

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

1. Introduction

Une analyse extensive des réglementations fédérales effectuée en 1997 a montré qu'environ deux tiers des actes législatifs fédéraux en vigueur datent de moins de 20 ans. L'activité législative a donc connu un développement très dynamique dans les années 80 et 90. Les moteurs de cette évolution furent les nouveaux domaines de réglementation (environnement, énergie etc.), le développement de l'Etat social et l'ajustement du droit suisse aux normes et conventions internationales. Les motifs à la base de cette évolution furent une augmentation des besoins de protection dans les esprits, une conscience accrue face aux problèmes environnementaux et la marche vers l'intégration du marché intérieur européen. La rationalité économique, les considérations relatives aux coûts et aux bénéfices de nombreuses réglementations et la question de leurs effets sur les variables économiques, telles que l'emploi, les investissements, l'attrait de la place économique etc., n'étaient pas considérées comme prioritaires dans cette activité de réglementation, qui répondait généralement à une motivation politique.

Il faut toutefois constater que cette dynamique a eu pour résultat une constante augmentation des coûts supportés par l'économie privée sous la forme de temps investi dans des tâches administratives, de frais accessoires élevés et de nouvelles taxes qui, dans leur ensemble, renchérissent la place économique suisse par rapport à ses concurrentes pour la production comme pour les services. Les PME, en particulier, sont fortement touchées, car de nombreuses réglementations induisent les mêmes frais pour les grandes et les petites entreprises, de sorte qu'il en coûte proportionnellement davantage à ces dernières, puisque ces frais se répartissent sur un petit nombre de collaborateurs et, de ce fait, sur un chiffre d'affaires moins élevé. Ce sont d'ailleurs les milieux économiques concernés qui ont commencé à s'opposer à de nouvelles réglementations et ont exigé une diminution des charges qu'ils avaient à supporter. Après que de nombreux pays eurent procédé à des déréglementations importantes, cette problématique s'est déplacée sur le terrain de la concurrence que se livrent les places économiques, chacune cherchant à obtenir de la part de l'Etat des conditions-cadre plus favorables. Les milieux économiques exigent à tout le moins une mise en balance des avantages et des inconvénients de toute nouvelle réglementation pour l'économie ainsi qu'une appréciation des conséquences qu'elle induit pour les PME avant l'entrée en vigueur des actes législatifs en question.

Le fait que, au niveau fédéral seulement, on recense une douzaine d'interventions parlementaires réclamant des allègements pour l'économie témoigne clairement des préoccupations des milieux économiques. La motion Forster (96.3618) du 11 décembre 1996 intitulée "Effets de lois et ordonnances sur les petites et moyennes entreprises" demande notamment au Conseil fédéral de "prendre en considération, lorsqu'il élabore un texte de loi,

ses conséquences économiques et administratives pour les PME qui existent ou qui seraient nouvellement créées et les exposer dans le message, comme il expose les conséquences financières pour la Confédération." Un examen des conséquences pour l'économie – examen qui doit porter sur un éventail d'effets plus large – est demandé dans d'autres interventions parlementaires, notamment dans le postulat Loeb (97.3221), le postulat Speck (96.3583), le postulat Spoerry (96.3167) et le postulat Hasler (97.3447).

Le Conseil fédéral a accepté ce mandat parlementaire et a décidé, lors de sa séance du 21 octobre 1998, de prendre une série de mesures qui tendent à alléger les charges administratives supportées par l'économie, et en particulier les PME, et qui doivent aboutir à de meilleures réglementations. Parmi ces nombreuses mesures, il a été décidé d'instaurer un examen systématique des effets des réglementations fédérales sur l'économie. Cet examen comporte deux volets : premièrement, une analyse d'impact de la réglementation (en abrégé : AIR ; connue dans la plupart des Etats membres de l'OCDE sous la dénomination de "*Regulatory Impact Analysis RIA*") et, deuxièmement, un test de compatibilité PME. L'AIR consiste en une analyse des coûts et des bénéfices des réglementations et de leurs alternatives possibles pour les différents groupes concernés de la société. Outre cet aspect coût-bénéfice, il s'agit également de motiver les réglementations du point de vue économique, d'examiner leurs effets sur l'emploi et sur les autres facteurs économiques, de sonder d'autres possibilités plus avantageuses et de détecter le plus rapidement possible les problèmes que pourrait poser leur exécution.

