

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Contrôle parlementaire de
l'administration

CH-3003 Berne

Tél. 031 323 09 70

Fax 031 323 09 71

www.parlement.ch

pvk.cpa@pd.admin.ch

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

Editeur: Contrôle parlementaire de l'administration, 3003 Berne

Impression: Office central fédéral des imprimés et du matériel, 3003 Berne

«En général, les politiciens veulent s'assurer que le remède n'est pas pire que la maladie. C'est ce souhait qui crée la demande pour l'analyse d'impact des actions gouvernementales».
In: OCDE, 2003, p. 51.

L'essentiel en bref

Alors que la compétitivité économique de la Suisse se réduit et que les petites et moyennes entreprises sont particulièrement touchées par les charges administratives, la Confédération a décidé de mettre en place des instruments au service du droit en élaboration, les trois «Tests PME»: l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), le test de compatibilité PME et le Forum PME. L'AIR soumet les nouvelles lois et ordonnances à une analyse de leurs impacts économiques généraux dans le but d'améliorer la qualité de la réglementation. Le test de compatibilité est une enquête menée par le seco auprès de PME sur leurs problèmes d'exécution d'actes réglementaires. Le Forum PME s'engage à présenter le point de vue des PME dans le processus de décision politique.

Le CPA s'est basé sur des entretiens, des analyses de textes et des cas pratiques dans le but d'évaluer l'*impact* des «Tests PME» dans le processus de décision, soit leur connaissance, leur utilisation et leur influence.

Les trois «Tests PME» sont *connus* par les acteurs politiques, quoique souvent de manière superficielle. Le Parlement, le Conseil fédéral et les acteurs externes sont nettement moins sensibilisés à ces instruments que les offices et le seco. Le contexte politique est favorable à la prise en compte des effets économiques généraux et spécifiques aux PME, surtout au niveau du discours des acteurs politiques. Toutefois, ces aspects ne sont pas systématiquement traités dans le processus de décision politique, particulièrement au Parlement.

L'*utilisation* de ces instruments dans la phase pré-parlementaire reste modeste. En général, l'AIR est considérée comme une tâche supplémentaire, que les offices remplissent à la dernière minute. Ils se contentent de procéder à l'AIR lors de la rédaction finale du chapitre sur les conséquences économiques qui doit figurer dans le message à l'attention du Parlement. L'AIR n'est donc pas utilisée comme instrument de pilotage pour aider à la prise de décision, pour choisir des alternatives et pour raisonner en termes de coûts. Elle n'apporte pas non plus la possibilité aux acteurs de la procédure de consultation (offices et acteurs externes) de prendre en compte et de réagir aux informations fournies par l'AIR, parce qu'elle ne figure pas dans les documents transmis. Il n'y a pas eu de changement de culture au sein des offices, sauf dans quelques cas, où l'AIR a permis des feed-back d'information entre la rédaction des articles de loi et l'estimation de leurs effets économiques.

Les offices n'ont pas engagé de ressources supplémentaires pour conduire les AIR: peu de personnes sont spécialement qualifiées pour cette tâche, le seco ne s'appuie que sur un poste, les ordonnances ne sont pour la plupart pas soumises à une AIR, aucun programme de formation n'est proposé et il n'existe pas de contrôle interne des AIR dans les offices. Le contrôle des AIR est effectué par le seco, mais il n'a que peu de moyens pour faire pression sur les offices. Le plus formel est la procédure de co-rapport qui n'est quasiment jamais utilisée sur ces points.

La crédibilité du Forum PME n'est pas encore bien établie auprès des acteurs politiques. Les résultats des tests de compatibilité ne sont pas souvent exploités. La complémentarité entre les trois instruments n'est pas maximisée.

Dans la phase parlementaire, les «Tests PME», et plus particulièrement l'AIR, sont une source d'information officielle sur l'impact économique du projet de loi. La qualité de l'information transmise par ces «Tests PME» est critiquée. Elle entre en concurrence avec un flot d'autres informations. Le potentiel d'utilisation des «Tests PME» existe, mais il reste faible, surtout au vu de son infime présence et de son inadéquation à la discussion article par article menée au Parlement.

L'*influence* des trois «Tests PME» est minime dans le processus de décision, surtout au Parlement. De ces trois instruments, c'est l'AIR qui a la plus d'influence, même si elle est plutôt indirecte, avec un rôle de sensibilisation des offices et de transmission de l'information aux parlementaires. La contribution des prises de position du Forum PME est la plupart du temps insuffisante et leur concrétisation n'est pas la règle. En général, ces instruments n'influencent pas l'orientation stratégique d'une loi. L'influence se trouve parfois au niveau opérationnel: des articles d'ordonnance sont modifiés suite à un test PME.

Enfin, les bénéfices économiques d'une réglementation de meilleure qualité sont potentiellement élevés. Ces trois instruments pourraient donc jouer un rôle crucial, s'ils étaient correctement intégrés dans le processus de décision. Mais une analyse coûts/bénéfices de ces instruments montre que, pour l'instant, tant leurs bénéfices que leurs coûts sont perçus comme faibles.

Ainsi, en ce qui concerne la prise en compte dans le processus de décision politique des conséquences économiques générales et sur les PME en particulier, les «Tests PME» n'ont pas encore apporté leur contribution à une prise de décision fondée sur des bases analytiques solides par les acteurs politiques. Ces derniers restent nettement plus influencés par l'intérêt politique, par les groupes de pression ou par la recherche du consensus.

Abstract

To counter Switzerland's falling economic competitiveness and the heavy administrative burdens faced by its small and medium-sized enterprises, the Confederation has decided to establish tools for supporting legislation in the form of three "SME tests": the regulatory impact analysis (RIA), the SME compatibility test and the SME forum. The RIA involves an analysis of the general economic consequences of the new laws and ordinances with the aim of improving regulation. The compatibility test is a survey carried out by the seco among SMEs and centres on the problems they encounter in implementing legislation. The SME forum relays the interests of SMEs in the political decision-making process.

The Parliamentary Control of the Administration used interviews as well as analyses of texts and of case studies to assess the *impact* of these "SME tests" on the decision-making process, namely their awareness, their use and their influence.

Political players are *aware* of the three "SME tests", though often only at a superficial level. Awareness of these tools is far rarer among the Swiss parliament, the Federal Council and external players than among the federal offices and the seco. The current political context favours awareness of the general economic consequences, as well as those affecting SMEs in particular, especially when it comes to debating among political players. These aspects are however not systematically dealt with in the political decision-making process, notably in parliament.

These tools are still *used* only rarely in the pre-parliamentary phase. The RIA is generally considered to be an additional task that federal offices carry out at the last minute. The RIA is done only as part of the final editing of the section on economic impact that has to be included in any message to parliament. The RIA is thus not used as a steering tool to aid decision-making, to select options and to weigh up cost. Neither does it offer the parties involved in the consultation process (federal offices and external players) the opportunity to take into account and act on information obtained through the RIA because it is not among the documents supplied. There has been no cultural change among federal offices, except in a few cases where the RIA has led to feedback between legislation being drawn up and its economic effects being assessed.

Federal offices have not used any additional resources to carry out RIAs: few people are specially qualified for this task, the seco has only one post, ordinances are generally not subject to a RIA, no training programme has been proposed and there is no internal monitoring of RIAs in the federal offices. RIAs are monitored by the seco, who has limited means for putting pressure on the other federal offices. The most formal means is the co-reporting procedure, which is almost never used in relation to these points.

The credibility of the SME forum has not yet gained a firm foothold among political players. Results of the compatibility tests are rarely used and complementarity between the three tools has not been maximised.

During the parliamentary phase, the "SME tests", and the RIA in particular, are a source of official information concerning the economic impact of a proposed law. The quality of the information obtained through these "SME tests" is controversial; it has to compete with a wide variety of information from other sources. There is indeed potential for using the "SME tests" but it is not overwhelming, especially in

view of its low awareness and the fact that it is inadequate for the article-by-article debate held in parliament.

The degree of *influence* of the three “SME tests” is minimal in relation to the decision-making process, in particular in parliament. The RIA has more influence, even if it tends to be indirect, serving to raise consciousness among federal offices and to provide information for politicians. Most of the time, the contribution made by the statements of the SME forum is insufficient and these statements do not normally lead to a concrete result. In general, these tools have no influence on the strategic thrust of a law. There is a degree of influence at an operational level: articles of ordinances have been modified following an SME test.

Finally, economic benefits of better quality regulation are potentially high. This means that these three tools could play a crucial role if they were properly integrated into the decision-making process. But a cost/benefit analysis of the tools shows that at present both benefits and costs are considered to be small.

In conclusion, as far as concerns the degree to which general economic consequences, as well as those affecting SMEs in particular, are taken into account in the political decision-making process, the three “SME tests” have yet to make a contribution towards decision-making by political players based on reliable analytical information. The latter are still much more influenced by political interests, lobbies or aiming at a compromise.

Table des matières

1 Mandat	6
1.1 Cadre de la recherche	6
1.2 Structure du rapport	8
1.3 Méthodologie	8
2 Cadre général des «Tests PME»	10
2.1 Trois piliers des «Tests PME» de la Confédération	12
2.1.1 Analyse d'impact de la réglementation (AIR)	12
2.1.2 Test de compatibilité PME	14
2.1.3 Forum PME	15
2.2 Processus législatif fédéral de prise de décision	15
2.3 Expériences internationales	17
3 Connaissance	18
3.1 Défense des intérêts des PME et de l'économie dans la politique suisse	18
3.2 Connaissance des trois «Tests PME»	21
3.3 Information contenue dans les «Tests PME»	26
4 Utilisation	28
4.1 Utilisation dans la phase pré-parlementaire	29
4.1.1 Soutien politique et utilisation au niveau élevé	29
4.1.2 Utilisation de l'AIR	29
4.1.3 Utilisation du Forum PME	32
4.1.4 Utilisation du test de compatibilité	33
4.1.5 Coordination des trois «Tests PME»	33
4.1.6 Période d'intervention	34
4.1.7 Rôle du seco	36
4.1.8 Développement des capacités	37
4.1.9 Différences entre lois et ordonnances	38
4.2 Utilisation dans la phase parlementaire	39
4.2.1 Utilisation comparative	42
4.3 Chapitre sur les conséquences financières dans les messages	42
5 Influence	43
5.1 Nature de l'influence	47
5.2 Rapport coûts/bénéfices	49
6 Conclusion	50
Annexe 1: Questionnaire exhaustif sur les «Tests PME»	56
Annexe 2: Exemple d'une AIR	59
Annexe 3: Exemple d'un test de compatibilité	64
Annexe 4: Exemple d'une prise de position du Forum PME	69
Bibliographie	75
Liste des personnes entendues	77

1 Mandat

Lors de sa séance du 21 juin 2004, la sous-commission DFE/DFP de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a mandaté le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) pour effectuer une évaluation sur les «Tests PME» de la Confédération: l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), le test de compatibilité PME et le Forum PME.

Le but de cette recherche est d'évaluer l'impact des trois «Tests PME» dans le processus de décision politique. Il s'agit d'étudier si les conséquences sur l'économie, en particulier sur les PME¹, sont prises en compte de manière adéquate par les acteurs politiques lors de l'adoption de la législation au niveau fédéral.² Pour le Parlement, la portée de cette évaluation est double: d'une part, il exerce la haute surveillance sur les offices fédéraux qui conduisent ces «Tests PME» et, d'autre part, il utilise les résultats de ces «Tests PME» dans le processus législatif.

Vu l'importance des PME dans l'économie nationale et à une époque où la Suisse tente d'améliorer son potentiel économique, l'utilité de cette recherche est manifeste. Selon l'OCDE, un recours fréquent et professionnel à ces tests améliore le rapport coût/efficacité des décisions politiques et réduit le nombre de réglementations de qualité médiocre ou inutiles³, ce qui résulte en un impact positif sur l'économie des pays qui les conduisent.⁴ Après plus de quatre années de mise en pratique en Suisse, il y a lieu d'envisager une évaluation de ces «Tests PME».

1.1 Cadre de la recherche

Conformément au mandat donné par la sous-commission, la question centrale de cette recherche est: quel est l'*impact* des «Tests PME» dans le processus de décision politique suisse? Les questions suivantes guident l'évaluation:

- Quelle est la notoriété des «Tests PME»?
- Les décideurs politiques ont-ils recours à ces instruments?
- Les offices tiennent-ils davantage compte des effets de la législation sur l'économie et les PME en particulier?
- Assiste-t-on à un changement de culture au sein des offices?
- Les résultats des «Tests PME» sont-ils utilisés pour modifier les projets d'actes législatifs?
- Comment le Forum PME relaye-t-il les préoccupations des PME dans le processus de décision?

Le schéma de causalité présenté dans la Figure 1 illustre clairement le fonctionnement des «Tests PME». L'évaluation du CPA met l'accent sur la catégorie E. Le changement de comportement (impact) visé par les «Tests PME» est que les acteurs concernés (le Conseil fédéral, les offices et le Parlement) tiennent

¹ Pour une définition précise et des données sur les PME, voir: Habersaat et al, 2001.

² Certains cantons ont adopté ou sont en voie d'adopter des instruments similaires (Berne, Bâle-Campagne, Argovie, Zurich, Neuchâtel, Soleure).

³ OCDE, 2002, p. 53.

⁴ OCDE, 2000, p. 8.

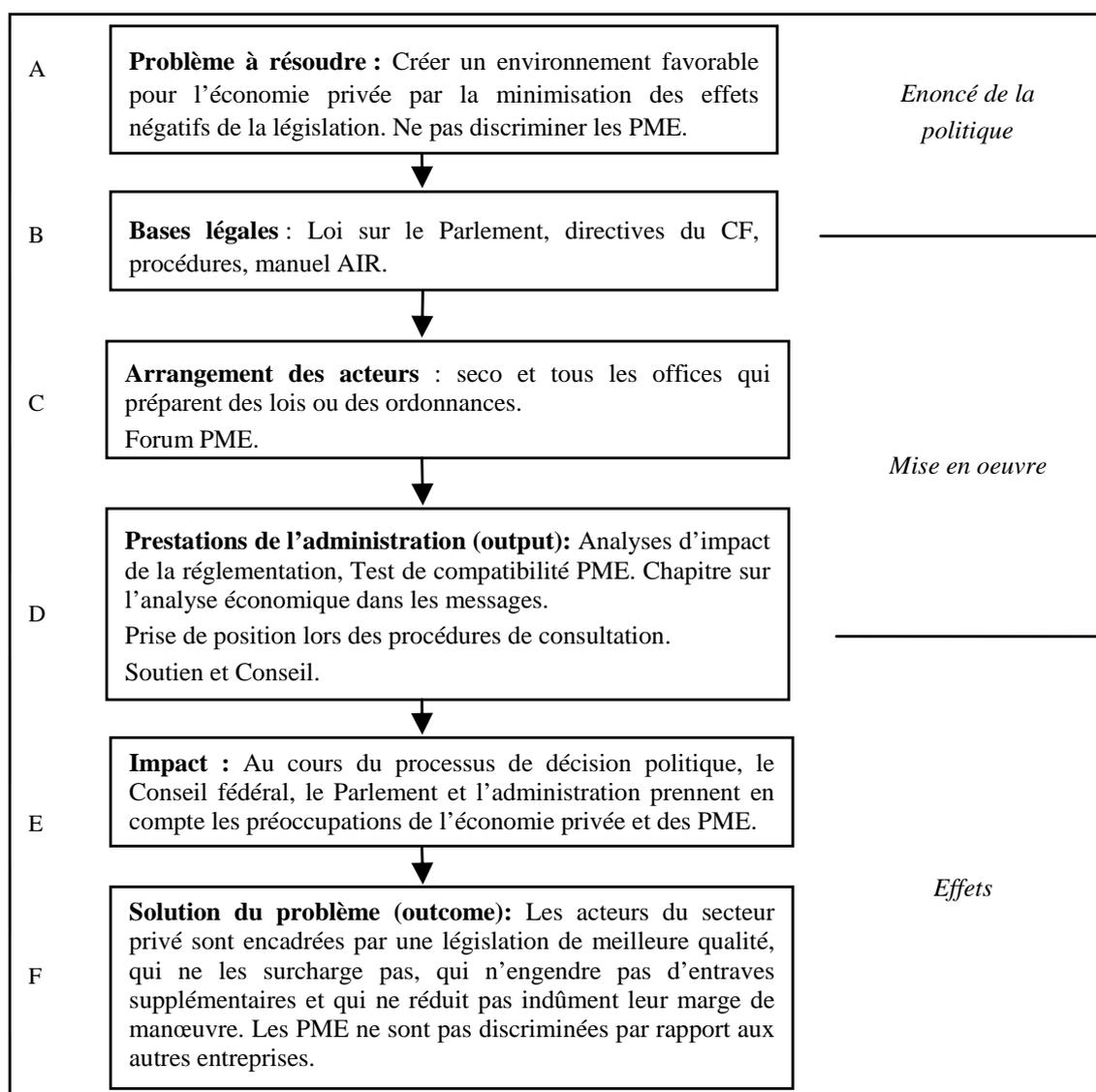
mieux compte des effets de leurs décisions sur l'économie et en particulier sur les PME lors de l'adoption de la législation. Les «Tests PME» contribuent à un «changement de culture» de l'administration et du législateur, dans ce sens qu'ils prennent mieux conscience des coûts de leurs actions et sont plus réceptifs à des modifications réglementaires pour réduire ces coûts.

Dans cette évaluation, l'impact des «Tests PME» comprend trois dimensions:

- leur *connaissance* par les acteurs du processus de décision politique,
- leur *utilisation* par ces mêmes acteurs individuels,
- leur *influence*, c'est-à-dire l'utilité globale qu'ils exercent dans le processus de décision.

Figure 1

Schéma de causalité des «Tests PME»



Source: CPA, schéma simplifié sur la base de: Knoepfel et al., 2001, p. 272.

Comme le montre ce schéma de causalité, d'autres types d'évaluations sont possibles. Une évaluation sur l'output (catégorie D) a été menée par le seco.⁵ Par contre, une évaluation de l'outcome (catégorie F) est confrontée à des difficultés méthodologiques trop substantielles sur les coûts et les bénéfices totaux de la réglementation, comme le démontrent les tentatives de l'OCDE dans le domaine, et demande des ressources importantes.

1.2 Structure du rapport

Le rapport est structuré en six chapitres. Le premier résume le mandat et la méthodologie. Le deuxième décrit le cadre général et présente les «Tests PME» tels que développés en Suisse. Les trois chapitres suivants analysent l'impact de ces «Tests PME» dans le processus de décision politique suisse, selon les trois dimensions de leur connaissance, leur utilisation et leur influence. Enfin, le dernier chapitre tire les conclusions pertinentes sur leur impact.

1.3 Méthodologie

Le CPA s'est inspiré des méthodes d'évaluation des «Tests PME» développées par l'OCDE.⁶ Dans cette étude, le CPA fait référence à la méthodologie du test de fonction⁷, qui concerne la catégorie E. Il vise à évaluer l'impact des «Tests PME» sur la qualité de la réglementation, plus précisément son degré d'intégration et son influence sur la culture administrative et politique. Il s'agit de montrer comment les acteurs politiques changent de pratiques suite à l'introduction de ces instruments.

Concrètement, le CPA se base sur une méthodologie triangulaire pour répondre aux différentes questions de cette évaluation. Les trois sources utilisées sont l'analyse secondaire de la littérature spécialisée, les entretiens avec des praticiens des «Tests PME» et l'analyse de textes pertinents.

