE, *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, Paris, 2005.
- Contrôle parlementaire de l'administration, *Les trois «tests PME» de la Confédération: connus? utilisés? efficaces? Rapport à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national*, Berne, 23 février 2005.
- Radaelli Claudio, «The Diffusion of Regulatory Impact Analysis: Best Practice or Lesson-Drawing?», *European Journal of Political Research*, vol. 43, n° 5, août 2004, p. 723–747.