Dans une première étape, ce manuel va exposer les buts visés par l'analyse d'impact de la réglementation et, ainsi, répondre à la question suivante : pourquoi l'AIR est-elle nécessaire et quelle est sa finalité ? Une deuxième étape sera consacrée à la description de la méthode selon laquelle l'AIR doit être effectuée ; il s'agira, autrement dit, de répondre à la question suivante : à quelle systématique doit obéir le travail d'analyse ? La manière de procéder doit être standardisée dans la mesure du possible de sorte que toutes les instances impliquées dans les réglementations à examiner procèdent selon le même schéma et émettent leur jugement de façon uniforme et transparente. Organe de décision de type collégial, le Conseil fédéral doit éviter d'évaluer les implications économiques de manière différente selon le champ d'activité de l'Etat considéré. Tant en ce qui concerne le but que la méthode, l'AIR s'inspire largement de pratiques ayant déjà fait leurs preuves dans de nombreux pays membres de l'OCDE. Au niveau des cantons, des efforts sont également entrepris actuellement pour analyser les conséquences économiques des réglementations selon une systématique précise (canton de Berne). Néanmoins, il s'agit ici d'une première tentative faite en Suisse à l'échelle nationale. Par la suite, le texte fera l'objet d'une mise à jour à la lumière des expériences recueillies. Du point de vue du calendrier, le test de compatibilité PME exposé au point 5 est dans un premier temps limité à la période législative qui court jusqu'à 2003. Une prolongation, assortie d'éventuelles modifications, devra être décidée au plus tard à ce moment-là. En revanche, les points à examiner dans l'AIR seront, dans la mesure du possible, intégrés au schéma des messages et aux directives sur la préparation et l'expédition des affaires du Conseil fédéral dans un avenir plus proche.

2. Les buts de l'analyse d'impact de la réglementation

- *Compléter les bases de décision* : L'analyse de l'impact des réglementations fédérales sur l'économie doit suivre un schéma uniforme de manière que les autorités (Conseil fédéral, Parlement) disposent au moment de leur décision d'informations aussi transparentes et comparables que possible. Le but principal de l'AIR est de compléter les argumentations

politique, régionale, sectorielle et autres par une évaluation systématique des projets de réglementation selon une optique englobant l'ensemble de l'économie. Le test de compatibilité PME est pour sa part davantage axé sur les aspects relevant de l'exécution. Ensemble, l'AIR et le test PME doivent permettre de porter un jugement pertinent sur les effets de la réglementation sur l'économie.