Des cas pratiques concrets ont été sélectionnés pour donner un aperçu illustratif et représentatif: révision de la loi sur les allocations pour perte de gain (révision LAPG; RS 834.1), loi encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG; RS 842), Armée XXI (révision partielle de la loi sur l'armée et l'administration militaire; RS 510.10), loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand; RS 151.3), loi sur la formation professionnelle (LFPr; RS 412.10), dans le cadre de la 11e révision de l'AVS, taux de cotisation perçu sur le revenu provenant d'une activité indépendante (TCRAI; RS 831.10)⁸ et ordonnance sur les mouvements de déchets spéciaux (ODS; RS 814.610). Ce choix repose sur les critères suivants: processus législatif achevé avant la fin de l'année 2004, panachage des «Tests PME» réalisés,

⁵ seco, 2004. Le seco a mené une évaluation sur la qualité du contenu des AIR. Elle visait à établir dans quelle mesure les AIR respectaient les procédures et les directives.

⁶ Voir en particulier, OCDE, 2003, pp. 58 ss., OCDE, 2004b, pp. 27 ss et Harrington et Morgenstern, 2004.

⁷ L'OCDE a développé des tests de conformité, de performance et de fonction.

⁸ Dans ce cas précis, le CPA a limité l'analyse des textes à ce seul point, car le test de compatibilité PME et la recommandation du Forum PME concernent exclusivement le taux de cotisation des indépendants.

diversité des thèmes (politique économique, sociale, financière entre autres).⁹ La table ci-après montre, pour chacun des sept cas pratiques, quels tests ont été réalisés.

Table 1

«Tests PME» réalisés dans les cas pratiques choisis

	Révision LAPG	LOG	Armée XXI	LHand	LFPr	TCRAI	ODS
AIR	X	X	X	X	X	X	
Test de compatibilité	X				X	X	X
Forum PME	X		X			X	X

Source: CPA

La littérature spécialisée dans le domaine est une source importante d'information pour mener à bien cette évaluation. En particulier, les études de l'OCDE sont un apport non négligeable de comparaison internationale. La littérature voisine (utilisation des évaluations, analyse du processus politique, apprentissage dans les organisations) procure aussi une contribution intéressante.

Le deuxième angle de vision est apporté par les 37 entretiens conduits par le CPA auprès d'acteurs du processus de décision¹⁰, regroupés en trois catégories:

- «administration»: employés de la Confédération compétents dans le domaine (seco et offices impliqués dans les «Tests PME»)¹¹,
- «parlement»: présidents de commissions parlementaires ainsi que secrétaires de commissions parlementaires,
- «externes»: représentants des médias, de groupes de pression et d'universités.

Le CPA a surtout interrogé des personnes ayant pris part au processus de décision des sept cas pratiques développés. Pour tenir compte de l'étude du seco sur la qualité des AIR, le CPA a de plus interrogé les acteurs de l'administration concernés par les deux «meilleures» et les deux «moins bonnes» AIR. Le questionnaire¹² développé contient des questions ouvertes et fermées, ainsi que des questions quantitatives et qualitatives.

Troisièmement, l'analyse de texte permet au CPA de mesurer plus précisément l'impact de ces «Tests PME» dans la phase parlementaire du processus de décision. Cette phase est d'une grande importance, car c'est là que sont prises les décisions stratégiques finales concernant les lois. De plus, il existe au cours de cette phase suffisamment de traces écrites permettant d'établir et de mesurer le degré de sensibilisation des acteurs politiques à l'égard des «Tests PME». Durant la phase pré-parlementaire par contre, les documents écrits qui permettraient de mesurer de la même manière le degré de sensibilisation de l'administration font souvent défaut. Au vu de ce qui précède, l'ordonnance sur les mouvements de déchets spéciaux n'a donc pas été prise en compte dans l'analyse de textes.

⁹ seco, 2004, p. 7.

¹⁰ Voir la liste des personnes entendues, pp. 77-78.

¹¹ Les représentants du Forum PME sont inclus dans cette catégorie.

¹² Voir annexe 1.

Le CPA a analysé les différents cas pratiques en s'appuyant sur les procès-verbaux des commissions des deux conseils et sur ceux des débats au plénum. S'agissant de l'évaluation de ces textes, le CPA a fait le choix de l'analyse de contenu, à la fois qualitative et quantitative. Elle s'est appuyée pour ce faire sur la méthode de structuration, qui permet, en établissant un système de catégories, de sélectionner les parties de textes pertinents.¹³ A noter que les procès-verbaux des commissions sont des résumés des délibérations qui reflètent le sens et le contenu des interventions, alors que les procès-verbaux des plénums retranscrivent mots-à-mots les interventions des orateurs. Les deux catégories sont donc présentées de manière séparée et ne sont pas directement comparables.

2 Cadre général des «Tests PME»

La globalisation, l'ouverture des marchés, le progrès technologique et l'évolution du cadre réglementaire amènent une concurrence accrue entre les places économiques. Chaque pays essaie de créer les meilleures conditions-cadre possibles. Or, au cours des dernières années, la croissance de la Suisse est restée comparativement faible. En 2004, la Suisse est classée au 14^{ème} rang des pays les plus compétitifs par l'IMD, alors qu'elle était encore au 7^{ème} rang mondial en 2000¹⁴. Quant au classement effectué par le World Economic Forum, il voit aussi un relatif déclin de la Suisse, classée au 8^{ème} rang en 2004, en recul d'un rang par rapport à l'année précédente.¹⁵

Les PME représentent 99,7% des entreprises marchandes et 66,8% de l'emploi total (en croissance plus lente que dans les grandes entreprises) en Suisse. D'autres statistiques (proportion de l'investissement, des exportations, etc.) sont difficiles à dégager et les séries annuelles sont particulièrement rares. En 1998, les PME subissaient des coûts dus aux charges administratives estimés à 55 heures par mois, soit en termes financiers 7 milliards de francs par an.¹⁶ Les interventions étatiques les touchent dans une proportion plus forte que les grandes entreprises. Les coûts de la bureaucratie se situent entre 5500 et 7000 francs par an et par employé pour les entreprises employant jusqu'à neuf personnes, contre 1200 à 3300 francs pour celles comptant entre 10 et 49 salariés.¹⁷ Dans le domaine bancaire, les charges des nouvelles normes représentent 9,8 % de l'ensemble des charges pour les petits établissements contre 4,1 % pour les grands.¹⁸ L'étude de l'IMD classe la Suisse au 16^{ème} rang en ce qui concerne le cadre légal des entreprises, alors que la Banque Mondiale situe la Suisse au 11^{ème} rang des pays où le climat est le plus propice pour faire des affaires.¹⁹ La portée des réglementations et la manière dont elles stimulent ou entravent l'activité des affaires y est favorable, mais moins qu'en Norvège, en Suède ou en Grande-Bretagne. La Suisse se réforme moins vite que la Belgique, la Finlande, l'Espagne, la Norvège ou le Portugal. Il résulte de tout cela, comme le montre la Figure 2, qu'en comparaison internationale, la croissance de la valeur ajoutée des PME suisses est plutôt faible.

¹³ Mayring, 2003, p. 57.

¹⁴ Voir : <http://www02.imd.ch/wcy/>

¹⁵ Voir : www.weforum.org

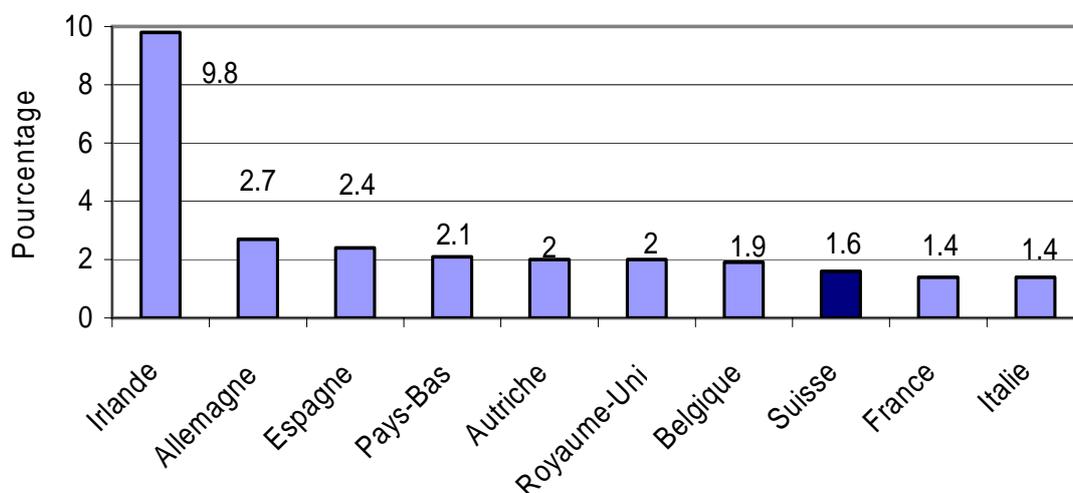
¹⁶ Conseil fédéral, 2003, pp. 5466 et 5475.

¹⁷ Haag, 2004, p. 45.

¹⁸ Kaczor, 2004, p. 27.

¹⁹ Banque mondiale, 2004.

Valeur ajoutée réelle des PME (taux de croissance annuel moyen en %, 1988-2000)



Source: CPA, basé sur Habersaat et al, 2001, p. 27.

Le rôle de l'état dans l'économie et dans la société a profondément évolué au cours des dernières décennies, avec une importance grandissante pour son action de régulateur dans des domaines comme l'environnement, le social et la consolidation de l'économie de marché. Dans ce contexte, le but d'une réglementation de qualité est d'accroître l'efficacité et l'efficience économiques dans le temps. Théoriquement, une régulation de bonne qualité est associée à de meilleures performances économiques et à un niveau plus élevé de qualité de vie. Mais les études empiriques sont peu nombreuses et les résultats sont mitigés.²⁰ Le type de système politique et légal exerce une grande influence sur la politique de régulation. Selon l'OCDE, en prenant des décisions légales sages, la plupart des gouvernements et des parlements peuvent réduire substantiellement les coûts de la réglementation tout en accroissant les bénéfices. De nombreux exemples montrent que les décideurs politiques réglementent souvent de manière aléatoire, sans comprendre les conséquences de leurs décisions et sans évaluer les alternatives.²¹ La régulation est composée de trois piliers: les politiques, les instruments et les institutions.²² Dans ce travail, le CPA s'intéresse aux instruments de régulation, les trois «Tests PME».

En 1997, une analyse a montré que deux tiers des lois fédérales en vigueur dataient de moins de 20 ans²³, ce qui démontre le dynamisme de l'activité législative en Suisse. Le recueil officiel des lois fédérales comptait 3270 pages en 1998, 4000 en 2001 et 5500 en 2003. Cette inflation est due principalement à l'apparition de nouveaux domaines de réglementation, au développement de l'état social et au rapprochement du droit suisse avec les normes internationales. Ainsi, en Suisse, les motivations de régulation sont surtout d'ordre politique²⁴; les implications économiques de ces réglementations sont accessoires.

²⁰ OCDE, 2004a, p. 5.

²¹ OCDE, 2002, p. 44.

²² OCDE, 2004a, p. 4.

²³ seco, 2000, p. 1.

²⁴ FF 2000 949.

La Confédération a examiné son rôle de régulation, en particulier celui affectant les PME, au travers du rapport intermédiaire du Conseil fédéral concernant le soulagement administratif des PME (FF 1997 II 282), du rapport sur l'inventaire et l'évaluation des procédures de droit fédéral de l'économie (FF 1999 7603) et du rapport relatif à des mesures de déréglementation et d'allègement administratif (FF 2000 942). Sur la base de ces rapports, des mesures de simplifications administratives ont été proposées et prises pour accélérer les procédures, renforcer leur coordination, simplifier le droit et orienter l'administration vers le client. Outre la réduction des charges administratives existantes, des mécanismes ont été créés pour tenir compte, dans l'élaboration des nouvelles dispositions légales, de leur impact sur les PME et sur l'économie. Pour ce faire, la Confédération a développé deux instruments - l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) et le test de compatibilité PME - et a créé une commission d'experts, le Forum PME. Tous trois forment ce qu'on appelle les «Tests PME». Enfin, le Conseil fédéral a publié le rapport sur les mesures d'allègement administratif de la Confédération pour les entreprises (FF 2003 5465), qui fait entre autres le bilan de la mise en œuvre des mesures antérieurement annoncées.

2.1 Trois piliers des «Tests PME» de la Confédération

Les «Tests PME» comprennent trois piliers qui ont été mis en place à la fin des années 1990. Ces trois piliers ne sont pas similaires ni directement comparables l'un à l'autre, mais ils forment un tout. Le Forum PME a été institué en décembre 1998, les Tests de compatibilité PME ont commencé à être utilisés en octobre 1999 et l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est entrée en vigueur en mai 2000. La Suisse a adopté ces instruments tardivement par rapport aux pays de l'OCDE. A noter que les origines politiques de ces trois instruments sont notamment la motion Forster (96.3618)²⁵ pour l'AIR, la motion Durrer (99.3284) pour le test de compatibilité et le postulat du Groupe UDC (97.3143) pour le Forum PME.

La principale base légale sur laquelle reposent ces «Tests PME» est l'art. 94, al. 3, Cst (RS 101) qui énonce que «dans les limites de leurs compétences respectives, [la Confédération et les cantons] veillent à créer un environnement favorable au secteur de l'économie privée».

2.1.1 Analyse d'impact de la réglementation (AIR)

L'analyse d'impact de la réglementation (AIR)²⁶ est un instrument qui vise à améliorer la qualité de la législation en soumettant les nouveaux textes législatifs à une analyse préalable des enjeux économiques, à compléter la documentation à disposition du Conseil fédéral et du Parlement et à renforcer la prise de conscience du coût des réglementations et de leurs effets sur l'économie. C'est un outil global d'évaluation prospective des textes réglementaires. En clair, le but de l'AIR est de:

- compléter les bases de décision;

²⁵ Ainsi que les motions Columberg (95.3024), Loeb (97.3221) et Widrig (97.3334) et les postulats Spoerry (96.3167), Speck (96.3583) et Hasler (97.3447).

²⁶ Un exemple est présenté dans l'annexe 2.

- renforcer le raisonnement en termes de coûts;
- proposer d’autres pistes;
- susciter l’adhésion à la réglementation prévue;
- simplifier la procédure de consultation;
- fournir les bases en vue d’une évaluation ultérieure.²⁷

L’AIR amène donc les acteurs du processus de décision (Conseil fédéral, administration, Parlement) à réfléchir de manière structurée aux impacts économiques des nouveaux textes législatifs et à prendre en compte les alternatives. Elle doit aussi accroître la transparence des décisions et garantir un minimum d’uniformité dans la présentation des informations économiques. Ainsi en procédant le plus tôt possible à une AIR, d’importantes impulsions peuvent être données au processus législatif²⁸ et ce sur les bases les plus objectives possibles.²⁹

L’ancienne loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11) mentionnait dans l’art. 43, al. 3, let. c que le Conseil fédéral était tenu d’indiquer dans ses rapports et ses messages les conséquences économiques de ses propositions. Cette disposition est reprise à l’art. 141, al. 2, let. g, de la loi sur le Parlement (LParl; RS 171.10) qui prescrit que, dans son message, le Conseil fédéral fait notamment le point sur les conséquences économiques du projet. L’ancrage de l’AIR en Suisse se trouve donc au niveau d’une loi, comme dans la plupart des pays de l’OCDE.³⁰

C’est par décision du 15 septembre 1999 que le Conseil fédéral a adopté l’instrument de l’AIR. Dès lors, depuis mai 2000, tous les projets d’actes fédéraux mis en consultation, les messages du Conseil fédéral au Parlement concernant un projet de loi et les propositions au Conseil fédéral concernant des projets d’ordonnance doivent obligatoirement contenir un chapitre spécifiquement dédié aux conséquences économiques, conformément aux directives du Conseil fédéral.³¹ Pour les actes d’application du droit qui ont une grande portée économique (par exemple, concession du Conseil fédéral pour une nouvelle ligne de chemin de fer), cette analyse est aussi nécessaire.

L’AIR consiste à analyser les retombées des actes législatifs sur l’économie dans son ensemble et concerne cinq points mentionnés dans les directives du Conseil fédéral: la nécessité et la possibilité d’intervention de la Confédération, les conséquences pour les différentes catégories d’acteurs, les implications pour l’économie dans son ensemble, les alternatives et enfin les aspects pratiques de l’exécution. Les conséquences économiques à prendre en considération sont d’ordre général et concernent tous les acteurs économiques, soit les producteurs (les grandes entreprises, les PME, les indépendants), les consommateurs, les salariés et l’état. Le point de vue est analytique et apporte une perspective indépendante.

Chaque office compétent pour l’élaboration de la réglementation effectue l’AIR et rédige le chapitre sur les conséquences économiques dans le message. Les résultats d’une première AIR doivent déjà figurer dans le rapport explicatif qui accompagne

²⁷ DFE, 2000, p. 4.

²⁸ Conseil fédéral, 2003, p. 5488.

²⁹ Conseil fédéral, 2000, p. 950.

³⁰ Argy et Johnson, 2003, p. 49.

³¹ FF 2000 986.

le dossier de consultation.³² Le seco peut apporter son soutien aux offices et veiller au bon fonctionnement de l'instrument. Il a développé un guide pour l'utilisateur, qui doit permettre une uniformisation de l'information pour que le Parlement et le Conseil fédéral disposent de données et d'indications aussi transparentes et comparables que possible.

L'AIR a une double fonction. Elle contribue à une approche du développement des politiques publiques, qui comprend une analyse systématique et transparente des problèmes économiques ainsi que des propositions alternatives pour les résoudre. C'est également un moyen de communication des informations pertinentes pour les décideurs politiques. L'AIR est un instrument qui est sensé favoriser une prise de décision fondée sur des bases analytiques solides, alors que les décideurs politiques restent nettement plus influencés par l'intérêt politique, par les groupes de pression ou par la recherche du consensus.³³

2.1.2 Test de compatibilité PME

L'instrument des tests de compatibilité PME³⁴ a été adopté par le Conseil fédéral en octobre 1999 pour une phase d'essai de 4 ans, à la fin de laquelle une évaluation était prévue.³⁵ Il a été reconduit en 2003, sans qu'aucune évaluation n'ait été menée sur sa nécessité. Selon le seco, plusieurs interventions parlementaires³⁶ et le rapport sur les mesures d'allègement administratif de la Confédération ont implicitement servi de base à sa reconduction.

Le test de compatibilité PME est une enquête ciblée menée par le seco auprès d'une dizaine de PME. Il a lieu lors d'importantes modifications de lois et d'ordonnances fédérales. Pour ces enquêtes, les offices sont invités à envoyer des représentants dans les entreprises. Ce test doit permettre de déceler les problèmes que l'exécution d'un nouvel acte législatif pourrait poser aux PME: coûts causés par le projet, restriction de la liberté d'action et charge administrative.³⁷ Il est davantage axé sur l'exécution des mesures et se focalise sur le point de vue particulier des PME. Une mesure est jugée PME-compatible lorsque les PME peuvent la comprendre sans l'aide de spécialistes, les frais sont minimisés, la mise en œuvre est rapide, les mesures sont efficaces et la liberté d'entreprendre est garantie.

Sur la période novembre 1999-octobre 2004, vingt-quatre tests de compatibilité ont été effectués (certificat de salaire, congé maternité, main d'œuvre étrangère, formation des maîtres d'apprentissage, déchets, etc.). Le test de compatibilité s'effectue en parallèle à la procédure de consultation, pour ne pas ralentir le processus législatif. Les résultats du test sont ensuite transmis au Forum PME, qui émet des prises de position, et à l'office fédéral concerné, qui peut les utiliser pour compléter l'AIR. Les résultats de huit tests ont été publiés dans la Vie économique, la revue de politique économique du seco.

³² DFE, 2000, p. 8.

³³ Conseil fédéral, 2000, pp. 950-951 et OCDE, 2004b, p. 26.

³⁴ Un exemple est présenté dans l'annexe 3.

³⁵ FF 2000 955.

³⁶ En particulier, la motion Loepfe (02.3676) et le postulat Walker (02.3702).

³⁷ FF 2000 954.

2.1.3 Forum PME

Le Forum PME a été institué par le Conseil fédéral selon les prescriptions qui s'appliquent aux commissions fédérales d'experts. Le 22 décembre 1998, le DFE a adopté le décret instituant le Forum PME, en se fondant sur l'arrêté fédéral du 21 octobre 1998 relatif aux mesures d'accélération et d'optimisation des procédures de droit fédéral. Le Forum PME comprend quinze membres, qui sont en très grande majorité des représentants de PME de diverses branches d'activité³⁸, ce qui le distingue des autres commissions.³⁹ Entre mars 1999 et novembre 2004, il s'est réuni 22 fois, soit environ quatre fois par année. Il s'engage pour que l'administration fédérale accorde une attention particulière aux PME. Concrètement, il examine les projets de lois ou d'ordonnances lors des procédures de consultation et peut formuler une prise de position⁴⁰ reflétant l'optique des PME. Il s'intéresse aussi à des domaines spécifiques de la réglementation et propose des simplifications ou des alternatives. Le Forum PME ne se limite pas uniquement à l'examen des nouvelles lois, mais se penche également sur le droit existant.⁴¹ L'accent est mis sur les charges administratives, les coûts supplémentaires et les limitations aux libertés.

Les connaissances acquises grâce aux tests de compatibilité sont exploitées par le Forum PME, qui prend note de leurs résultats, les confronte avec les expériences faites par ses membres et élabore une prise de position.

2.2 Processus législatif fédéral de prise de décision

Ce rapport s'intéresse à l'impact des trois «Tests PME» dans le processus de décision politique au niveau fédéral. Il est donc important de rappeler brièvement la forme de ce processus, auquel les chapitres suivants feront référence. Le CPA rapporte ici le processus-type d'une loi fédérale⁴², des variations étant possibles selon les cas. Il faut aussi rappeler que le système politique suisse se caractérise par des valeurs de consensus, de compromis et de large participation.

Le processus législatif fédéral de prise de décision est réglé dans la loi sur l'organisation de l'administration (RS 172.010), la LParl et l'ordonnance sur la procédure de consultation (RS 172.062). La Figure 3 schématise ce processus.

³⁸ La liste des membres est disponible sur : <http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/standortfoerderung/unternehmenundfinanzierung/8.pdf?PHPSESSID=75a3a798797ac5694420e87e2a879a6e> .

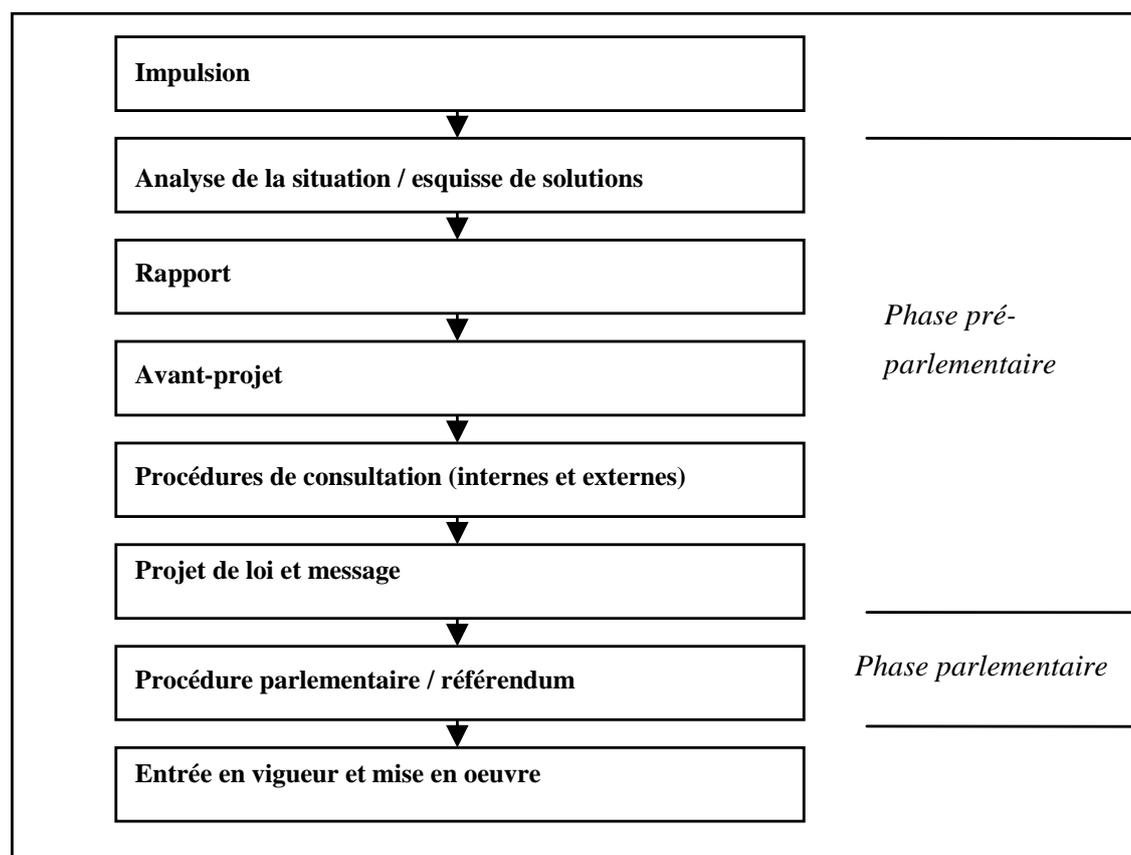
³⁹ Sciarini, p. 602.

⁴⁰ Un exemple est présenté dans l'annexe 4.

⁴¹ FF 2000 956.

⁴² Pour une ordonnance, plusieurs étapes ne sont pas prescrites (phase parlementaire par exemple) et d'autres sont raccourcies (procédure de consultation).

Processus législatif fédéral de prise de décision



Source: CPA, basé sur OFJ, 2002, p. 6 ss.

À l'origine du processus, l'impulsion provient en général du dépôt d'une intervention parlementaire, d'une initiative populaire ou des cantons, d'un projet législatif du Conseil fédéral ou d'un département, ou encore d'un traité international.⁴³

Une fois l'impulsion donnée, la phase pré-parlementaire débute par une analyse de la situation et l'esquisse de solutions. Ceci est normalement de la responsabilité de l'office compétent, qui peut mandater un groupe de travail ou des commissions pour préparer un rapport.⁴⁴ Un rapport est produit qui sert de base à l'élaboration d'un avant-projet, par voie interne ou externe. L'avant-projet, présenté par l'office et souvent accompagné d'un rapport explicatif, est soumis à une première procédure de consultation auprès des offices concernés. Ensuite, il est présenté au Conseil fédéral qui décide d'ouvrir la procédure de consultation. Les acteurs externes (partis, cantons, organisations de défense d'intérêt, etc.) sont consultés. Ceci permet de tester l'acceptabilité de la proposition politique, c'est-à-dire sa faisabilité, son soutien et son applicabilité.⁴⁵ D'autre part, les départements fédéraux ont la possibilité d'écrire un co-rapport. Après avoir pris connaissance de tous ces résultats, le Conseil fédéral charge l'office concerné d'élaborer un projet de loi et le

⁴³ OFJ, 2002, p. 6.

⁴⁴ OFJ, 2002, p. 9.

⁴⁵ Sciarini, 2003, p. 604.

message y relatif, dans lequel figure le chapitre sur les conséquences économiques, qui reprend les résultats de l’AIR.

La phase parlementaire commence par la transmission du projet de loi et du message à l’Assemblée fédérale. Les débats parlementaires suivent, tout d’abord dans les commissions des deux chambres et finalement dans les plénums. Ainsi un texte est examiné au minimum quatre fois. Le chef du département dont relève l’objet traité participe aux délibérations des conseils (art. 159 LParl) et il est également invité à participer aux premières séances de commissions (art. 150 et 160 LParl), où il est souvent accompagné par des représentants de l’administration. Après l’élimination des divergences entre les deux conseils, le vote final lie le Parlement quant à sa décision.

L’acte législatif entre ensuite dans la phase référendaire (art. 140 et 141 Cst), qui se termine par la validation du résultat définitif de la votation. Finalement, le projet est publié et il entre en vigueur. Il est alors mis en œuvre par les acteurs concernés.

2.3 Expériences internationales

Finalement, dans ce chapitre, il est important de mentionner le rôle des expériences internationales, qui servent de référence à la politique suisse dans ce domaine. L’OCDE est à la pointe du soutien et de la propagation de l’AIR. Dans quelques pays membres, les AIR sont conduites depuis les années 1970, mais la majorité n’a introduit cet instrument qu’au cours des années 1990. Actuellement presque tous les pays membres l’ont mis en place et aucun n’y a renoncé.⁴⁶ Le rôle de l’AIR dans le processus de décision varie selon les pays, en fonction des différentes traditions institutionnelles, sociales, culturelles et légales.⁴⁷

L’OCDE a développé un cadre général pour la conduite des AIR, avec en 1995, la présentation de la recommandation du Conseil concernant l’amélioration de la qualité de la réglementation officielle - OCDE/GD(95)95 - qui souligne l’importance de l’AIR, et, en 1997, la publication d’un rapport sur l’analyse d’impact de la réglementation, qui met en évidence les meilleures pratiques dans les pays de l’OCDE.⁴⁸ En 2002, un rapport sur la réforme de la réglementation recommande aux gouvernements «d’intégrer l’AIR dans l’élaboration, le réexamen et la réforme de la réglementation».⁴⁹ L’OCDE a également apporté son soutien à des instruments ressemblant aux tests de compatibilité ou au Forum PME, instruments dont les prestations sont à inclure dans les AIR. L’UE a ainsi développé un panel d’entreprises européennes⁵⁰, qui leur offre la possibilité de faire connaître leur avis sur les nouvelles propositions législatives et initiatives politiques en cours d’examen à la Commission.

Dans certains pays, des mesures supplémentaires ont été prises pour accroître la transparence de l’information sur les conséquences économiques de la législation. Au Danemark, le ministère du Commerce et de l’Industrie présente, dans son rapport annuel au Parlement, l’impact sur les entreprises de toutes les lois adoptées l’année

⁴⁶ Argy et Johnson, 2003, p. XVII.

⁴⁷ OCDE, 2004 b, p. 26.

⁴⁸ OCDE, 1997.

⁴⁹ OCDE, 2002, p. 49.

⁵⁰ Voir : <http://europa.eu.int/yourvoice/ebtp/> .

précédente.⁵¹ D'autres pays présentent les résultats des AIR sur Internet. A noter que tant au niveau supranational (Commission européenne⁵²) qu'au niveau infranational (Québec, Queensland), des entités ont développé leurs propres AIR.

Enfin, des évaluations commencent à être conduites sur ces instruments. L'OCDE passe en revue les politiques réglementaires de ses pays membres (études notamment sur le Danemark, l'Irlande ou les Pays-Bas) et a développé une méthodologie avancée. D'autres institutions, comme le National Audit Office (en Grande-Bretagne) ou le Government Accountability Office (aux Etats-Unis) évaluent les «Tests PME» conduits par leurs pays respectifs.

3 Connaissance

Ce chapitre a pour objectif d'analyser le degré de connaissance des trois «Tests PME» par les principaux acteurs du processus de décision politique fédéral.

Dans une première partie, le CPA tente de mesurer l'importance des thèmes liés aux PME et à l'économie dans le processus de décision politique. Ensuite, il estime le degré de notoriété de ces trois instruments auprès des personnes entendues et en analysant les textes pertinents. Enfin, il présente brièvement l'appréciation des acteurs quant à la qualité de l'information fournie par ces «Tests PME».

3.1 Défense des intérêts des PME et de l'économie dans la politique suisse

Il a tout d'abord paru nécessaire au CPA de mesurer l'importance des thèmes liés aux PME et à l'économie dans le processus de prise de décision politique au niveau fédéral. Le contexte général de sensibilisation pour ces thèmes est souvent un facteur important pour déterminer l'utilisation des «Tests PME» par les acteurs politiques. Pour ce faire, le CPA a demandé aux personnes entendues, quelle priorité la politique suisse accorde à la défense des intérêts des PME dans le processus de décision politique.

Table 2

Priorité de la politique suisse à l'égard des PME (nombre d'entretiens)

	Administration	Parlement	Externes	Total
Très important	8	8	1	17
Important	10	2	2	14
Peu important	1	1	2	4
Pas important	0	0	0	0

Source: CPA

⁵¹ OCDE, 2000, p. 35.

⁵² Voir: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm .

Comme le montre la Table 2, la défense des intérêts des PME et de l'économie sont prépondérants pour les acteurs du processus de décision en Suisse, puisque 89% des personnes entendues jugent que les PME et la défense de leurs intérêts y jouent un rôle important ou très important. On note quelques différences d'appréciation puisque la catégorie «Parlement» accorde une très grande importance à ce thème, dans une proportion nettement plus élevée (73%) que la catégorie «administration» (42%). Plusieurs acteurs ont concédé qu'il y a souvent une différence notable entre, d'un côté, le discours très positif concernant les PME et, de l'autre, la réalité des actions et des budgets, qui leur est moins favorable. Certains acteurs ont aussi relevé le manque de systématique sur cette question: les acteurs politiques travaillent plus par à coups que de manière conséquente. Une certaine cyclicité liée à l'importance de la défense des intérêts des PME a été constatée, avec une attention accrue pour cette problématique lors des années électorales. Le scepticisme ou la distance critique est un peu plus répandu chez les personnes externes au processus de décision. Plusieurs acteurs ont par ailleurs souligné que d'autres intérêts jouent également un rôle important dans la politique suisse, comme la défense de l'environnement ou la politique sociale.

En plus des entretiens, le CPA évalue, au moyen de l'analyse de texte, l'importance que les parlementaires accordent, pour chacun des objets concernés, aux conséquences économiques générales et aux conséquences sur les PME en particulier. Le CPA a relevé les passages pertinents en passant au crible la grande quantité de procès-verbaux des commissions et des débats dans les conseils. Les passages pertinents doivent contenir une déclaration dans laquelle est évoqué soit un examen, soit une estimation soit un avis concernant les conséquences économiques prévues d'un projet donné.⁵³ Ci-après quelques exemples de passages pertinents à titre d'illustration:

„Die Investitionen beim Zugang zu Bauten und Anlagen kommen uns volkswirtschaftlich ganz sicher billiger zu stehen, als die Ausgrenzung eines beträchtlichen Teils unserer Bevölkerung.“⁵⁴

„La nouvelle loi profitera à tous les partenaires en matière de logement. En effet, elle devra promouvoir l'offre de logements à loyer ou à prix modérés pour répondre à la demande des personnes et des familles économiquement défavorisées. Elle renforcera la position des maîtres d'ouvrage et des organisations chargées de la construction de logements d'utilité publique et donnera du travail aux entreprises de la construction et à leur personnel.“⁵⁵

Dans le cadre de la définition d'un passage pertinent, le CPA a également pu vérifier si les parlementaires accordaient de l'importance aux conséquences économiques sur les PME en particulier. La référence aux PME devait toutefois être claire et sans ambiguïté. Lorsque ce n'était pas le cas, le passage concerné n'a pas été retenu. Deux exemples à cet égard:

⁵³ Les conséquences économiques prévues d'un projet sont définies par le CPA comme les conséquences liées au changement des conditions cadres économiques, entraîné par le projet législatif. Dans cette définition, sont également incluses la dimension des acteurs du marché (PME, employeurs, employés, etc.) et la dimension des prix (inflation, taux d'intérêt, coûts, etc.).

⁵⁴ Délibérations du Conseil national et du Conseil des États sur la LHand: BO 2002 N 941.

⁵⁵ Délibérations du Conseil national et du Conseil des États sur la LOG: BO 2003 N 212.

„Mein Einzelantrag ist ein kleines zusätzliches Mosaiksteinchen in den andauernden Bestrebungen, die KMU zu entlasten und vor allem ihre Rahmenbedingungen etwas zu verbessern.“⁵⁶

„Wegen der paritätischen Finanzierung werden die Kosten gerechter verteilt, was vor allem für die kleinen und mittleren Betriebe von Bedeutung ist.“⁵⁷

En effectuant les deux premières étapes de l'analyse, le CPA a défini comme critère d'importance le nombre de lignes consacrées par les parlementaires aux conséquences économiques générales et aux conséquences économiques sur les PME. Le CPA a retenu pour cette phase l'analyse quantitative des textes des procès-verbaux des commissions et des débats au plénum, et a exprimé le résultat en nombre de lignes.

Table 3

Nombre de lignes dans les procès-verbaux des commissions (C) et du plénum (P) consacrées aux conséquences économiques en général et aux conséquences économiques sur les PME en particulier

Source	Révision LAPG		LOG		Armée XXI		LHand		LFPr		TCRAI	
	C	P	C	P	C	P	C	P	C	P	C	P
Volume total	3530	3180	1800	1525	13745	9990	14715	5240	12015	8320	989	2580
Conséquences économiques générales	232	420	118	227	41	58	596	441	121	192	29	154
Conséquences sur les PME en particulier	21	18	-	-	3	-	4	47	6	18	10	36

Source: CPA

La Table 3 montre que si les conséquences économiques prévues d'un projet font rarement l'objet de déclarations, elles n'en sont pas moins abordées. Dans le cas des procès-verbaux des commissions, 2,4 % des lignes y sont consacrées, tandis que dans le cas des débats au plénum, ce chiffre s'élève à 4,8 %. Un tel résultat pourrait s'expliquer par le fait qu'au cours des débats au plénum, les parlementaires ont tendance à vouloir se distinguer comme représentants d'intérêts particuliers (p. ex. d'intérêts économiques) et que leurs interventions se caractérisent par une plus grande clarté. L'analyse de texte montre que d'autres sujets sont plus importants dans les discussions: les conséquences sur les finances publiques, le rôle des différents acteurs (cantons, offices fédéraux, etc.), des remarques d'ordre général sur l'économie n'ayant pas de rapport direct avec les conséquences propres au projet, l'historique du projet, les lacunes et les améliorations qui pourraient être apportées à la loi existante, divers points de détail, la définition de notions fondamentales, etc.

⁵⁶ Délibérations du Conseil national et du Conseil des États sur la LFPr: BO 2001 N 1583.

⁵⁷ Délibérations du Conseil national et du Conseil des États sur la LAPG: BO 2001 N 1615.

En étudiant les résultats, il apparaît que la LOG et la révision LAPG arrivent en tête avec respectivement 10,4 % et 9,7 % des citations, tandis que, dans le cas d'Armée XXI, seuls 0,4 % du nombre total de lignes étaient consacrés aux conséquences économiques.

Quant aux conséquences économiques prévues sur les PME, elles ne sont que très rarement débattues (0,2 % du nombre total de lignes des procès-verbaux). Dans certains cas, elles ne sont même jamais évoquées, comme par exemple dans le cas de la LOG ou dans les débats au plénum portant sur Armée XXI. Dans ce contexte, le CPA a constaté que si les conséquences économiques sur les PME n'étaient que rarement traitées dans les débats au plénum, il y était malgré tout fait référence de manière plus fréquente que dans les commissions.