- *Renforcer le raisonnement en termes de coûts* : Les nouveaux actes législatifs sont généralement préparés en fonction de considérations relevant d'une politique sectorielle. L'AIR a pour vocation de recenser aussi bien les bénéfices (souvent sectoriels) que les coûts résultant des nouvelles réglementations, cela sous leurs formes les plus diverses. Les points qu'il importe de clarifier sont notamment ceux-ci : les coûts de production vont-ils augmenter et, si oui, lesquels (énergie, transports, coût du travail, coût d'investissement, élimination des déchets, coût du terrain, coûts de construction etc.) ? La réglementation induit-elle de nouveaux coûts dus à des complications administratives, des problèmes d'exécution, de nouveaux besoins d'investissement ? Complique-t-elle le fonctionnement des entreprises ? Implique-t-elle des procédures de recours et des actions judiciaires onéreuses ? La direction de l'entreprise devra-t-elle investir encore plus de temps et d'efforts dans ses relations avec les administrations publiques ? Et quelles sont les conséquences économiques qui en découlent ? Ce qu'il s'agit de mettre en évidence ici, ce sont les effets prévisibles sur l'emploi, la consommation, les investissements, l'innovation etc. La réglementation proposée aura-t-elle pour effet de supprimer des emplois, ou de garantir ceux qui existent et d'en créer de nouveaux ? Faut-il s'attendre à ce que la nouvelle réglementation entraîne des délocalisations vers d'autres places économiques ? Empêchera-t-elle des investissements, des innovations et les activités de recherche en Suisse ? Provoquera-t-elle une hausse des prix à la consommation, réduisant ainsi les revenus en termes réels ? Les impôts et taxes actuels vont-ils augmenter, freinant ainsi le dynamisme économique ?
- *Proposer d'autres pistes* : La procédure vise en outre à mettre en évidence d'autres possibilités de réglementation qui pourraient se révéler meilleures (alternatives). Des solutions reposant sur une base volontaire ont-elles été éprouvées et, le cas échéant, ont-elles échoué ? Existe-t-il une variante moins onéreuse ou une réglementation assortie de mécanismes économiques d'incitation ? La durée de validité de la réglementation a-t-elle été prise en considération et, si oui, quelle est-elle ? Est-il nécessaire de promulguer des réglementations imposant des obligations générales ou est-il possible d'exempter certaines catégories (p. ex. les PME) ou de limiter le champ d'application de la mesure ?
- *Susciter l'adhésion à la réglementation prévue* : Toute nouvelle réglementation proposée doit être motivée du point de vue économique. Y a-t-il effectivement une défaillance du marché ? Y a-t-il des externalités ? Le mécanisme des prix reste-t-il efficace ou la réglementation le met-elle hors jeu ? L'Etat, en réglementant, entrave-t-il les activités des entreprises ou va-t-il jusqu'à les prendre à son compte ? L'accès au marché après l'instauration de la réglementation sera-t-il assuré pour les nouveaux offrants ? La question relève-t-elle réellement de la compétence de la Confédération ? La réglementation permet-elle de prévenir un raté de l'Etat ? En répondant de manière adéquate à ces questions, on améliore les perspectives de voir la nouvelle mesure obtenir un large assentiment dans le débat politique.
- *Simplifier la procédure de consultation* : Le processus de formation de la décision politique est actuellement fastidieux ; la procédure de consultation telle qu'elle a été

pratiquée jusqu'ici doit être simplifiée. Grâce à l'exposé des conséquences économiques par le département dont émane la proposition, le travail d'évaluation que doivent effectuer eux-mêmes les milieux consultés s'en trouve réduit. Ils peuvent se rallier aux commentaires présentés dans la documentation qui leur est soumise ou faire part de leurs divergences de vues. Ainsi, de meilleures conditions sont créées pour le dépouillement et la mise en valeur des avis recueillis.

- *Fournir des bases en vue d'une évaluation ultérieure* : Toute réglementation doit définir d'emblée clairement les buts à atteindre et le temps nécessaire pour y parvenir. Font également partie de ces bases la description des bénéficiaires du programme, ainsi qu'un exposé qualitatif et quantitatif du bénéfice attendu exprimé en grandeurs économiques. Les coûts du programme doivent être spécifiés avec la plus grande précision possible tant pour son ensemble que pour ses différentes phases (coûts de mise en place, puis coûts réguliers jusqu'à l'échéance de la réglementation). Il faut en outre mentionner qui supporte les coûts (caisses publiques, consommateurs, branches concernées, économie d'exportation etc.). Un tel exposé crée les conditions nécessaires pour examiner après quelques années – par exemple avant une révision de l'acte législatif concerné – le bien-fondé et l'efficacité des mesures prises sur une base aussi objective que possible.

3. Points à examiner

On atteindra les buts de l'AIR en examinant la réglementation selon les critères suivants :

1. *Nécessité et possibilité d'une intervention de l'Etat* : La première étape consiste à exposer les motifs qui justifient, du point de vue économique, la réglementation proposée. Il s'agit ici de répondre aux questions suivantes :

- En quoi consiste exactement l'intérêt public que vise la réglementation ? Quels sont les objectifs à atteindre (du moins sur le plan qualitatif) et dans quel délai ?
- Y a-t-il une défaillance du marché ? Cette réglementation permet-elle de remédier à des externalités ? L'intervention de l'Etat est-elle indispensable ? Les initiatives et les efforts des intéressés directs ne sont-ils pas suffisants ?
- Dans quelle mesure l'accès au marché est-il assuré pour les nouveaux offrants ? Le mécanisme des prix reste-t-il efficace ?
- L'Etat évite-t-il dans la mesure du possible de s'engager dans une activité d'entrepreneur ? Les conditions propres à éviter que l'Etat ne manque sa cible sont-elles réunies ?

2. *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 ; de manière analogue, il s'agit 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 les autres. Ces explications constituent la base qui permettra, au point suivant, de procéder à une évaluation générale coût-bénéfice du projet présenté et d'exposer sous une forme générale les effets de distribution prévisibles. Il s'agit donc d'examiner les questions suivantes :

Quelles catégories de la population et du monde économique sont touchées par la mesure et quels seront les coûts pour chacune de ces catégories ?

- Coûts incombant aux entreprises, en particulier aux PME (y c. exploitations agricoles, indépendants, mais aussi organisations d'utilité publique et autres prestataires)

- Coûts d'exécution pour les administrations publiques
- Coûts touchant d'autres catégories concernées (pouvoirs publics, consommateurs etc.)
- La réglementation induit-elle des désavantages par rapport aux concurrents opérant sur d'autres places économiques ?

Quelle est l'utilité de la mesure pour les diverses catégories concernées ?

- Bénéfice d'utilité sociale générale
- Bénéfice pour les travailleurs et travailleuses (séparément)
- Bénéfice pour l'environnement
- Bénéfice pour les diverses catégories de bailleurs de fonds
- Bénéfice pour d'autres groupes ou catégories.

Un élément essentiel ici est de fournir des indications sur l'importance numérique des catégories concernées. Lorsqu'il n'est pas possible de chiffrer les coûts et bénéfices moyens et éventuellement pour quelques membres particulièrement concernés de ces groupes, les indications devront être données en valeurs non monétaires (p. ex. en unités physiques). Il faut si possible fournir les indications quantitatives en chiffres correspondant aux valeurs annuelles ainsi qu'à la somme totale pour toute la durée de la réglementation (coûts initiaux, coûts annuels). Les indications générales ou de tendance sont admissibles dans la mesure où elles sont suffisamment transparentes et étayées (exemples : aucun bénéfice prévisible, coûts négligeables etc.). Le but n'est pas tant plus de donner des montants en valeur absolue : on privilégiera plutôt ici les estimations des charges et des changements relatifs (exemple : la branche X ou le groupe Y auront-ils davantage de charges à supporter que les autres et subiront-ils des désavantages concurrentiels ?). Les coûts et les bénéfices peuvent être présentés dans un tableau donnant une vue d'ensemble sous forme de bilan et mettant en évidence les estimations pour chacune des catégories concernées (PME, travailleurs, employeurs etc.).

3. *Implications pour l'économie dans son ensemble* : La troisième étape consiste à exposer les effets généraux de la réglementation proposée.

- Comment les intéressés (ceux qui profiteront et ceux qui pâtiront de la nouvelle réglementation) adapteront-ils leur comportement en réaction à la nouvelle norme ?
- La nouvelle réglementation augmentera-t-elle l'efficacité du marché (libre accès des entreprises au marché, davantage de concurrence) ?
- A quels effets faut-il s'attendre sur le front de l'emploi – maintien et création d'emplois ?
- Quels sont les effets de la réglementation sur les autres variables économiques (en particulier sur l'attrait de la place économique, les investissements, l'innovation, la consommation, l'activité de recherche, l'environnement etc.) ?

Pour terminer, il faut essayer de mettre en balance tous les effets en étant conscient du fait que chaque individu évaluera différemment les avantages et les inconvénients de la solution proposée. C'est en particulier sur la base des coûts et bénéfices spécifiques calculés au point 2 et différenciés en fonction des diverses catégories concernées qu'il sera possible de proposer une appréciation globale des effets de la réglementation prévue.

Ce point donnera souvent lieu à des indications de tendance, car une quantification est souvent impossible ici et ne paraît envisageable qu'après des analyses détaillées et coûteuses (exemple : on ne pourra que rarement disposer de données précises quant aux conséquences concrètes des réglementations sur l'emploi, c'est-à-dire du nombre d'emplois touchés en valeur

absolue, et l'on préférera par conséquent indiquer des tendances). Quant aux conséquences de la réglementation sur les investissements, l'innovation etc., on devrait indiquer dans quel sens la tendance se fera sentir (positif ou négatif) en utilisant une échelle à trois degrés au moins (exemple : aucune influence, influence modérée, grande influence).