Lorsque les parlementaires évoquent les conséquences économiques, 6,2 % des lignes concernées sont consacrées aux conséquences économiques sur les PME en particulier. Ce pourcentage est particulièrement élevé dans les cas pratiques suivants: révision LAPG (6%), LFPr (7,7%) et TCRAI (25%). Dans ces trois cas précis, un test de compatibilité a été effectué, et il s'avère que le cas pratique TCRAI, de par son sujet même, est d'une importance significative pour les PME. Au rang des autres domaines économiques importants abordés par les parlementaires, on trouve notamment: les conséquences sur le marché du travail, les coûts subséquents pour l'économie, les investissements nécessaires.

Les opinions exprimées lors des entretiens et les résultats de l'analyse de texte montrent des différences importantes concernant la prise en compte des effets économiques généraux et sur les PME par les acteurs politiques. Il y a donc un écart notable entre leurs intentions et leurs actions. En particulier, le manque de traitement systématique de ces points est évident.

3.2 Connaissance des trois «Tests PME»

Les personnes entendues connaissent en grande majorité les trois «Tests PME» de la Confédération, comme l'illustre la Figure 4. Le résultat des acteurs externes n'est pas montré, le CPA n'ayant interrogé que ceux qui les connaissent.⁵⁸ En moyenne, l'AIR est connu par 81% des personnes entendues, le Forum PME par 72% et le test de compatibilité par 59%.

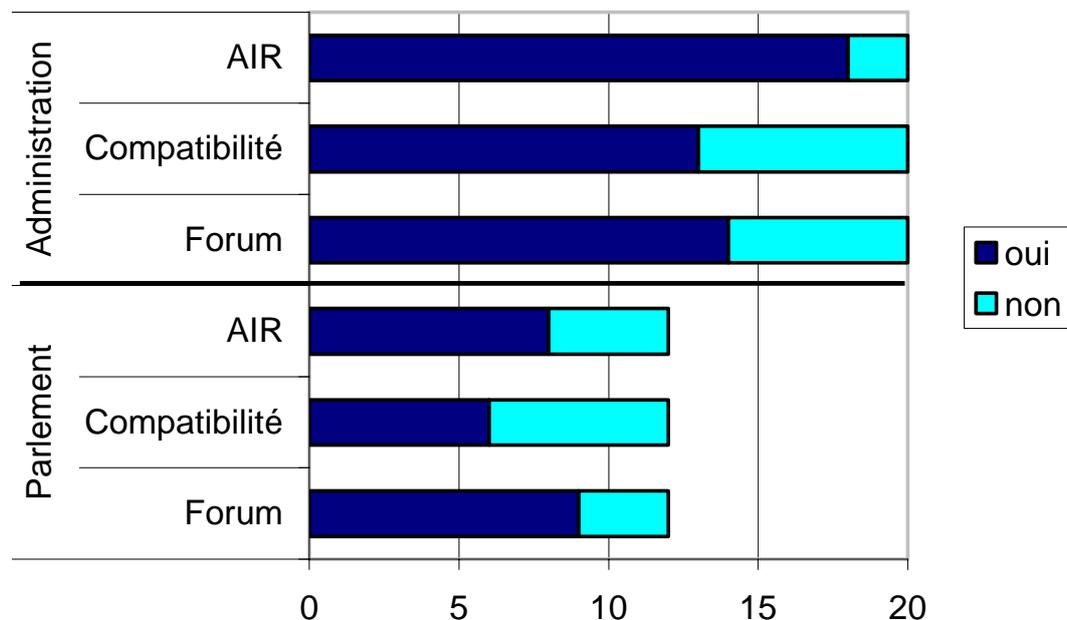
Il est intéressant de constater que l'instrument le plus connu dans l'administration est l'AIR (90%). Le Conseil fédéral, le seco et les offices ont donc bien fait passer l'information sur cet instrument. Certains offices étaient déjà sensibles à cette approche car ils s'occupaient aussi de faire une évaluation ou une appréciation sous l'angle juridique, financier ou environnemental. D'autres offices sont également sensibilisés parce que des clauses législatives leur prescrivent déjà de prendre en compte les intérêts de l'économie et des PME, comme l'art. 41a de la loi sur la protection de l'environnement (RS 814.01). A l'opposé, plusieurs offices ont certes déclaré avoir entendu parler de l'AIR, sans toutefois être capables de dire plus précisément de quoi il s'agissait. Les tests de compatibilité (65%) et le Forum (70%) y sont par contre moins connus. Ce résultat n'est pas trop surprenant pour les tests

⁵⁸ Le CPA tient à indiquer qu'il lui a été difficile de trouver des personnes qui connaissent les «Tests PME» dans les milieux externes, en particulier dans les médias et les universités.

de compatibilité puisqu'ils sont conduits sur un nombre relativement restreint de thèmes et ne concernent que les problématiques étroitement liées aux PME. Le Forum PME est encore relativement méconnu. Des représentants de l'administration font des présentations devant le Forum PME en fonction des thèmes qu'il examine (ex: loi sur les handicapés, AVS, formation professionnelle, déchets).

Figure 4

Connaissance des trois «Tests PME» (nombre d'entretiens)



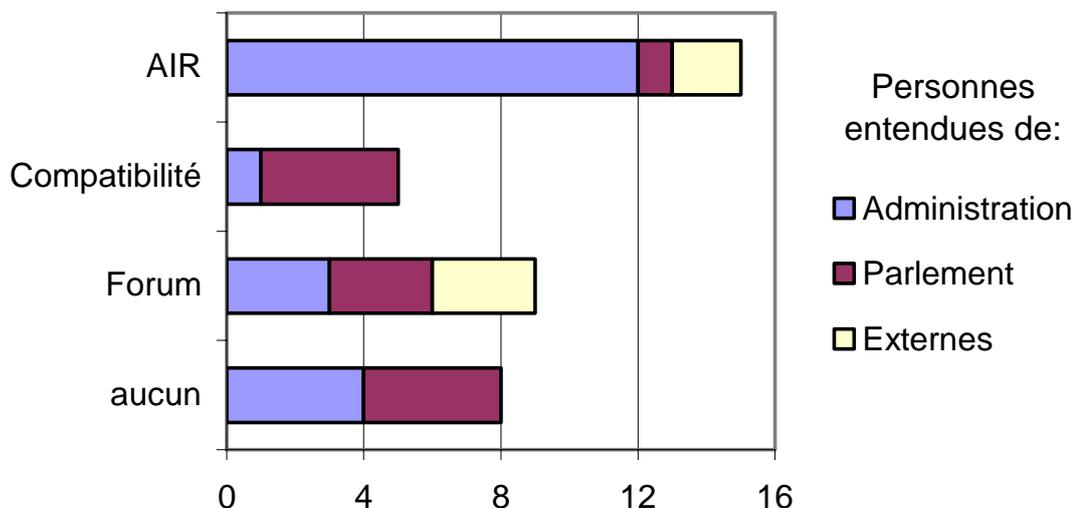
Source: CPA

Le contraste avec les acteurs parlementaires est assez marqué, puisque c'est le Forum PME qui y est le plus connu. La personnalisation de cet instrument lui permet d'être mieux perçu par les parlementaires et d'être mieux adapté à leur méthode de travail. D'ailleurs, ce sont surtout les parlementaires qui le connaissent, alors que les secrétaires de commission en ont rarement entendu parler. Cela peut signifier que la connaissance du Forum PME passe par des liens personnels externes au Parlement. Au cours des entretiens effectués, il s'est avéré qu'aucun représentant du Forum n'a été invité à des auditions des commissions parlementaires. Paradoxalement, le Forum PME a plus de relations formelles avec l'administration qu'avec le Parlement. Quant à l'AIR, il est surtout connu au travers du chapitre sur les conséquences économiques, sans que tous les acteurs soient conscients des normes d'analyse et des méthodes de référence utilisées pour produire ce chapitre. L'instrument le moins connu reste le test de compatibilité. Pour les acteurs qui le connaissent, il est apprécié pour son orientation vers la pratique des entreprises et son attention spéciale envers les PME.

Plusieurs acteurs ont déclaré n'avoir qu'une connaissance superficielle de l'existence et du concept de ces trois instruments, sans pouvoir citer ni un exemple concret, ni la méthodologie spécifique, ni un membre du Forum PME.

Pour obtenir une appréciation comparative, le CPA a cherché à savoir lequel de ces trois instruments était le plus connu dans le processus de décision politique.

«Test PME» le plus connu (nombre d'entretiens)



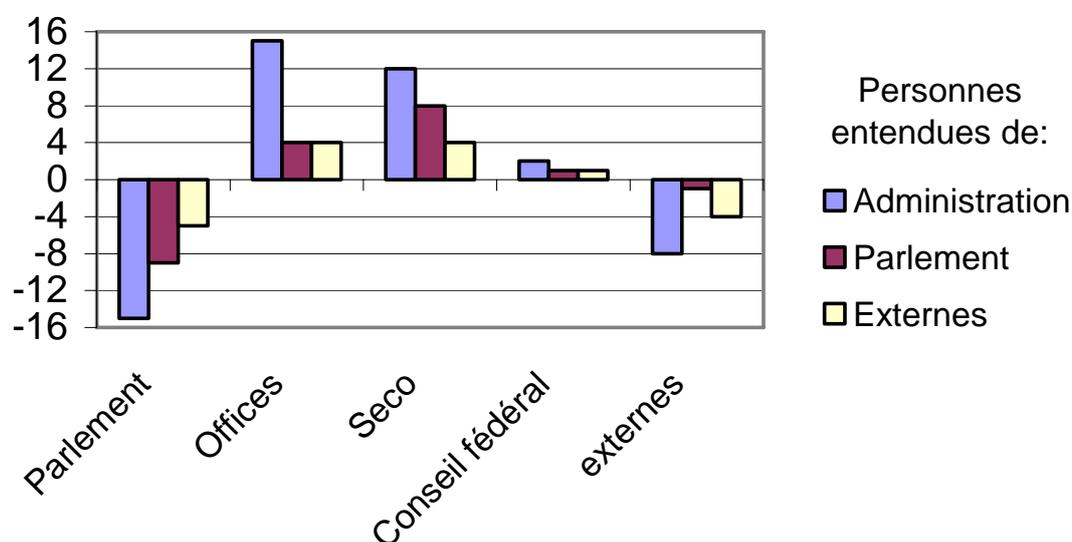
Source: CPA

L'AIR est l'instrument le plus connu pour 41% des personnes interrogées, devant le Forum PME pour 24%. Le résultat est assez clair, mais il montre aussi que la complémentarité de ces instruments est un élément nécessaire à la prise en considération des effets de la législation sur les PME et l'économie par tous les acteurs politiques. A noter que 22% des acteurs entendus estiment que tous ces instruments sont méconnus. Selon la grande majorité, il est nécessaire de faire mieux connaître ces trois instruments, en particulier au Parlement.

Dans l'administration, c'est de loin l'AIR qui est estimé comme étant l'instrument le plus connu, ce qui n'est pas une surprise, l'AIR étant obligatoire pour tous les messages. Au Parlement les catégories «Forum», «Compatibilité» et «aucun» sont d'égale importance; le test de compatibilité reçoit des suffrages surtout pour son application pratique et ses résultats concrets. L'AIR y est nettement moins prépondérant, alors qu'il sert de base d'information dans tous les messages du Conseil fédéral au Parlement.

Enfin, le CPA a également posé la question de savoir quels acteurs du processus de décision connaissent le mieux ces trois instruments. Selon la Figure 6, les personnes entendues de l'administration, du Parlement et les externes estiment que cette connaissance se trouve surtout au seco et dans les offices. Ceci confirme que ces instruments sont surtout destinés à la phase pré-parlementaire. Au Parlement, les acteurs pensent que c'est surtout le seco qui connaît ces instruments, alors que dans l'administration, on pense que ce sont en premier lieu les offices qui les connaissent.

Degré de connaissance relative des «Tests PME» par les différents acteurs du processus de décision politique (différence entre réponses positives et réponses négatives; plusieurs réponses possibles)



Source: CPA

Note: un chiffre positif (négatif) indique que les personnes entendues de l'administration, du Parlement et externes jugent l'acteur politique cité comme ayant (n'ayant pas) connaissance des trois «Tests PME».

L'unanimité est quasi complète en ce qui concerne le faible niveau de connaissance de ces instruments par le Parlement. Même les parlementaires interrogés estiment qu'au sein du Parlement ces instruments ne sont que peu connus. D'ailleurs, plusieurs représentants de l'administration ont noté qu'au vu de nombreuses interventions parlementaires, les élus méconnaissent ces instruments. En particulier, ces tests ont de la peine à s'imposer face à l'information fournie par les groupes de pression. Plusieurs acteurs de l'administration mettent d'ailleurs en doute la nécessité même de faire connaître ces trois instruments aux parlementaires. Ces derniers devraient se contenter de l'information fournie dans les messages.

A un degré moindre, les personnes interrogées estiment aussi que les acteurs extérieurs au processus de décision (médias, universités, lobbys, etc.) n'ont guère connaissance de ces tests. Les acteurs externes ne sont donc pas vraiment informés de leur existence.

Enfin, au niveau du Conseil fédéral, la connaissance des «Tests PME» ne semble pas trop importante. Ceci est probablement dû au fait que l'information contenue dans les AIR ne remonte pas aussi haut dans le processus de décision.

Un autre indicateur de la connaissance de ces tests par les acteurs du processus de décision est l'analyse des interventions parlementaires. Les élus et le Conseil fédéral peuvent les mentionner dans leurs interventions, leurs réponses ou leurs prises de position. Comme présenté aux chapitres 2.1 et 2.1.2, l'impulsion donnée à l'institution de ces trois instruments et à la prorogation des tests de compatibilité sont à chercher dans des motions et des postulats.

Table 4

Mention des «Tests PME» dans les interventions parlementaires, y compris les réponses du Conseil fédéral (nombre)

	2000	2001	2002	2003
Interventions parlementaires	1263	1326	1317	1222
«Tests PME»	1	2	3	6

Source: CPA

Comme le montre la Table 4, les trois «Tests PME» ont été mentionnés dans 12 cas depuis leur introduction en 2000 jusqu'en 2003, soit dans 0,2% des interventions parlementaires. L'accroissement de leur mention est certes marqué, mais il reste à un niveau extrêmement faible. Le CPA note que les trois «Tests PME» sont mentionnés dans des proportions identiques. Ils apparaissent le plus souvent dans la réponse ou la prise de position du Conseil fédéral. Enfin, ces instruments sont principalement cités dans les motions et les interpellations.

Une autre source d'information intéressante est l'analyse de textes des cas pratiques. Le CPA s'est particulièrement concentré sur le nombre de mentions des «Tests PME», pour pouvoir estimer leur degré de connaissance par les acteurs politiques. Il a compté le nombre de fois où les termes «Analyse d'impact de la réglementation», «Tests de compatibilité PME» et «Forum PME» étaient *explicitement* mentionnés dans les procès-verbaux. L'AIR constitue en réalité la méthode à laquelle se référer pour la rédaction du chapitre pertinent du message du Conseil fédéral. C'est pourquoi le CPA a étendu le champ de l'analyse en prenant aussi en considération les mentions du chapitre du message consacré aux conséquences économiques.

La Table 5 montre qu'il n'est jamais fait référence explicitement aux «Tests PME» dans les cas pratiques étudiés. Le CPA n'a trouvé aucun procès-verbal faisant mention des termes «Analyse d'impact de la réglementation», «Tests de compatibilité PME» ou «Forum PME». Les «Tests PME» étant rarement mentionnés dans ces cas pratiques, il est très probable qu'ils sont relativement mal connus par les acteurs concernés.

Table 5

Mention des «Tests PME» dans les commissions (C) et au plénum (P) (nombre de lignes)

Source	Révision LAPG		LOG		Armée XXI		LHand		LFPr		TCRAI	
	C	P	C	P	C	P	C	P	C	P	C	P
«Tests PME»	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Chapitre «conséquences économiques» du message	31	-	4	7	-	-	65	-	9	-	15	-

Source: CPA

Il en va autrement du chapitre du message consacré aux conséquences économiques. Si ce dernier n'est certes mentionné que dans de très rares cas – 0,2 % du nombre total des lignes concernées –, il y est cependant fait référence. Le CPA n'a pu établir de corrélation claire entre les déclarations sur les conséquences économiques générales (voir Table 3) et la fréquence des mentions du chapitre consacré aux conséquences économiques: dans 4,9 % des cas, le chapitre constitue la source d'information qu'utilisent les parlementaires lorsqu'ils font des déclarations sur les conséquences économiques. Les autres sources d'information des parlementaires sont les groupes de pression économiques, leur propre expérience, les médias, leur parti ou les comparaisons avec les normes internationales. Dans bien des cas cependant, il n'est pas possible de connaître leur source d'information.

Il convient en outre d'observer qu'à l'exception du cas pratique LOG, le chapitre concerné n'est mentionné que dans les procès-verbaux des commissions, et non dans ceux des débats au plénum. Cela s'explique vraisemblablement par le fait que c'est au cours des séances de commission qu'ont lieu les discussions détaillées par article, que, dans ce cadre, les parlementaires s'appuient plus fréquemment sur le message du Conseil fédéral et hésitent moins à indiquer leur source d'information.

Il convient de noter ici qu'il est fréquent que des conseillers fédéraux, des représentants de l'administration, des représentants de gouvernements cantonaux ou d'autres experts soient également invités aux séances des commissions. Le CPA constate que, dans le cas pratique LHand qui se caractérise par un nombre relativement important de mentions du chapitre sur les conséquences économiques, ces mentions sont surtout le fait des représentants de l'administration. Il est donc intéressant de noter que, bien que ce soit l'administration qui est chargée de rédiger ledit chapitre, elle ne le mentionne que dans un seul cas pratique. Il est en revanche cité comme source d'information par des parlementaires dans cinq des six cas pratiques étudiés. Paradoxalement, ce sont donc les parlementaires qui ont plus recours à ce type d'information dans leur argumentation que les représentants de l'administration.

3.3 Information contenue dans les «Tests PME»

En élargissant la notion de connaissance des «Tests PME», le CPA s'est brièvement penché sur la qualité de l'information qu'ils transmettent.⁵⁹ La qualité formelle d'une AIR ou d'un test de compatibilité, l'utilisation de méthodologies reconnues et le recours à des données fiables sont, selon la littérature⁶⁰, des déterminants potentiels de leur utilisation et de leur impact.

La Table 6 montre que les acteurs entendus jugent la qualité de l'information fournie par l'intermédiaire des trois «Tests PME» de manière très variable, mais avec une tendance plutôt critique. Cette large palette d'opinion peut s'expliquer par la grande quantité d'AIR, de tests de compatibilité et de recommandations du Forum PME. De meilleures appréciations sont données pour les «Tests PME» effectués dans des domaines de politique économique. L'administration est en moyenne plus positive

⁵⁹ La variante 1 proposée dans l'esquisse de projet du CPA et qui portait sur le thème de la qualité du contenu des «Tests PME» avait été écartée au profit de la variante 2 traitée dans cette évaluation.

⁶⁰ Williams, de Laat et Stern, 2002, p. A41.

que le Parlement. Ceci peut s'expliquer par le fait que l'administration est la créatrice de cette information (message, prise de position du Forum), alors que le Parlement va devoir l'utiliser. Plusieurs personnes entendues déplorent le manque de statistiques pertinentes disponibles. D'autres font valoir les besoins différenciés des offices et soulignent qu'un cadre unique pour conduire les AIR peut poser problème. Enfin, le manque de différenciation entre les effets économiques à court terme et à long terme, prenant en compte les risques associés, est aussi critiqué. Le Département fédéral des finances réfléchit à des améliorations à apporter aux méthodes de l'AIR dans le domaine de la régulation des marchés financiers.