4. Réglementations alternatives : La quatrième étape consiste à traiter les alternatives possibles.

- Quelles alternatives à la réglementation prévue ont-elles été prises en considération ? Est-il besoin d'imposer – dans le domaine du droit public¹ – une interdiction ou un monopole d'Etat ? 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'Etat 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, limitation à certaines parties de l'économie, à certaines branches ou régions, clauses de minimis etc.) ont-elles été examinées ?

5. Aspects pratiques de l'exécution : La cinquième étape touche à la réglementation de l'exécution. Ce point donne notamment suite à la motion Widrig (97.3334), qui demande au Conseil fédéral "de dresser une liste de règles censées prévenir de nouvelles complications administratives" en cas d'adoption de nouvelles lois et ordonnances.

Concrètement, il s'agit, de tenir compte en particulier des aspects formels suivants :

- La réglementation prévue est-elle praticable du point de vue de l'exécution ? Des simplifications ont-elles été envisagées et, si oui, lesquelles ?
- A-t-on notamment tenu compte du principe de la coordination des procédures ? Ou bien y a-t-il des procédures parallèles au niveau fédéral, mais aussi au niveau cantonal ?
- Dans une première phase, la réglementation pourrait-elle être mise en vigueur pour une durée limitée ? Une échéance est-elle prévue et, si oui, pour quand ?
- Qu'en est-il de la délégation de compétences ? A-t-on en particulier respecté le principe qui veut que de nouvelles activités soumises à autorisation ne peuvent être introduites qu'au niveau de la loi et non au niveau de l'ordonnance ?
- Une personne qui n'est pas spécialement versée dans la chose juridique (PME) peut-elle se retrouver dans la loi et l'ordonnance ? Le projet prévoit-il une répartition judicieuse de

¹ Dans le domaine du droit privé, les questions qui se posent sont plutôt celles de l'utilité des différentes formes juridiques (SA, Sàrl etc.) proposées par le législateur, et de leur attrait après la modification de la réglementation.

la matière entre loi et ordonnance d'une part, et pratique administrative et jurisprudence d'autre part, qui sont des domaines plus difficiles d'accès ?

- Le texte est-il compréhensible pour le non-juriste ? Et la réglementation est-elle assez transparente pour imposer à l'autorité certains principes à observer lorsqu'elle fait usage du pouvoir d'appréciation qui lui est conféré ?
- Les instances prévues pour l'exécution sont-elles qualifiées pour cela ? L'organisation des contrôles est-elle assurée ? La répartition des tâches entre Confédération et cantons est-elle judicieuse du point de vue du destinataire de la norme (y c. voie de recours) ?
- Comment la voie de recours est-elle réglementée, autrement dit y a-t-il au maximum trois échelons : autorité administrative, commission de recours et tribunal administratif ?
- L'introduction du nouvel acte législatif est-elle préparée (activité d'information) et judicieusement réglée ? A-t-on tenu compte du temps nécessaire aux entreprises pour s'adapter au nouveau droit ?
- Dans quelle mesure l'acte législatif prévu modifie-t-il la densité normative (voir en annexe la liste dans laquelle les instruments de réglementation sont énumérés selon un ordre croissant d'interventionnisme de l'Etat) ? Et cette modification est-elle justifiée ?

4. Procédure / champ d'application

Les étapes définies précédemment doivent permettre de systématiser les indications – aujourd'hui déjà partiellement usuelles – figurant dans les messages, et de les présenter selon un schéma uniforme. Un abrégé des constatations faites concernant les points à examiner qui sont mentionnés sous chiffre 3 constitue le contenu du nouveau chapitre à insérer dans le message. Selon l'objet de la réglementation, il arrivera que ces points ne soient pas tous abordés, car toute réglementation n'aura pas forcément toutes les conséquences énumérées ici. Dans de tels cas, l'examen devra se limiter aux questions essentielles et répondre sommairement aux autres points (Exemple : pas d'influence, pas d'effet).

A l'instar des chapitres intitulés "Conséquences financières et effets sur l'état du personnel", "Effets pour la Confédération et pour les cantons" ou "Relation avec le droit européen", le chapitre "Conséquences économiques" doit figurer dans les messages du Conseil fédéral qui présentent des modifications constitutionnelles et légales ayant un impact sur l'économie.