Table 6

Qualité de l'information fournie par les «Tests PME» (nombre d'entretiens)

	Administration	Parlement	Externes	Total
Très bonne	1	0	0	1
Bonne	5	3	1	9
Satisfaisante	3	4	1	8
Insatisfaisante	3	5	2	10
Variable	4	0	1	5

Source: CPA

Au Parlement, les opinions sont partagées entre ceux qui font confiance à ce type d'information émanant de l'administration et ceux qui la trouvent trop générale ou trop peu critique. Les points positifs de la législation sont omniprésents, souvent sans fondements quantitatifs. Le langage est jugé trop administratif, les données pas assez précises, les alternatives absentes et les conclusions trop vagues. Cette information n'est souvent qu'une source parmi d'autres et elle entre en concurrence avec celle fournie par les groupes de pression, les médias ou les universités. Le flot d'information est aussi un problème pour plusieurs acteurs, qui n'ont pas les ressources pour la traiter de manière satisfaisante.

Les personnes externes au processus de décision sont aussi assez critiques. L'une d'entre elles signale qu'elle n'utilise pas cette information à des fins scientifiques ou d'évaluation ultérieure, alors que c'est l'un des buts de l'AIR. Une autre note que les informations fournies par l'AIR peuvent donner un faux sentiment de sécurité. Enfin, plusieurs acteurs mentionnent ne pas regarder en priorité l'information fournie, notamment dans le chapitre «conséquences économiques» des messages.

En détail, il est à relever que les tests de compatibilité sont souvent critiqués pour leur manque de représentativité, puisqu'ils se basent sur des entretiens auprès d'une dizaine de PME alors que, dans certains secteurs, plusieurs milliers de PME sont actives. D'autre part, ces tests sont souvent conduits par des généralistes du seco qui n'ont pas toujours la connaissance spécifique optimale. Le CPA note que le soutien des offices compétents est très parcimonieux. Par contre, le principal point positif est que les entretiens menés avec des représentants d'entreprises permettent de se confronter à la réalité de leurs problèmes et d'éviter les filtres représentés par les associations faïtières.

Quant aux recommandations du Forum PME, elles sont souvent assimilées à des prises de position d'autres acteurs des milieux économiques et sont traitées comme telles. Le fait que ces recommandations soient basées sur les résultats de tests de compatibilité n'est guère reconnu par les acteurs du processus de décision.

Pour compléter l'appréciation de la qualité des «Tests PME», le CPA se réfère aussi à l'étude menée par le seco sur la qualité des AIR.⁶¹ Cette étude note les AIR en fonction des critères développés dans les directives du Conseil fédéral et d'un jugement qualitatif général. Elle porte sur l'information communiquée dans 42 messages présentés au cours des années 2001-2003. Quelques éléments sont intéressants à noter. Selon le seco, les AIR sont en général bien conduites, même si des améliorations sont possibles dans plusieurs domaines. Pourtant, il faut souligner la très grande variabilité de la qualité des AIR: sur un maximum possible de 30 points, la meilleure AIR en obtient 27 et la moins bonne 7. Les AIR faites sur des lois économiques sont en moyenne de meilleure qualité que celles élaborées sur les lois d'autres types. Comme le montre la Table 7, on ne remarque pas d'amélioration significative de la qualité des AIR au cours des années, bien au contraire.

Table 7

Qualité moyenne des AIR (2001-2003)

	2001	2002	2003
Nombre de messages analysés	8	20	14
Note moyenne (maximum: 30)	19.1	15.2	15.2

Source: CPA, basé sur seco, 2004, Table 2.

La totalité des cinq points de contrôle de l'AIR n'est traitée que dans 29% des messages. Les manquements sont surtout à relever dans les indications chiffrées (sur les coûts, les bénéfices et les alternatives), dans la mention des acteurs touchés de manière négative par la loi et dans le détail des impacts économiques. Aucune étude coûts-bénéfices n'a encore été menée. Au vu des expériences réalisées dans d'autres pays, ces résultats ne sont pas surprenants. Dans la plupart des pays, le non-respect des normes et des lignes directrices dans le contenu des AIR est courant.⁶²

Cette étude recommande que les AIR soient engagées plus tôt dans le processus de décision, qu'elles mettent l'accent sur la quantification et la monétarisation des conséquences économiques, qu'elles soient accessibles à un public plus large et qu'elles soient aussi réalisées sur des lois déjà en vigueur.

4 Utilisation

Dans ce chapitre, le CPA cherche à apprécier l'utilisation des trois «Tests PME» par les principaux acteurs du processus de prise de décision politique, qui sont amenés à réfléchir de manière structurée aux impacts économiques des textes législatifs. La première partie se concentre sur l'utilisation des tests au cours du processus pré-parlementaire, avec le rôle particulier des offices qui rédigent des projets de loi et

⁶¹ seco, 2004.

⁶² OCDE, 2004b, p. 27.

des messages. La deuxième partie met l'accent sur leur utilisation dans la phase parlementaire. La dernière partie apporte une perspective comparative, avec le chapitre des messages concernant les conséquences financières.

4.1 Utilisation dans la phase pré-parlementaire

L'utilisation par les offices de l'AIR et des deux autres tests dans la phase pré-parlementaire revêt une importance cruciale; c'est là que les décisions prennent forme.⁶³

4.1.1 Soutien politique et utilisation au niveau élevé

Plusieurs personnes entendues mettent en évidence le fait que l'utilisation des «Tests PME» dans le processus de décision dépend du soutien politique aux plus hauts échelons. La même observation est faite par l'OCDE. Les chefs de département doivent exercer une certaine pression sur les offices pour que l'utilisation de ces instruments se systématisent. Le chapitre 2 rappelle les principales actions prises par le Conseil fédéral et le DFE, suite aux interventions parlementaires.

La plupart des acteurs entendus ont cependant relevé que les AIR et les deux autres instruments ne sont pas discutés au niveau du département ni du Conseil fédéral. Les débats sur l'AIR ne remontent pas aussi haut. Les offices semblent remplir les attentes des départements et du Conseil fédéral. A moins que cela soit dû au manque d'utilisation de sa marge de manœuvre par le seco (voir chapitre 4.1.7).

La discussion sur l'AIR et les conséquences économiques reste donc confinée au niveau des offices. C'est le directeur de l'office qui est responsable de tout le contenu du message qui est transmis au Conseil fédéral.

En fait, la sensibilisation aux conséquences économiques des nouvelles législations lors de la préparation des séances du Conseil fédéral ou pour les chefs de département ne passe pas par l'utilisation des AIR ni par celle des autres tests; elle est plutôt indirecte. Par exemple, certains offices doivent fournir à leur chef de département des exemples illustratifs basés sur les conséquences pour les PME.

4.1.2 Utilisation de l'AIR

En se basant sur le processus législatif suisse de décision tel que développé au chapitre 2.2, il faut tout d'abord constater que, dans plusieurs cas, l'impulsion politique est très précise. La direction politique du dossier est clairement définie, par exemple par une initiative parlementaire ou par la reprise de normes internationales. Une AIR n'a alors pas la possibilité d'apporter des alternatives stratégiques. Toutefois, dans d'autres cas, la marge de manœuvre disponible donne un espace suffisant à l'AIR pour exercer une influence.

Suite à l'impulsion, la plupart des lois sont d'abord préparées par un groupe d'experts. Ce groupe discute des buts de la loi et des mesures principales. Dans

⁶³ Sciarini, 2003, p. 598.

quelques cas, un programme de recherche étudie les perspectives liées à l'adoption ou à la modification d'une loi. A ce stade, la réflexion économique et les impacts de la loi sont toujours une préoccupation, même si cette discussion ne se fait pas sur des bases harmonisées. Dans un seul cas, le CPA a noté que l'AIR avait été utilisée dès la réunion du groupe d'expert. Les lignes directrices et le manuel de l'AIR ont accompagné toute la partie de l'élaboration de l'avant-projet. Cette phase du processus pré-parlementaire débouche sur un premier choix. Le Conseil fédéral adopte à son tour les lignes directrices de la révision et mandate l'office compétent.

Généralement, ce sont les offices eux-mêmes qui procèdent à l'AIR. Dans la plupart des cas, un groupe de 3 à 10 personnes prépare la loi et rédige le message. En général, c'est un seul collaborateur scientifique qui conduit l'AIR, et non pas le chef de projet. Souvent, il n'est pas affecté uniquement à cette tâche. Dans les petits offices, la collaboration et l'échange d'informations est rapide: les collaborateurs peuvent se partager les parties à préparer et à écrire. La première réaction des offices en apprenant qu'ils doivent effectuer une AIR sur la loi, est souvent celle du découragement. Cela leur apparaît comme une tâche supplémentaire, sans parler du manque de ressources disponibles ni de l'insuffisance des connaissances particulières pour la mettre en œuvre. Ce type de réaction est particulièrement répandu dans les offices ayant peu d'expérience dans la préparation d'une nouvelle loi. Certains offices n'engagent ce processus que tous les quatre ou cinq ans. Une petite partie des personnes chargées du projet de loi se sont par la suite rendu compte que cet instrument leur était en fait utile et qu'il apportait une rigueur au processus. L'AIR présente un schéma qui guide l'office à travers les effets des lois, qui met en évidence ce qu'il sait ou ne sait pas à propos des conséquences économiques. L'analyse a encouragé les offices à acquérir et à améliorer leur savoir-faire, à se poser plus de questions sur les incidences de leur loi et à examiner des hypothèses. Les informations sur l'impact économique sont retravaillées ou approfondies au moment où les mesures sont décrites et vice versa. Il existe donc un échange entre les personnes responsables de la loi et une adaptation bidirectionnelle article de loi - impact économique. Un feed-back a lieu dans le processus.

Le projet de loi passe ensuite dans les phases de consultation. Le DFE recommande qu'une AIR provisoire soit effectuée avant l'ouverture des consultations et exposée dans la documentation présentée aux milieux concernés.⁶⁴ Les documents de la procédure de consultation doivent contenir un avis qualifié sur la question de savoir qui sera avantagé et qui sera désavantagé par la réglementation proposée. Les milieux consultés peuvent alors se rallier à cet avis ou le remettre en question. Cet avis repose sur une AIR.⁶⁵ Il faut rappeler que le rôle de la procédure de consultation est de permettre aux groupes d'intérêt, dont les associations économiques, de faire entendre leur point de vue dès les phases préparatoires de la législation.⁶⁶ Dans la procédure de consultation, il y a une sélectivité par la réputation, ce qui signifie que les acteurs les plus puissants bénéficient d'une meilleure écoute de la part de l'administration.⁶⁷ Si cette procédure consultative ralentit quelque peu le processus, elle permet d'éviter de prendre des décisions trop critiquées.

⁶⁴ DFE, 2000, p. 8.

⁶⁵ Conseil fédéral, 2000, p. 951.

⁶⁶ Sciarini, 2003, p. 599.

⁶⁷ Sciarini, 2003, p. 605.

Pour ce qui est de la consultation des offices, la Chancellerie fédérale, l'Office fédéral de la justice (OFJ) et l'Administration fédérale des finances (AFF) doivent toujours être consultés⁶⁸, alors que le préposé fédéral à la protection des données, le bureau de l'égalité entre hommes et femmes et l'office fédéral de la statistique le sont selon les cas. Plusieurs personnes entendues confirment que le seco n'est pas systématiquement consulté. D'ailleurs, l'AIR n'est que rarement incluse dans les documents transmis. Quand ces consultations ont lieu, elles sont souvent faites par échange oral, par conférence ou par courriel. A noter que la plupart des personnes entendues ne disposent pas d'exemples de prise de position d'un office sur les conséquences économiques telles que décrites dans la documentation. Même la Chancellerie fédérale ne s'est pas encore concrètement exprimée sur des procédures formelles ou des points ayant été négligés, ni même sur l'adéquation du chapitre avec le plan de législature ou avec des déclarations antérieures du Conseil fédéral. La Commission de la concurrence peut également, selon les art. 45 et 46 de la loi sur les cartels (RS 251), lors de la procédure de consultation, émettre un préavis sur les projets de lois qui limitent ou influencent la concurrence. Jusqu'à présent, elle n'a pas fait usage de cette possibilité pour critiquer ou proposer des modifications aux AIR réalisées. L'AIR est parfois modifiée, mais cela à la suite de remarques faites sur des articles du projet de loi.

En ce qui concerne la procédure de consultation externe, l'AIR n'est pas non plus incluse dans la documentation, pour la simple raison qu'elle n'a, en général, pas encore été effectuée. Il n'y a donc aucun changement à la procédure de consultation. Un des objectifs de l'AIR, qui est de simplifier la procédure de consultation, n'est donc manifestement pas atteint. Le public n'a pas la possibilité de s'exprimer et la participation des groupes concernés n'est pas renforcée.

Dans les quelques cas où une AIR est présentée dans la documentation mise en consultation, aucune prise de position ne s'est référée aux conséquences économiques telles que présentées dans le chapitre en question. Les prises de position se font quasi exclusivement sur les différents articles de la loi et sur des mesures très ponctuelles. A l'unanimité, les acteurs entendus déclarent que la procédure de consultation a nettement plus d'utilité et d'importance que l'AIR dans le processus de décision.

En règle générale, l'AIR est donc effectuée uniquement au moment de la rédaction finale du message à l'attention du Parlement, et parce que c'est une exigence. Elle s'insère donc très tard dans le processus de décision; en fait, à un moment où toutes les décisions de la phase pré-parlementaire ont déjà été prises. Il ne reste plus qu'à remplir une obligation légale et à écrire le chapitre sur les conséquences économiques. Les offices font alors un résumé des informations qui apparaissent souvent déjà à d'autres endroits dans le message. Dans ces cas-là, l'apport de l'AIR est donc nul dans le processus pré-parlementaire. Même les deux AIR ayant obtenu les meilleures qualifications dans l'étude du seco n'ont été effectuées que dans les derniers jours de la rédaction des messages. Les deux offices avaient à disposition plusieurs sources de documentation, internes ou externes, ainsi que des statistiques, qui ont été résumées et incluses dans le message juste avant son adoption. Ils n'ont donc pas utilisé l'AIR comme instrument de gestion, de décision ni même d'information interne. Il n'y a pas de changement d'état d'esprit dans les offices.

⁶⁸ OFJ, 2002, p. 49.

Pour plusieurs offices, l'AIR symbolise le syndrome du «pas inventé ici». Cette méthodologie développée dans un autre office est appréciée très diversement. Pour certains, la motivation et la conviction de l'importance de l'utilisation de l'AIR ne sont pas acquises. La passivité ou la réticence des offices à l'égard de cet instrument a une influence prépondérante sur son manque d'utilisation, c'est pourquoi il n'est pas mis en œuvre plus tôt dans le processus. Il est vu comme un exercice supplémentaire, au même titre que la compatibilité avec le droit européen. Dans d'autres cas, l'AIR est même vue comme une menace pour le projet de loi lui-même. L'office veut pouvoir faire passer son projet. L'impact potentiel négatif sur les PME ou sur l'économie dans son ensemble est alors minimisé, ignoré voire non divulgué. Dans un seul cas, le CPA a noté une opposition de principe à l'AIR, qui ne représenterait qu'une vision partielle de l'action politique. L'AIR a la faculté de changer la nature du débat, c'est l'une des raisons pour lesquelles elle demeure controversée et difficile à mettre en œuvre.⁶⁹

La plupart des acteurs de l'administration estiment donc que l'AIR n'est, pour eux, pas un instrument de décision, ni même un instrument de pilotage. En ce qui concerne plus particulièrement les variantes politiques proposées d'un projet de loi, l'AIR sert plutôt de justification ex-post du choix, plutôt qu'un instrument de travail pour établir ce choix. La décision reste politique. L'AIR ne contribue qu'à offrir plus de transparence sur les effets économiques dans les chapitres des messages.

4.1.3 Utilisation du Forum PME

Lors de ses séances, le Forum PME se concentre sur deux ou trois points. Il est tiraillé entre deux objectifs: dégager des solutions scientifiquement optimales et préparer un compromis entre les divers intérêts sectoriels représentés. Contrairement à la plupart des autres commissions extra-parlementaires, le Forum PME a moins de difficultés à trouver un compromis.⁷⁰ Les thèmes horizontaux (droit comptable, loi sur le travail, TVA, certificat de salaire) sont en général discutés par tous les membres du Forum PME, alors que les thèmes spécialisés (déchets, promotion touristique) ne mobilisent pas forcément l'attention de chacun.

En s'appuyant sur les tests de compatibilité, sur les expériences pratiques de ses membres et sur les entretiens avec des représentants des milieux intéressés, le Forum PME amène des solutions pratiques à des problèmes complexes. Il réduit ainsi la charge de l'office compétent, même s'il s'agit en fait d'un transfert de charge, puisque concrètement c'est le seco qui conduit le test.

Au sein de l'administration, quelques offices ont rapporté des expériences positives avec le Forum PME. Pour certains, une prise de position du Forum PME équivaut à cinq prises de position normales. Quelques points ont été soulevés qui ont amené à des changements, dans les ordonnances surtout (TVA, droit comptable).

Dans la majorité des cas, les critiques portent sur la lenteur d'action du Forum PME. Plusieurs fois, il est intervenu trop tard dans le processus et n'a dès lors pas pu l'influencer de manière tangible. Le manque de suivi est aussi une critique

⁶⁹ OCDE, 2002, p. 51.

⁷⁰ Des différences existent par exemple entre des représentants de PME tournées vers l'exportation et ceux de PME tournées vers le marché intérieur ou entre des représentants de PME provenant de différents secteurs d'activité.

récurrente. Ceci n'est pas trop surprenant étant donné le caractère de milice de la commission, du manque de personnel et d'infrastructure. Enfin, certains ont critiqué l'absence de connaissances particulières des membres du Forum PME ou leur attachement à des solutions politiques provenant de groupes de pression.

4.1.4 Utilisation du test de compatibilité

Le test de compatibilité est concrètement préparé par un collaborateur du seco (questionnaire, sélection des entreprises, consultation avec l'office concerné), réalisé par plusieurs personnes (précédemment des stagiaires et des civilistes) et finalement synthétisé par ce même collaborateur. Dans la pratique, les offices concernés ne participent pas à la réalisation du test auprès des PME. Ils sont parfois consultés pour la formulation des questions, mais la principale réaction reste lorsqu'ils sont confrontés aux résultats.

Dans chaque cas, les résultats des tests de compatibilité sont présentés au Forum PME. Mais, sur les 24 tests de compatibilité menés par le seco, le Forum PME a émis des recommandations dans seulement dix cas. Les tests de compatibilité ne sont donc pour la plupart pas utilisés directement, soit parce que l'agenda politique a changé, soit parce que les intérêts des membres du Forum ont évolué. Dans quelques très rares cas, les résultats du test de compatibilité ont été inclus dans l'AIR et figuraient dans le message.

Pour plusieurs acteurs entendus, le test de compatibilité a un côté anecdotique, lié à des situations particulières. Il se focalise sur les problèmes d'application pratique et ne prétend donc pas amener des changements importants. D'ailleurs, une grande partie des tests de compatibilité est menée au niveau des ordonnances. Il peut mettre en évidence des problèmes remarqués mais jugés comme non prioritaires par les offices spécialisés. Ces derniers ont parfois leur propre réseau d'entreprises de contact et l'information donnée par le test conduit par le seco auprès d'autres entreprises apporte un nouvel éclairage. L'information ainsi transmise est en général reçue plus favorablement par les offices, car elle est produite à l'intérieur de l'administration et ne provient pas de groupes de pression externes. Dans quelques cas pourtant, le test n'a pas bien choisi sa cible et analyse un aspect très négligeable d'une législation.

C'est le test qui demande le plus de coopération entre l'office compétent et le seco. Cette coopération est réduite dans la réalisation du test, mais, comme pour l'AIR, un effet de sensibilisation à plus long terme est aussi visé. Les offices peuvent utiliser les résultats objectifs d'une évaluation menée par l'administration.