Réserver un chapitre pour l'exposé synthétique des conséquences économiques doit favoriser une mise en balance des intérêts qui soit à la fois transparente et fondée sur des critères solides. Les raisons économiques exposées dans cette section peuvent être comparées à d'autres intérêts importants (p. ex. protection de l'environnement, équilibre social, intégration politique etc.) et classées selon un ordre de priorité. Il n'y aura pas toujours antinomie entre ces objectifs. Les interactions positives et favorables doivent être soulignées.

Les analyses d'impact de la réglementation doivent être effectuées lorsqu'il s'agit de réviser des actes législatifs ou d'en édicter de nouveaux au niveau de la Constitution, des lois ou des ordonnances. La prise en compte des ordonnances – du moins de celles qui sont proposées au Conseil fédéral – doit assurer que, dans le domaine des compétences législatives déléguées, on n'aboutisse pas à un degré d'intervention que le législateur lui-même n'a pas voulu. Cette prise en compte des ordonnances est également indiquée parce que les réglementations d'exécution, qui sont généralement responsables du plus gros de la charge administrative, ne sont précisément fixées qu'au niveau des ordonnances. Il s'agit enfin de prendre en compte

également les actes d'application du droit qui ont une grande portée économique (p. ex. concession du Conseil fédéral pour une nouvelle ligne de chemin de fer).

Une analyse provisoire de l'impact de la réglementation doit être effectuée avant l'ouverture des consultations et exposée dans la documentation présentée aux milieux consultés. Dans la suite du processus législatif, l'analyse doit être adaptée en fonction des nouveaux acquis.

5. Rapport entre l'analyse d'impact de la réglementation et le test de compatibilité PME, rôle du Forum PME

Du point de vue de la forme, l'analyse des conséquences économiques de la réglementation se subdivise en deux parties dont chacune vise un objectif quelque peu différent. L'analyse d'impact de la réglementation, dont traite le présent manuel, procède d'une optique embrassant l'ensemble de l'économie, voire l'ensemble de la société. Le test de compatibilité PME procède au contraire de l'optique des petites et moyennes entreprises. Aussi ce dernier reflétera-t-il un point de vue particulier.

Dans l'appréciation, de nature politique, de la question de savoir "si" l'Etat doit intervenir, ce seront donc principalement les résultats de l'analyse d'impact de la réglementation qui entreront en ligne de compte. Dans le cadre de cette analyse, les résultats du test de compatibilité PME ne seront qu'un élément d'appréciation. Le test de compatibilité PME est beaucoup plus à l'avant-plan lorsqu'il est question de la manière dont l'Etat doit intervenir, soit sur la question du "comment". Il est de fait que l'exécution de la plupart des actes législatifs ayant un impact sur l'économie touche directement les entreprises. Le test de compatibilité PME doit garantir que les complications administratives découlant de l'exécution soient réduites à leur plus simple expression, que les coûts d'une nouvelle mesure, sous forme d'investissements supplémentaires ou de complications dans la gestion, soient réduits à un minimum et que les entreprises conservent la plus grande marge de manœuvre possible.

Par conséquent, entre l'analyse d'impact de la réglementation et le test de compatibilité PME, il existe aussi un certain échelonnement dans le temps. Comme on l'a mentionné, les résultats d'une première analyse d'impact de la réglementation – qui devra encore être améliorée au fil du processus législatif – doivent déjà figurer dans le rapport explicatif qui accompagne le dossier de consultation. En revanche, et pour ne pas retarder le processus législatif, le test de compatibilité PME n'aura souvent lieu que pendant la durée de la procédure de consultation. Le projet aura lors atteint un certain degré de maturité et pourra "reposer" pendant la durée de la consultation ; la documentation ayant servi à la consultation peut être utilisée pour les entreprises contactées et pour informer celles-ci sur la nouvelle réglementation prévue.

Pour donner aux résultats du test de compatibilité PME davantage de résonance, il faudra les soumettre au Forum PME lorsqu'il s'agit d'actes législatifs dont les effets dépassent le cadre d'une branche économique bien précise. Ce sera le cas trois à cinq fois par an. Le Forum PME est une commission fédérale d'experts constituée à la fin de 1998 pour donner suite à un postulat. Les chefs d'entreprise réunis dans ce forum doivent prendre note des résultats du test PME, les confronter avec les expériences faites dans leur entreprise et élaborer une prise de position de la commission dans le cadre de la consultation en cours.

Mais le Forum PME a également une seconde tâche. Il doit s'occuper tour à tour des domaines d'interaction entre les entreprises et certaines entités de l'administration (autorités du marché du travail, autorités en matière de santé publique, assurances sociales, douanes, etc.) et, dans

ces domaines, mettre au jour les améliorations de l'intervention étatique qui sont nécessaires du point de vue des PME. Par cette seconde fonction du Forum PME, on assure que l'examen critique ne porte pas seulement sur les nouvelles réglementations, mais s'étende aux textes en vigueur.

6. Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

L'analyse d'impact de la réglementation implique indéniablement une charge de travail supplémentaire pour les offices fédéraux responsables, mais celle-ci demeure limitée. Lorsque l'on sait que cette analyse se fait aujourd'hui déjà de manière non systématique et, partant, avec des résultats difficiles à reproduire, la dépense supplémentaire apparaît bien défendable. Cela d'autant plus que, dans chacune des phases suivantes (consultation des offices, consultation élargie, débat au Conseil fédéral et au Parlement, exécution), des économies sont réalisées du fait que l'on a procédé de manière cohérente et structurée. L'accent étant placé sur des considérations d'ordre qualitatif et non sur des mesures exactes, l'application devrait être possible avec les ressources disponibles sans qu'il faille donner des mandats à des tiers ni demander des ressources financières et humaines supplémentaires. Sont réservés les cas dans lesquels l'office responsable veut effectuer, au lieu d'une analyse d'impact de la réglementation – qui est de nature pratique – une évaluation législative ou une analyse coût-bénéfice satisfaisant à des critères scientifiques.

Le test de compatibilité PME appelle un plus grand investissement en moyens financiers et en personnel, en particulier lorsque l'on n'a pas encore d'expérience du domaine. Aussi les tests de compatibilité PME ne sont-ils prévus qu'en cas d'importantes modifications de lois fédérales et d'ordonnances qui sont édictées par le Conseil fédéral et pour lesquelles – en raison de leur portée économique – on procède à une consultation formelle. Le Secrétariat d'Etat à l'économie (*seco*) doit lui aussi participer activement à ces tests en aidant l'office responsable à élaborer le questionnaire et à sélectionner les entreprises (et organisations d'utilité publique) à contacter, mais aussi en l'accompagnant si possible dans les dix visites d'entreprises qui sont exigées (investissement-temps : ½ jour par entreprise, voyage compris).

Berne, le

DEPARTEMENT FEDERAL DE L'ECONOMIE

Renseignements :

Secrétariat d'Etat à l'économie (*seco*)
Direction de la politique économique
Analyse de la réglementation
Effingerstrasse 1
3003 Berne

Nicolas Wallart, tél. 322 21 16
Alkuin Kölliker, tél. 324 22 89

Annexe : Liste d'instruments de réglementation

1. Prescriptions en matière d'information

- Indications de contenu et de quantité
- Indications de prix et de qualité
- Indications de type mode d'emploi
- Autres obligations d'informer

2. Standards de qualité

- Instituts de droit privé (p. ex. formes juridiques possibles pour les entreprises)
- Responsabilité et devoir d'indemnisation
- Annonce obligatoire, obligation d'archivage
- Formulation d'objectifs qualitatifs
- Renvoi aux normes et directives émises par des tiers, référence à l'état de la technique, sigles d'homologation facultatifs

3. Standards de quantité

- Subventions
- Interdictions ponctuelles (p. ex. utilisation de certains additifs), principes
- Formulation d'objectifs quantitatifs
- Expertise selon des normes fixées (qui deviennent ainsi des prescriptions techniques)

4. Autorisations

- Certificats de capacité et diplômes professionnels requis
- Autorisations de durée limitée ou illimitée

5. Interdictions et monopoles d'Etat

- Interdiction complète de certaines activités (commerce, exportation, etc.)
- Monopoles d'Etat (p. ex. régate du sel)

Les instruments sont énumérés selon un ordre correspondant à l'intensité croissante de l'intervention de l'Etat.