4.1.5 Coordination des trois «Tests PME»

Le cadre de ces trois instruments au service du droit en élaboration part du principe que l'AIR est plus importante au niveau de la loi que des ordonnances, parce qu'elle s'attache aux conséquences économiques globales sur tous les milieux intéressés. L'optique des PME en est un aspect. Par la suite, au moment où la législation est transposée et que les offices concrétisent les lois, les tests de compatibilité et les prises de position du Forum se concentrent sur les coûts d'application pour les PME.

La coordination entre les trois «Tests PME» est une question qui divise les personnes entendues. Pour une partie d'entre elles, ces trois instruments peuvent évoluer de manière indépendante. Leurs objectifs et leurs méthodes ne sont pas complètement identiques. C'est justement pour cela que d'autres acteurs souhaitent une coordination plus importante. Les résultats des tests de compatibilité et les prises de position du Forum PME sont sensées prendre place dans l'AIR. Or, dans les messages concernant les cas pratiques choisis par le CPA, aucune AIR ne faisait référence à ces instruments. Les prises de position du Forum sont parfois résumées dans le chapitre sur les résultats de la procédure de consultation.

A noter qu'avec la restructuration au sein du seco, les responsabilités pour les AIR, d'une part, et pour les tests de compatibilité et le Forum PME, d'autre part, ont été réparties entre la direction de la politique économique pour les premières et la direction de la promotion économique pour les deux autres. Les responsabilités et les ressources ont donc été séparées.

4.1.6 Période d'intervention

Les trois «Tests PME» peuvent intervenir à plusieurs moments dans le processus pré-parlementaire, dont les étapes sont décrites dans le chapitre 2.2. Le moment de cette intervention est bien souvent crucial⁷¹ et joue un rôle prépondérant dans l'utilisation qui sera faite du test ainsi que dans son impact. L'administration, comme toute organisation, a un besoin d'information à différentes phases du processus de décision.

Selon la pratique observée dans plusieurs pays et selon les recommandations de l'OCDE, les AIR doivent intervenir tôt dans le processus de décision, pour permettre à l'office chargé de préparer la loi de s'appuyer sur de plus larges bases de décision, de discuter de manière approfondie d'alternatives possibles et de prendre en compte les coûts de la réglementation. Le DFE recommande une AIR en deux étapes: tout d'abord, une AIR préliminaire qui met l'accent sur les alternatives et sur les premières estimations d'impact, et dont les résultats figurent dans le rapport explicatif qui accompagne le dossier de consultation. Puis, suite aux résultats des consultations internes et externes, une AIR définitive inclut les nouvelles données récoltées et est transmise au Parlement. Cette méthodologie est par exemple employée en Australie, où deux AIR sont faites: l'une lors du processus de prise de décision et, l'autre, lors de la présentation de la loi devant le Parlement.⁷² Les trois principales raisons pour lesquelles une AIR devrait être menée tôt sont que, à ce moment-là du processus de décision, son impact peut encore être important (choix des alternatives, appréciation des coûts, mesures d'accompagnement en faveur des groupes perdants), que les acteurs sont d'emblée sensibilisés aux conséquences économiques de la législation en voie d'adoption et que tous les acteurs concernés peuvent prendre connaissance et s'exprimer sur les informations fournies par l'AIR.

Les personnes entendues par le CPA soulignent l'importance de la précocité d'un «Tests PME», comme le montre la Table 8.

⁷¹ Williams, de Laat et Stern, 2002, p. A34.

⁷² Argy et Johnson, 2003, p. 62.

Jugement sur le moment d'intervention des trois «Tests PME» dans le processus de décision politique (nombre d'entretiens)

	Administration
Ils devraient être faits et inclus plus tôt	14
Ils interviennent au bon moment	3
Ils devraient être faits et inclus plus tard	0

Source: CPA

Selon une majorité des acteurs de l'administration, le moment d'intervention opportun pour mener une AIR se situe juste après les délibérations de la commission d'experts. Il en va de même pour le moment de transmission d'une recommandation du Forum PME. Le projet de loi n'est, à ce moment-là, pas encore arrivé à sa phase de maturité. Le plus souvent, la recommandation du DFE n'est pas respectée: lors des procédures de consultation des offices et des acteurs externes, l'AIR n'a pas encore été conduite et aucune information détaillée sur les conséquences économiques du projet de loi n'est fournie. La majorité a admis que l'AIR est effectuée très tardivement, lors de la rédaction finale du message. Les offices ne font qu'une AIR.

Quelques personnes entendues ont noté que le rapport qui sert de base à l'avant-projet contient souvent déjà des informations sur l'impact économique. Mais ces projets ne s'appuient que très rarement sur la méthodologie développée pour l'AIR. Il s'agit plutôt de réflexions générales. Dans un seul cas, le CPA a pu apprendre qu'une AIR avait déjà été conduite à ce stade.

Au niveau des ordonnances, l'AIR est déjà disponible puisqu'elle a été faite pour l'adoption de la loi. L'information est donc présente et une nouvelle AIR n'est quasiment jamais faite au niveau des ordonnances.

La problématique du moment d'intervention pour la conduite des Tests de compatibilité est légèrement différente, dans le sens que le projet de loi ou d'ordonnance doit avoir des contours déjà assez précis pour pouvoir interroger valablement les entreprises sur ses conséquences économiques. C'est pourquoi le moment opportun se situe plutôt en parallèle à la procédure de consultation, quand les règles sont déjà précisées, mais que la possibilité d'influence est encore présente. Pour quelques personnes entendues, la durée de la procédure de consultation (en général, 3 mois) pose problème pour la conduite de ces tests de compatibilité, la préparation, la conduite et la transmission des résultats demandant un temps plus important.

Quant aux résultats des tests de compatibilité et des recommandations du Forum PME, elles doivent aussi être transmises assez tôt aux offices, afin de les sensibiliser à ces aspects. Cette sensibilisation est très importante. Pour l'ordonnance sur les déchets, comme dans presque tous les cas, le test de compatibilité a été mené au début de la procédure de consultation. Un projet concret était disponible et a servi de base au test. Une fois la procédure de consultation terminée et les résultats du test connus, l'office a encore eu la possibilité de réagir et de faire des propositions. Pour ces deux instruments, comme pour l'AIR d'ailleurs, le timing politique, qu'ils ne

peuvent influencer, représente un défi important: certains projets législatifs s'étalent sur plusieurs années, d'autres sont sujets à des coups d'accélérateurs, d'autres encore se réveillent suite à la pression internationale.

4.1.7 Rôle du seco

Le rôle du seco pour ce qui est de l'AIR est de deux ordres. Premièrement, il s'assure que le chapitre sur les conséquences économiques est présenté de manière uniforme. Le seco contrôle donc les chapitres écrits par les autres offices selon plusieurs critères de qualité (cinq points d'analyse, inclusion, plausibilité, chiffres). Deuxièmement, le seco apporte son soutien aux offices au travers de la documentation, des rappels de début d'année, du groupe d'échange d'expérience et des contacts bilatéraux seco-offices.

L'influence du seco dans le contrôle de l'AIR est limitée. Dans la pratique, elle se limite au soutien et à l'exhortation des offices. Si l'AIR est jugée insuffisante par le seco, il n'a pas la compétence de retarder le processus de décision pour que le chapitre soit rectifié. Il n'y a donc pas d'exigence formelle d'approbation de l'AIR. La tradition d'indépendance des différents offices perdure. Les réticences à travailler étroitement avec un autre office à l'élaboration des politiques sont toujours présentes, par crainte de perdre son autonomie.⁷³ Le seco essaie de mettre la pression sur les offices, ce qui implique souvent de passer par les voies hiérarchiques, ce qui ralentit nettement le processus et amoindrit l'utilisation de l'AIR. Il faut non seulement des ressources, mais également des compétences pour amener les offices à conduire et à tirer profit d'une AIR.

En Suisse, les sanctions en cas de non-respect des exigences liées à l'AIR ne sont pas importantes. La plus formelle est la procédure de co-rapport. Les départements qui ne sont pas d'accord ou ne sont que partiellement en accord avec un projet de loi ou les conséquences économiques d'un tel projet peuvent rédiger un co-rapport. Le département responsable peut réagir dans une réponse aux co-rapports. Il peut certes se soumettre aux propositions faites dans les co-rapports et modifier ses propositions, mais il peut également maintenir son projet. Les autres départements ont encore la possibilité de s'exprimer par une réplique à la réponse aux co-rapports. Les considérations tactiques jouent un rôle non négligeable dans cette phase.⁷⁴ A noter que si les différences sont plutôt d'ordre technique ou formel, il est déconseillé de déposer un co-rapport. Il faut plutôt essayer de trouver un accord direct avec le département ou l'office concerné. Le manque de crédibilité des sanctions ne contribue pas à renforcer l'intégration de ces instruments dans le processus de décision et à promouvoir l'évolution culturelle des offices.⁷⁵

Aucune des personnes entendues n'a reçu de co-rapport du DFE concernant les conséquences économiques liées à un projet de loi. Dans ce cadre de l'AIR, la procédure de co-rapport n'est quasiment jamais utilisée par le seco. Cette intervention étant trop tardive dans le processus de décision, le seco essaie de transmettre ses remarques déjà lors de la procédure de consultation des offices. A

⁷³ OCDE, 2000, p. 36.

⁷⁴ OFJ, 2002, p. 51.

⁷⁵ Par exemple, au Canada, le secrétariat qui surveille les AIR peut refuser qu'une proposition de loi soit transmise au cabinet, s'il juge que l'analyse est inadéquate.

noter qu'il est impossible d'utiliser la procédure du co-rapport sur des projets législatifs provenant d'un même département (dans ce cas, le DFE).

La réorganisation du seco a vu la création de la section d'état-major «analyse de la réglementation» dans la direction de la politique économique, ce qui donne à son responsable la possibilité de signer des prises de position et des commentaires destinés aux offices concernés par les AIR. Cette position hiérarchique plus élevée reste néanmoins à un niveau nettement inférieur à celui de la plupart des pays de l'OCDE. Quelques acteurs ont en effet relevé que le seco n'est pas assez fort politiquement pour influencer de manière notable les offices et le département responsables de la législation. Ceci est particulièrement le cas, si on met en parallèle l'importance de l'OFJ et du contrôle de la constitutionnalité.

Le seco remplit aussi un rôle de conseil et de soutien. Les documents mis à disposition des offices, comme le manuel AIR, la checkliste et les exemples pratiques sont appréciés. Par contre, selon plusieurs offices, l'information n'est pas facile à trouver, en particulier sur le site Internet du seco.

En début d'année, le seco envoie une lettre aux offices qui préparent un message ayant une certaine importance économique leur indiquant qu'une AIR doit être faite. Cette stratégie revient à hiérarchiser les AIR et à concentrer l'attention sur les domaines importants sur le plan économique.

Le seco a mis en place un groupe d'échange d'expériences sur les AIR, qui s'est réuni pour la troisième fois en septembre 2004. L'objectif de ce groupe est de permettre aux offices fédéraux et au seco de partager les expériences faites avec l'AIR dans le but d'améliorer l'instrument et par là-même de renforcer la qualité des nouvelles réglementations.

Plusieurs offices sont plutôt positifs à l'idée de pouvoir utiliser le seco et ses ressources pour mener à bien leur AIR. D'autres offices, par contre, sont opposés à une plus grande prise d'influence du seco, en arguant qu'il n'a que des connaissances généralistes et qu'il a une autre culture politique et d'autres intérêts. Les généralistes du seco ne sous-estiment pas l'ampleur et la difficulté de la tâche qui est d'encourager les offices à procéder à cette analyse et ainsi de parvenir à influencer la législation.

Enfin, le seco est aussi chargé de conduire les tests de compatibilité et il assure le secrétariat du Forum PME.

4.1.8 Développement des capacités

Selon le Conseil fédéral, une AIR ne devrait pas être aussi onéreuse qu'une analyse coûts-bénéfices. Des mandats externes de recherche ne doivent être confiés que lorsque l'importance de l'objet le justifie.⁷⁶

Si la conduite d'une AIR et d'un Test de compatibilité représente un surcroît de travail, force est de constater qu'aucun des offices contactés par le CPA n'a engagé de ressources supplémentaires pour mener à bien cette tâche. Les AIR sont donc conduites avec le budget à disposition, voire avec des budgets réduits. Parfois des ressources supplémentaires ont été mises à disposition, mais seulement au cours de

⁷⁶ Conseil fédéral, 1999, p. 951.

la préparation d'un message. D'autres fois, une restructuration interne a permis de créer un petit centre de compétence au sein d'un office. Il n'a été mentionné qu'un seul exemple où l'évaluation des conséquences économiques des lois et des projets de loi figure dans le cahier des charges d'un employé de la Confédération (hors seco). Dans la plupart des offices, personne n'est spécifiquement chargé de cette tâche.

Plusieurs offices ne disposent pas d'économistes pour effectuer l'AIR. Ce sont ainsi souvent des juristes qui la conduisent. Le personnel des offices ne dispose donc pas toujours des spécialistes requis.

Au sein du seco, les ressources à disposition pour l'AIR sont de un poste; pour les tests de compatibilité et le secrétariat du Forum PME elles sont de 0,8 poste. Ces ressources sont particulièrement réduites par rapport à celles disponibles à l'OFJ ou à l'AFF pour les contrôles de constitutionnalité et pour l'analyse des conséquences financières (voir chapitre 4.3). Il faut rappeler ici qu'il y a environ un projet de modification de loi par semaine. Ainsi un généraliste du seco doit à chaque fois étudier un nouveau thème et tenter de modifier la pratique et les politiques d'offices fédéraux qui emploient un grand nombre de spécialistes du domaine.

Plusieurs offices sont amenés à présenter à intervalles réguliers des projets de loi ou d'ordonnance, qui doivent être soumis à une AIR. La mise en place d'un mécanisme de contrôle interne systématique de la qualité des AIR est peut-être encore plus importante qu'une surveillance extérieure pour parvenir à un changement culturel dans les offices.⁷⁷ Au Royaume-Uni, par exemple, des «Departmental Regulatory Impact Units», composées de une à quatre personnes, ont été intégrées dans chaque département.

En Suisse, il n'existe pas de tel mécanisme. Plus inquiétant encore, la quasi totalité des offices et des départements a relevé qu'aucun échange interne n'existe pour évaluer la qualité des AIR effectuées, pour échanger des expériences sur les problèmes particuliers rencontrés dans le domaine ou pour estimer si les prévisions de l'AIR se sont effectivement réalisées.

Le seco a bien mis en place un groupe d'échange d'expériences, mais il ne propose pas de programme de formation des personnes conduisant les AIR dans les offices.

4.1.9 Différences entre lois et ordonnances

Les directives du Conseil fédéral recommandent que l'AIR soit effectuée sur toutes les lois et sur les ordonnances. Les mêmes règles et les mêmes directives sur la conduite de l'AIR s'appliquent, sans égards aux priorités législatives ni à l'impact économique potentiel des lois.

Au niveau des ordonnances, d'après les personnes entendues par le CPA, aucune AIR n'a été appliquée. Plusieurs d'entre elles ont relevé qu'une telle pratique serait souhaitable car les ordonnances ne font pas l'objet de l'examen parlementaire dont bénéficient les lois. D'autres acteurs ont par contre déclaré qu'une AIR sur une ordonnance a moins de valeur ajoutée, parce que le cadre proposé par la loi est déjà en place et que les conséquences économiques ont été étudiées à ce moment-là. Le

⁷⁷ Argy et Johnson, 2003, p. 53.

seco reconnaît que les efforts sont moins importants sur les ordonnances, mais que la plupart des propositions au Conseil fédéral concernant des projets d'ordonnances contient quand même un passage sur leurs conséquences économiques.

Pour les ordonnances, les tests de compatibilité sont plus indiqués; c'est souvent à ce niveau que les règles précises de mise en œuvre ont un impact important sur les coûts des PME.

A noter que, pour une initiative parlementaire, le rapport qui accompagne le projet d'acte de l'Assemblée fédérale répond aux mêmes exigences qu'un message du Conseil fédéral (art. 111, LParl). Une AIR est aussi être réalisée dans ce cas.⁷⁸

4.2 Utilisation dans la phase parlementaire

La phase parlementaire du processus de décision consiste à délibérer et à adopter des projets de lois élaborés par le Conseil fédéral et l'administration, comme présenté au chapitre 2.2. Les débats en commission se basent sur le message et le projet de loi. Les initiatives parlementaires, comme celle sur la révision de la LAPG, sont également débattues et doivent aussi contenir un chapitre sur les conséquences économiques. Le chapitre contenant l'AIR est donc partie intégrante des bases du débat parlementaire. Les commissions peuvent en outre demander des rapports complémentaires (art. 150, LParl) ou faire appel à des experts externes et entendre des représentants des milieux intéressés (art. 45, LParl).

Pour la plupart des parlementaires entendus, l'AIR et le chapitre sur les conséquences économiques sont une source d'information. Elle représente la version officielle de l'impact général du projet de loi. L'information complexe et technique doit être présentée de manière claire et compréhensible. Cette source d'information entre en concurrence avec d'autres arguments ou prises de position provenant des groupes de pression, des partis politiques, des médias ou de contacts directs. Le respect des parlementaires pour l'information contenue dans l'AIR dépend de leur appréciation du travail du Conseil fédéral. Cette information n'est pas reconnue comme objective par tous les parlementaires. Comme déjà mentionné plus haut, la qualité, la crédibilité et le caractère scientifique des «Tests PME» sont encore mis en doute par de nombreux parlementaires. C'est une base de travail, qui n'est jamais jugée comme suffisante.

Plusieurs personnes entendues doutent que les parlementaires lisent les résultats de l'AIR dans le message. Les parlementaires n'ayant pas une sensibilisation idéologique pour cette problématique sont particulièrement peu enclins à consulter ce passage. La surcharge de travail et le flot d'information contribuent à une sélectivité des sources d'information, processus qui conduit souvent à négliger l'AIR. De nombreuses questions posées en commission ou dans les interventions parlementaires trouvent leur réponse dans le chapitre sur les conséquences économiques. Certains ont aussi mis en évidence le fait que cette information est perdue au milieu du message et n'est donc pas suffisamment mise en évidence.

Selon la plupart des personnes entendues, l'argumentation sur les effets économiques des législations est peu développée au sein du Parlement fédéral. Le réflexe «économique» n'y occupe pas une place centrale. Les parlementaires ne

⁷⁸ Par exemple, pour la révision LAPG, basée sur l'Iv. Pa. 01.426, voir FF 2002 7030.

sollicitent pas souvent les informations présentes dans les AIR, parce qu'il est difficile pour eux de tirer profit d'informations qui ont une utilité assez générale et diffuse.⁷⁹ L'AIR est trop générale; elle ne distingue pas les effets économiques de chaque article de loi. Or le débat parlementaire est orienté vers la discussion article par article du projet de loi. L'AIR est donc difficilement utilisable pour renforcer ou affaiblir un article de loi. De plus, si des alternatives ne sont pas mentionnées, il est impossible pour un parlementaire de connaître les impacts économiques des changements qui peuvent être proposés en commission ou au plénum. Selon une majorité des personnes entendues au Parlement, l'AIR reste donc un outil d'information pour les parlementaires, mais n'est pas considéré comme un instrument de décision. Elle n'est pas assez pertinente pour le travail des parlementaires. Enfin, en Suisse, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, le parlement n'exerce pas d'activité de surveillance sur les AIR.⁸⁰

Plusieurs personnes entendues ont relevé que les parlementaires demandent assez régulièrement des rapports supplémentaires à l'administration au cours de l'examen d'un projet de loi. Ces rapports comportent généralement à nouveau un chapitre sur les conséquences économiques presque identique à celui présent dans le message. Il n'apporte en général pas d'informations nouvelles, mais est souvent bien reçu par les parlementaires.

Le rôle du Forum PME dans la phase parlementaire a aussi retenu l'attention du CPA. Le Forum PME a directement adressé deux de ses 19 prises de position à des commissions parlementaires compétentes. Cette procédure est rarement utilisée, quand le Forum arrive trop tard pour prendre influence dans la phase pré-parlementaire. Il n'est donc pas étonnant que les acteurs parlementaires minimisent l'influence du Forum dans le processus de prise de décision. De plus et jusqu'à présent, aucun de ses représentants n'a été entendu en cette qualité dans une commission parlementaire. Les contacts directs entre le Forum PME et le Parlement n'ont pas lieu. Le Parlement peut éventuellement utiliser indirectement les prises de position du Forum, si celles-ci sont présentées dans les résultats de la procédure de consultation ou les résultats des tests de compatibilité, par exemple en lisant la Vie économique.

Le Parlement est particulièrement critique concernant la performance du Forum PME comme relais des préoccupations des PME. Les attentes suscitées ont apparemment été déçues. Certains parlementaires regrettent son manque de visibilité ou le fait qu'il ne publie pas de bilan annuel de ses prestations.

Dans son analyse de textes, le CPA s'est également concentré sur la question de l'utilisation par les parlementaires des «Tests PME» comme argument de discussion. Le CPA considère que les «Tests PME» ont été utilisés lorsque les deux critères suivants sont remplis simultanément:

- Les «Tests PME» sont mentionnés (soit les tests en tant que tels – test de compatibilité PME, recommandation du Forum PME ou AIR –, soit le chapitre du message du Conseil fédéral consacré aux conséquences économiques).
- L'orateur mentionne les «Tests PME» en ayant un objectif argumentatif précis à l'esprit, c'est-à-dire lorsqu'il les mentionne pour faire une

⁷⁹ OCDE, 2002, p. 56.

⁸⁰ Argy et Johnson, 2003, p. 58.

proposition de modification, d'approbation, de renvoi ou pour amener une idée nouvelle concernant un projet donné.

Par contre, les tests sont considérés comme n'ayant pas été utilisés lorsque seul le premier critère est rempli, autrement dit lorsque les «Tests PME» ont été mentionnés, mais qu'il n'est pas possible d'y associer un objectif argumentatif précis de l'orateur. En se servant d'exemples qui décrivent ce qu'est une catégorie idéale, le CPA a pu investiguer l'ensemble des textes des cas pratiques choisis. Ci-après deux exemples à titre d'illustration:

- Utilisation: un membre de la commission a expliqué que le message indiquait que soixante pour cent des travailleurs indépendants bénéficiaient du barème dégressif. Appliquer les taux pleins reviendrait à supprimer l'incitation à occuper un emploi. La réglementation en vigueur convient donc en l'état et il ne faut pas y toucher.⁸¹
- Mention sans utilisation: un membre de la commission a déclaré qu'il n'avait pas connaissance de tels scénarios concernant les coûts en matière de constructions publiques, avant d'indiquer que le message du Conseil fédéral contenait bien divers chiffres, mais qu'il les mettait en doute.⁸²

Rapporté au volume total des procès-verbaux analysés des commissions et des plénums, le nombre des mentions des «Tests PME» est peu élevé. Il convient de noter que les «Tests PME» sont plus fréquemment mentionnés et aussi plus souvent utilisés dans le cadre des discussions dans les commissions que dans celui des débats au plénum. Les «Tests PME» n'ont même jamais été utilisés dans ce dernier cadre.

Table 9

Utilisation des «Tests PME» dans les commissions (C) et au plénum (P) (nombre de lignes)

Source	Révision LAPG		LOG		Armée XXI		LHand		LFPr		TCRAI	
	C	P	C	P	C	P	C	P	C	P	C	P
Utilisation	17	-	1	-	-	-	40	-	-	-	12	-
Mention sans utilisation	14	-	3	7	-	-	25	-	9	-	3	-

Source: CPA

Le CPA constate également que lorsque les parlementaires mentionnent les «Tests PME», ils les utilisent aussi comme argument de discussion dans plus de la moitié des cas. Les différents cas pratiques se caractérisent par un mélange de mentions et d'utilisations des «Tests PME», à tel point qu'il n'est pas possible de distinguer un schéma type.

⁸¹ Procès-verbal de la commission, du 21 janvier 2002 TCRAI, p. 11.

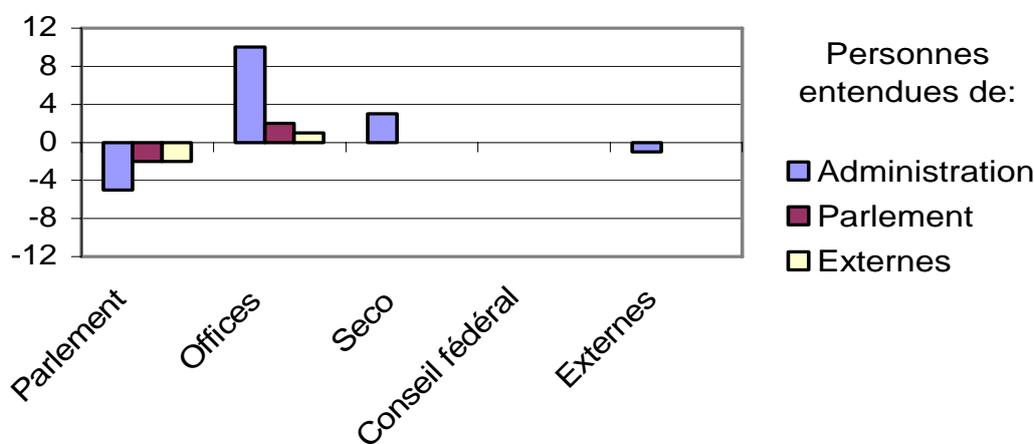
⁸² Procès-verbal de la commission, du 22 novembre 2001 LHand, p. 17.

4.2.1 Utilisation comparative

En conclusion à cette section, le CPA apporte un bref éclairage comparatif à l'utilisation des «Tests PME» par les différents acteurs du processus de décision. Comme le montre la Figure 7 et conformément aux résultats présentés dans les sections 4.1 et 4.2, le Parlement est celui qui les utilise le moins. Les principaux utilisateurs sont les offices. Le rôle de soutien du seco n'est mentionné que marginalement. L'utilisation par le Conseil fédéral et par les acteurs externes est également jugée comme insignifiante.

Figure 7

Degré d'utilisation relative des «Tests PME» par les différents acteurs du processus de décision politique (différence entre réponses positives et réponses négatives; plusieurs réponses possibles)



Source: CPA

Note: un chiffre positif (négatif) indique que les personnes entendues jugent l'acteur politique comme ayant une bonne (mauvaise) utilisation des trois «Tests PME».

4.3 Chapitre sur les conséquences financières dans les messages

Chaque message adressé au Parlement contient également un chapitre sur les conséquences financières, conformément à l'art. 141, al. 2, let. f, LParl. Il inclut les conséquences sur les finances et l'état du personnel de la Confédération, des cantons et des communes. Le cadre de ces informations est donné par la loi fédérale sur les finances de la Confédération (RS 611.0).

Comme le chapitre concernant les conséquences économiques, celui qui aborde les conséquences financières est écrit par l'office responsable. Il est obligatoirement présent déjà au stade de la consultation des offices. La section «dépenses» de l'AFF, qui regroupe 30 personnes, est chargée du soutien des offices concernés et du contrôle de la qualité de cette information. Elle peut prendre position au travers des co-rapports. Mais surtout, comme les moyens demandés par l'office doivent être acceptés dans le budget, la possibilité de sanctionner un travail mal effectué ou une politique trop dépensière est importante. La sensibilisation dans les offices est forte.

Pour le CPA, il est apparu intéressant de comparer ces deux chapitres voisins. L'enseignement majeur est que la très grande majorité des personnes entendues, que ce soit dans l'administration ou au Parlement, accorde plus d'importance et reconnaît plus d'utilisation et d'impact au chapitre concernant les conséquences financières pour la Confédération et les cantons qu'au chapitre sur les conséquences économiques pour l'économie et les PME. Les explications données sont que les conséquences financières se répercutent directement sur le budget fédéral et qu'elles sont aussi plus facilement chiffrées en termes de ressources et de personnel. Le fait que ces exigences soient en vigueur depuis plus longtemps est aussi un facteur notable.

5 Influence

Le cinquième chapitre poursuit l'évaluation des «Tests PME», en analysant la troisième dimension de l'impact: l'influence. L'objectif de ces instruments n'est pas seulement d'être connus et utilisés par les acteurs politiques, mais aussi d'exercer une influence sur le processus de décision.

Cette influence a lieu tant au niveau des offices qu'au niveau du Parlement. La littérature met en évidence la difficulté de mesurer l'influence d'un instrument tel que les «Tests PME»: les influences peuvent être directes, mais elles peuvent aussi être plus subtiles et prendre effet à plus longue échéance. Comme le montre la Table 10, la plupart des personnes entendues jugent l'ampleur de l'influence des «Tests PME» dans le processus de décision comme «assez faible» voire «faible». Les personnes entendues du Parlement sont particulièrement sceptiques. Seules trois personnes entendues considèrent que le Forum PME a engrangé des succès et que, donc, l'influence de cet instrument est assez forte.

Table 10

Influence des «Tests PME» dans le processus de décision (nombre d'entretiens)

	Administration	Parlement	Externes	Total
Forte	0	0	0	0
Assez forte	2	0	1	3
Assez faible	11	2	0	13
Faible	4	6	2	12

Source: CPA

Les personnes pour lesquelles l'influence des «Tests PME» dans le processus de décision est assez forte expliquent ce résultat par les raisons suivantes:

- les «Tests PME» se concentrent sur un point important,
- ils s'appuient sur des statistiques,
- ils présentent des résultats fiables,
- ils font des propositions directement transférables dans la législation.

C'est plus particulièrement le cas pour les résultats des tests de compatibilité et pour les recommandations du Forum PME.

Par contre, pour la majorité des personnes entendues, l'influence des «Tests PME» dans le processus de décision est faible surtout parce que:

- les problèmes sont connus par d'autres sources et les «Tests PME» n'apportent pas d'informations décisives,
- l'AIR surtout ne permet pas de dégager des recommandations ni des alternatives directement utilisables par les acteurs politiques,
- les grandes lignes politiques de la loi sont déterminées d'avance (ou de l'ordonnance par le cadre de la loi),
- l'AIR est considérée comme un exercice alibi, comme un devoir à remplir et non pas comme un instrument de pilotage ou de décision,
- le Parlement ne cite et n'utilise que très rarement ces instruments,
- le rôle des groupes de pression est très présent,
- il n'y a qu'un seul point d'ancrage formel des tests (la publication dans le message),
- la diffusion des «Tests PME» n'est pas assez étendue ni ciblée,
- l'information donnée a une perspective trop générale, qui ne mobilise pas les acteurs politiques.

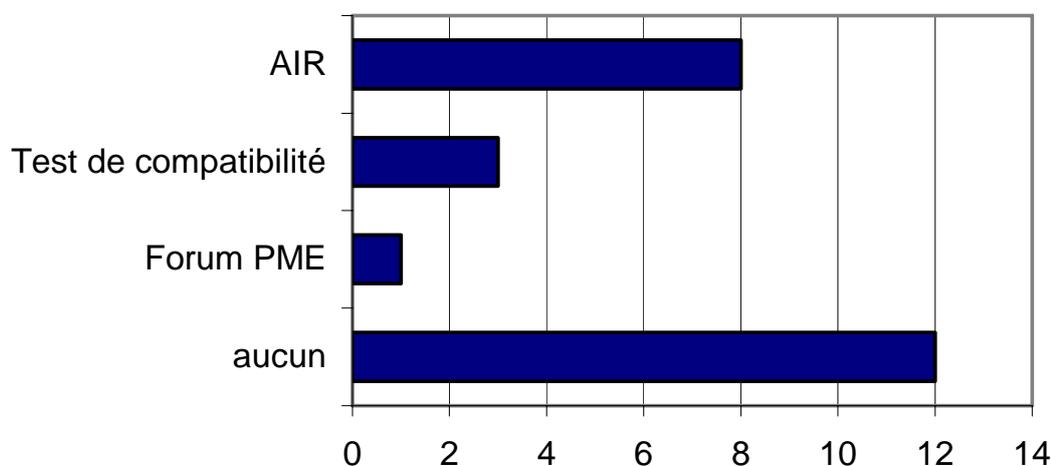
A la question de savoir lequel des trois «Tests PME» a le plus d'influence, les personnes entendues ont en majorité spontanément répondu «aucun», comme le montre la Figure 8.

L'AIR est le seul des trois instruments à tirer son épingle du jeu. C'est surtout pour son apport en termes de sensibilisation dans les offices et de transparence pour les parlementaires qu'elle a une influence. Elle semble aussi être la mieux intégrée dans le processus de prise de décision.

Quelques personnes entendues notent que le test de compatibilité PME a un effet, mais plutôt de réglage minutieux. Il parvient parfois à mettre en évidence un point particulier sur lequel se basera une modification d'un article. Par contre, plusieurs tests de compatibilité n'ont aucune influence, parce qu'ils ne sont pas relayés par le Forum, parce que les offices n'ont pas d'utilité pour l'information fournie ou parce que l'agenda politique a évolué.

Enfin, le Forum PME n'a presque pas d'influence. Ses prises de position et le fait que certains représentants des offices y soient invités à présenter leur projet législatif ne modifient pas la pratique et les opinions des offices dans une mesure importante.

«Test PME» ayant le plus d'influence dans le processus de décision (nombre d'entretiens)



Source: CPA

Note: un acteur a spontanément répondu «les trois ensemble».

Plus en détail, le CPA s'est interrogé sur l'influence du Forum PME. Comme le montre la Table 11, la contribution du Forum PME au relais des préoccupations des PME est jugée de manière négative par la plupart des acteurs politiques.

Table 11

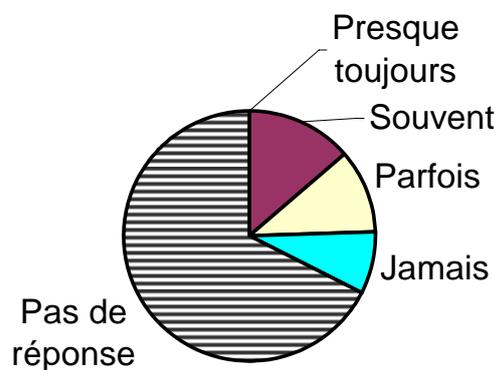
Contribution du Forum PME au relais des préoccupations des PME dans le processus de décision politique (nombre d'entretiens)

	Administration	Parlement	Externes	Total
Très bonne	0	0	0	0
Bonne	4	0	1	5
Suffisante	1	2	1	4
Insuffisante	10	10	3	23

Source: CPA

La plupart des acteurs entendus rapportent que les décideurs politiques sont de toute façon submergés d'informations et de rapports et que les prises de position du Forum PME sont régulièrement interprétées comme des copies de celles de l'USAM ou d'économiesuisse. La crédibilité et l'indépendance de la voix du Forum PME n'est pas encore établie. La conséquence logique de cette information est que le degré de concrétisation de ses prises de position dans le processus de décision n'est pas important. En fait, la plupart des acteurs n'ont pas souhaité s'exprimer sur la question (25 personnes entendues sur 37), comme on le voit dans la Figure 9.

Concrétisation des prises de position du Forum PME (nombre d'entretiens)



Source: CPA

Pour certaines personnes, la prise de position du Forum PME est une recommandation parmi d'autres. Il n'y a aucune raison de lui accorder plus d'attention, surtout lorsque des mêmes textes sont reçus quatre ou cinq fois d'acteurs consultés proches des milieux économiques. Dans le cas récent des débats sur le nouveau certificat de salaire, l'importance des prises de position du Forum PME (il en a transmis trois sur le même thème) s'est trouvée reléguée nettement derrière l'activisme des groupes de pression. Pour d'autres, c'est une confirmation apportée au projet. Dans ces cas-là, il est difficile de mesurer l'influence du Forum PME, et surtout d'estimer si cette influence a été prépondérante. Dans quelques rares cas, comme le droit des sociétés à responsabilité limitée ou le droit comptable, le Forum a joué un rôle important et ses prises de position ont été concrétisées par l'office compétent. Son influence a donc été notable.

Une analyse du seco menée sur les six prises de position effectuées en 2001⁸³ par le Forum PME estime que 16 des 30 recommandations ont été concrétisées. Le CPA n'a pas répété la même opération sur toutes les recommandations du Forum PME émises au cours de la période 2000-2004, parce qu'il n'a pas jugé possible de les mettre en évidence. Elles ont plus souvent la forme de réflexions ou sont d'ordre trop général pour être mesurées. De plus, le rôle du Forum PME comme élément principal dans l'adoption de ces mesures est difficile à estimer. Enfin, l'importance relative de ses diverses recommandations pour les PME et pour l'économie est impossible à établir: elles ne peuvent pas être toutes mises sur un pied d'égalité quant à l'ampleur de leur impact économique. C'est dans ce contexte que l'analyse du seco doit être interprétée.

Pour la majorité des acteurs entendus, l'impact est amélioré quand les trois «Tests PME» sont conduits sur un même projet de loi. Les tests de compatibilité assurent plus de crédibilité aux recommandations du Forum PME. Ils peuvent alors

⁸³ A noter que 2001 est une année « exceptionnelle » pour le Forum PME, avec 6 prises de position, contre 2 pour les années 1999, 2000, 2002 et 2003. En 2004, il a émis 5 prises de position.

compléter l’AIR qui est jugée comme indispensable. La complémentarité des trois instruments est appréciée et estimée.

5.1 Nature de l’influence

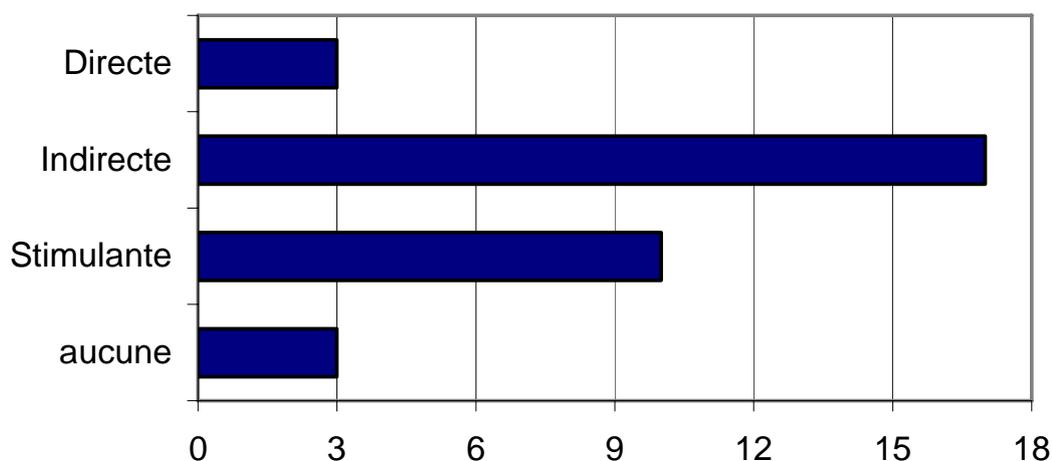
Pour apprécier l’influence des «Tests PME» dans le processus de décision, le CPA s’est inspiré de la littérature théorique⁸⁴. Tout d’abord, les «Tests PME» peuvent avoir une influence

- directe: l’information fournie conduit à des recommandations qui sont directement adoptées dans le processus de décision,
- indirecte: l’information fournie influence la communication entre les acteurs et joue un rôle dans l’ensemble des sources d’information,
- stimulante: l’information fournie sensibilise les acteurs politiques et conduit à une nouvelle appréciation de la situation.

Comme le montre la Figure 10, les acteurs entendus estiment que le type d’influence des «Tests PME» dans le processus de décision politique est surtout indirect.

Figure 10

Type d’influence des «Tests PME» (nombre d’entretiens)



Source: CPA

Note: certains acteurs ont donné deux réponses.

Pour plusieurs acteurs entendus, l’influence indirecte des «Tests PME» est attestée dans les arguments qu’ils ont permis de mettre en évidence et qui sont utilisés dans les discussions parlementaires, voire pendant les campagnes référendaires. Les «Tests PME» sont un élément du jugement parmi d’autres. L’influence indirecte se retrouve aussi au sein des offices dans le sens que l’information récoltée et transmise accroît la compréhension de la législation proposée et de ses effets économiques. L’influence indirecte est de nature informative plutôt qu’organisationnelle.

⁸⁴ Par exemple, Balthasar et Rieder, 2000 et Williams, de Laat et Stern, 2002.

L'influence sur le processus interne de prise de décision n'est pas mise en évidence par les personnes entendues.

L'influence stimulante a aussi été relevée, particulièrement par les acteurs du Parlement. La sensibilisation pour un élément qui était inconnu y joue un rôle important. Au contraire, aucun acteur de l'administration n'a relevé cet aspect pour les «Tests PME». Ils n'ont donc pas apporté d'éléments nouveaux à la décision.

Plusieurs acteurs ont relevé que la nature de ces trois «Tests PME» ne pouvait pas avoir d'influence directe. Particulièrement, en ce qui concerne l'AIR, ils n'ont pas pu citer d'exemples concrets où une disposition en dérivait directement. Seuls trois acteurs entendus jugent l'influence des «Tests PME» comme directe, et cela se limite au rôle du Forum PME, dont les recommandations peuvent être reprises dans le processus de décision politique. Au vu de la littérature spécialisée, ces résultats ne sont pas surprenants.

Comme les influences indirectes et stimulantes sont les plus mentionnées, le CPA a cherché à savoir si la prise en compte des intérêts des PME et de l'économie s'était accrue dans l'administration et au Parlement suite à l'introduction de ces trois «Tests PME». La sensibilisation des acteurs et l'utilisation indirecte des instruments n'ont en général pas été très fortes auprès des personnes entendues, comme l'illustre la Table 12.

Table 12

Accroissement de la prise en compte des intérêts des PME et de l'économie par les acteurs du processus de décision suite à l'introduction des trois instruments (auto-évaluation; nombre d'entretiens)

	Administration	Parlement
Fort	4	1
Assez fort	1	0
Assez faible	7	3
Faible	5	4

Source: CPA

Les personnes entendues de l'administration pensent qu'au sein de l'administration, la sensibilisation aux intérêts des PME et de l'économie suite à l'introduction de ces trois instruments ne s'est guère accrue. Le fait que l'AIR apporte une structure et qu'elle formalise l'analyse économique n'a pas modifié la pratique qui consistait à se préoccuper des aspects économiques de manière intuitive. Elle n'apporte pas de plus-value. Pour quelques acteurs, le simple fait qu'un message ne puisse plus être transmis sans mentionner les conséquences économiques de la loi est une amélioration notable, qui dénote une prise en compte plus importante des conséquences économiques (sur les PME et sur l'économie dans son ensemble) par leur office. Dans certains cas, il n'était pas clair si cette prise en compte plus élevée était due directement à la mise en place de ces «Tests PME» ou si elle était plutôt due à la pression politico-médiatique.

Selon les acteurs parlementaires entendus, l'introduction de l'AIR et des deux autres «Tests PME» n'a pas non plus contribué à une meilleure prise en compte des intérêts

des PME et de l'économie au Parlement. Des influences plus importantes dans le processus de décision proviennent des prises de position politique des partis, des intérêts économiques particuliers (pharmacie, transports, etc.) et des expériences personnelles des parlementaires.

Selon la littérature théorique, l'influence que les «Tests PME» exercent sur les bases légales (lois et ordonnances) peut se retrouver à un niveau:

- opérationnel: les changements touchent un article d'une base légale,
- structurel: les changements touchent à la structure organisationnelle des responsabilités dans la base légale,
- stratégique: les changements touchent à l'orientation conceptuelle et stratégique de la base légale.

Très peu de personnes entendues se sont exprimées sur ces points. Les quelques réponses ont mis en évidence le fait que les «Tests PME» n'avaient quasiment jamais d'influence stratégique sur une loi. Les orientations générales sont politiques, et ce ne sont ni les AIR ni les deux autres instruments qui peuvent avoir une influence aussi large. Dans quelques cas, les personnes entendues ont relevé une influence au niveau opérationnel: des articles de loi ou d'ordonnance ont été modifiés.

Le CPA a également tenté d'estimer si l'influence des «Tests PME» était plus importante sur une loi ou sur une ordonnance. La majorité des personnes entendues rapporte que l'influence est en effet différente, et, en règle générale, plus importante et plus directe sur une ordonnance. Les tests de compatibilité et les recommandations du Forum PME sont particulièrement utiles pour les ordonnances: elles donnent des indications concrètes, précises et pointues.

Quelques personnes soulignent que le cadre donné aux ordonnances est déjà clair et que la marge de manœuvre ou la pertinence des variantes ne sont présentes qu'au niveau de la loi. Il est redondant de procéder à une AIR sur une ordonnance. Le fait que la loi est traitée par le Parlement, alors que l'ordonnance ne l'est pas, donne lieu à deux appréciations opposées: pour certains, l'influence des «Tests PME» sur les ordonnances est plus grande car l'administration est mieux sensibilisée à cette problématique et le Parlement ne s'exprime pas à ce sujet, alors que, pour d'autres, le passage de la loi devant le Parlement oblige à respecter certaines exigences, comme la conduite d'une AIR.

5.2 Rapport coûts/bénéfices

L'impact des «Tests PME» dans le processus de décision ne saurait être complet sans une analyse coûts-bénéfices. Idéalement, il faudrait que le volume de temps et d'efforts consacré à l'AIR soit proportionnel à l'amélioration escomptée de la réglementation suite à cette analyse.⁸⁵ Malheureusement, cette estimation se heurte à des problèmes statistiques insurmontables. Il est difficile de quantifier les bénéfices liés à une amélioration de la réglementation suite à une AIR, surtout en termes de transparence ou de sensibilisation. D'autre part, comment mesurer en termes monétaires la différence entre une réglementation adoptée avec ou sans AIR ? Dans

⁸⁵ OCDE, 1999, p. 31.

certain cas, il se pourrait que les gains économiques d'une meilleure réglementation soient de l'ordre de dizaines voire de centaines de millions de francs.

Pour ce qui est des coûts directs de la préparation, de l'utilisation et de la rédaction d'une AIR, aucune des personnes entendues n'a pu donner de chiffres, ni même d'estimation. Le seco estime qu'une AIR bien conduite et donnée en mandat externe pourrait coûter entre 50'000 et 100'000 francs. Par contre, pour l'instant, les AIR effectuées à la dernière minute, et qui n'apportent aucune contribution au processus de décision, ne coûtent qu'une fraction de ces sommes, puisque les coûts peuvent se résumer à l'équivalent d'une journée de travail pour un collaborateur scientifique. Quant aux coûts globaux des AIR, ils sont également inconnus, puisqu'il n'existe aucune donnée sur le coût de la procédure de consultation. Comme vu dans le chapitre 4, la procédure de consultation, les co-rapports et le processus législatif n'ont pas été influencés de manière notable par l'instauration des «Tests PME».

La Table 13 se contente dès lors de rapporter les appréciations du rapport coûts/bénéfices telles que décrites par les personnes entendues par le CPA. Elle met en évidence le peu de connaissances des acteurs entendus quant à cet aspect des «Tests PME». Parmi les personnes qui ont émis une opinion, l'immense majorité estime que tant les coûts que les bénéfices sont faibles. Les «Tests PME» n'apportent qu'une contribution marginale dans le processus de décision. Quant au rapport coûts/bénéfices, il est donc difficile à estimer: pour certains, au vu des faibles coûts, les bénéfices sont importants et, pour d'autres, au vu des faibles bénéfices, les coûts sont importants. Selon une grande partie des personnes entendues, des ressources plus importantes dévolues à l'AIR et aux deux autres instruments permettraient une utilisation et un impact nettement plus élevés.

Table 13

Rapport coûts/bénéfices des «Tests PME» (nombre d'entretiens)

	Administration	Parlement	Externes	Total
Elevé	5	0	0	5
Moyen	4	2	2	8
Faible	4	0	1	5
Inconnu	6	5	2	13

Source: CPA

6 Conclusion

Depuis quelques années, la Suisse perd de son attractivité et sa croissance économique reste faible. Le rôle des conditions-cadre et de la réglementation ont été identifiés comme des facteurs importants qui influencent le potentiel de croissance. Au sein de l'économie nationale, les PME représentent la majeure partie de la production et de l'emploi. Or, les statistiques montrent qu'elles sont plus désavantagées par les réglementations administratives que les entreprises de plus grande taille.

En Suisse, la majorité des lois fédérales date de moins de 20 ans et l'activité législative est à la hausse. Le CPA s'est ici penché sur les instruments au service du droit en élaboration, les trois «Tests PME»: l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), le test de compatibilité PME et le Forum PME. Ces trois instruments ont été mis en place, suite à plusieurs motions et postulats, à la fin des années 1990. L'AIR soumet les nouveaux textes législatifs à une analyse préalable de leurs enjeux économiques globaux dans le but d'améliorer la qualité de la réglementation. Elle est effectuée par les offices compétents et s'insère dans le chapitre sur les conséquences économiques des messages du Conseil fédéral au Parlement. L'AIR est à la fois un processus interne d'aide à la décision et un moyen d'information. Le test de compatibilité est une enquête menée par le seco auprès d'une dizaine de PME sur un thème spécifique lié à des problèmes d'exécution d'un acte réglementaire pour les PME. Enfin, le Forum PME s'engage pour que les acteurs du processus de décision politique accordent une attention particulière aux PME. Pour ce faire, il formule des prises de position, souvent basées sur les résultats des tests de compatibilité.

Connaissance des «Tests PME» par les acteurs politiques

Le CPA s'est intéressé, à l'aide d'entretiens, d'analyses de textes et de cas pratiques, au degré de connaissance de ces trois instruments par les acteurs politiques. Tout d'abord, le contexte général de sensibilisation des acteurs politiques suisses aux conséquences de la législation sur l'économie et les PME n'est pas clairement tranché. Au niveau du discours, les personnes entendues ont relevé la grande (40%), voire la très grande importance (49%) de la défense des intérêts des PME dans la politique suisse. Les acteurs parlementaires se disent particulièrement sensibles à cette thématique. Mais l'analyse des procès-verbaux choisis des commissions parlementaires et de séances de plénum montre que les impacts économiques des lois ne représentent que 3.4% du volume des discussions, loin derrière les considérations budgétaires ou celles de répartition des compétences. Quant aux impacts spécifiques sur les PME, ils ne représentent que 0,2% du volume des discussions analysées. Des différences notables se manifestent entre les lois traitées au Parlement; dans certains cas, les impacts sur les PME ne sont même pas abordés. Il n'existe pas d'intérêt constant ni de traitement systématique de ces questions.

Des trois «Tests PME», l'AIR est le plus connu, avec un taux de 81% chez les acteurs entendus de l'administration et du Parlement. Le Forum PME et le test de compatibilité le sont un peu moins. La connaissance est parfois très superficielle. A noter qu'au Parlement, c'est le Forum PME qui est le plus connu, par l'intermédiaire des liens personnels. Parmi les acteurs du processus de décision politique, c'est surtout dans la phase pré-parlementaire (offices et seco) que ces instruments sont connus. Même les acteurs parlementaires admettent que le Parlement méconnaît ces trois «Tests PME». Cette information ne remonte pas non plus jusqu'au niveau du Conseil fédéral, ce qui se traduit par un soutien et une pression moindres en faveur de leur utilisation. Enfin, les acteurs externes ignorent pour la plupart l'existence de ces trois instruments, comme en témoigne la grande difficulté du CPA à trouver des représentants des médias ou des universités pour parler de ce sujet. L'analyse de texte des cas pratiques choisis montre très clairement que ces trois instruments n'entrent pas dans le discours parlementaire: ni l'AIR, ni le test de compatibilité, ni le Forum PME ne sont mentionnés. Dans seulement 0.2% des lignes de procès-verbaux analysés, il est fait mention du chapitre sur les conséquences économiques présenté dans les messages du Conseil fédéral.

Selon la majorité des personnes entendues, la qualité de l'information transmise par les «Tests PME» est loin d'être satisfaisante. Les AIR sont souvent de qualité inégale, trop générales, trop peu critiques, les statistiques pertinentes font défaut, le langage est trop administratif et les alternatives sont absentes. Elles peuvent donner un faux sentiment de sécurité et fournissent difficilement les bases en vue d'une évaluation ultérieure.

Utilisation des «Tests PME» dans la phase pré-parlementaire

Les «Tests PME» sont utilisés principalement dans la phase pré-parlementaire. En suivant chronologiquement un processus de prise de décision politique, le CPA s'est aperçu que si l'impulsion a déjà une orientation politique très précise (par exemple, suite à une initiative parlementaire ou à un accord international), alors la marge de manœuvre potentielle de l'AIR est d'emblée réduite. Dans la phase de préparation de l'avant-projet, elle n'est presque jamais utilisée.

L'AIR n'est généralement pas non plus présente dans les documents mis en consultation auprès des offices et des acteurs externes, pour la simple raison qu'elle n'a pas encore été menée. Ceci est contraire aux instructions du DFE. Les acteurs concernés ne peuvent donc pas prendre connaissance et s'exprimer sur les informations fournies par l'AIR. Même dans les rares cas où elle était présente, les offices et les personnes consultées n'ont pas saisi l'opportunité de la commenter. Cet instrument n'a donc pas modifié la procédure de consultation.

Les offices procèdent à l'AIR en dernière minute, lors de la rédaction finale du message à l'attention du Parlement et en particulier du chapitre sur les conséquences économiques. Son intervention dans le processus de décision est très tardive. Il s'agit en général d'un résumé de l'information présente ailleurs dans le message. C'est un exercice supplémentaire, qui au mieux formalise l'analyse économique, mais qui n'apporte pas de plus-value. L'AIR est parfois décrite, par les acteurs entendus, comme un exercice-alibi, particulièrement dans les offices qui ne mènent que rarement des projets de révision de loi. La motivation et la conviction de l'importance de l'AIR ne sont pas acquises. Dans quelques cas, l'AIR a représenté un schéma qui a guidé l'office tout au long de la phase pré-parlementaire: des feedback ont eu lieu entre la rédaction des articles de loi et l'estimation de leurs effets économiques. La seule mission que remplit l'AIR est de contribuer à offrir plus de transparence sur les effets économiques des lois dans les messages.

Pour mener à bien ces AIR, les offices n'ont pas engagé de ressources supplémentaires. Le nombre d'économistes n'a pas augmenté de manière significative et l'AIR ne figure explicitement dans le cahier des charges que de très peu de collaborateurs de la Confédération. Souvent ce n'est qu'une tâche parmi d'autres qu'un collaborateur scientifique doit mener. C'est surtout pour des questions de ressources que les AIR ne sont pas menées sur toutes les ordonnances, en contradiction avec les directives du Conseil fédéral. De plus, les offices n'ont pas mis en place de mécanismes de contrôle interne pour évaluer la qualité et l'influence des «Tests PME». Il n'y a pas d'échanges internes d'expériences ni de contrôles pour estimer si les prévisions de l'AIR se sont effectivement matérialisées. Le seco a mis en place un groupe d'échange d'expériences, mais il ne s'est réuni que pour la troisième fois en 2004. Il n'y a pas de programme de formation.

Quant à l'utilisation du Forum PME, les principaux reproches adressés par la majorité des personnes entendues sont que son rythme de travail l'empêche d'influencer à temps le processus de décision, qu'il manque de connaissances

particulières et qu'il est parfois reconnu comme étant trop proche de solutions politiques également présentées par des groupes de pression. Quelques expériences plus positives ont parfois permis de mettre en évidence certains points bien précis, plutôt au niveau des ordonnances.

Les tests de compatibilité sont généralement menés lors de la procédure de consultation, quand le projet est assez avancé pour que le test puisse se baser sur des scénarios concrets. Les résultats des tests de compatibilité, quand ils sont exploités, ce qui n'est de loin pas toujours le cas, sont reçus de manière assez favorables par les offices, parce qu'ils sont vus comme une information interne, basée sur des expériences concrètes menées directement auprès des entreprises. Ils mettent en évidence de nouveaux points ou relativisent l'importance de points déjà connus. Dans d'autres cas toutefois, ils manquent leur cible et ne sont pas utilisés dans le processus de décision. Leur relais par le Forum PME n'est de loin pas la règle.

Même si ces trois instruments poursuivent des objectifs voisins mais non similaires, leur complémentarité n'est de loin pas assurée. Les résultats des tests de compatibilité ne sont que rarement inclus dans l'AIR, car leur timing n'est pas coordonné. Quant aux prises de position du Forum PME, elles sont parfois trop orientées politiquement pour entrer dans l'AIR. Le faible recours et la motivation réduite pour l'utilisation des trois «Tests PME» aboutit au fait que l'administration, lors de la préparation de la loi, ne s'appuie pas sur de plus larges bases de décision, ne discute pas de manière approfondie d'alternatives et ne prend pas en compte les coûts de la réglementation.

Lors de la phase pré-parlementaire, le rôle du seco est d'importance, même si les personnes affectées à ces tâches ne représentent que 1,8 poste. C'est lui qui conduit les tests de compatibilité et qui assure le secrétariat du Forum PME. Il s'agit donc d'un transfert de charges des offices vers le seco. D'autre part, le seco apporte son soutien aux offices pour la conduite des AIR. Il leur rappelle qu'une AIR doit être conduite et il met des manuels explicatifs à leur disposition. Il contrôle aussi le chapitre sur les conséquences économiques, selon plusieurs critères de qualité. Mais le seco n'a pas la compétence de bloquer le processus si l'AIR n'est pas satisfaisante. Il utilise assez régulièrement les rapports informels avec les offices pour leur proposer des améliorations. La méthode de pression la plus formelle reste la procédure de co-rapport. Mais elle n'est quasiment jamais utilisée pour l'AIR, le département responsable pouvant maintenir son projet. Les considérations tactiques jouent un rôle important dans la déposition de co-rapports et il est déconseillé de les utiliser si les différences sont d'ordre technique. Dans les cas pratiques étudiés, aucun co-rapport n'a été enregistré sur les conséquences économiques de la loi et sur l'AIR en particulier. Enfin, un co-rapport intervient très tard dans le processus de décision.

Utilisation des «Tests PME» dans la phase parlementaire

Dans cette phase, l'AIR et le chapitre du message sur les conséquences économiques sont une source d'information qui présente la version officielle de l'impact général du projet de loi. C'est une base de travail, dont la qualité informative n'est pas optimale, et qui entre en concurrence avec le flot d'informations provenant des groupes de pression, des partis et des contacts directs. Certains parlementaires ne lisent même pas ce chapitre. De plus, l'AIR est souvent trop générale et son utilisation ne se prête pas bien à la discussion article par article menée au Parlement. Quand les alternatives ne sont pas présentées, il est impossible pour un

parlementaire de connaître les impacts économiques des changements qui peuvent être proposés.

Selon l'enquête du CPA, l'utilisation des prises de position du Forum PME est également négligeable et il est à noter qu'aucune personne entendue ne se souvient de la présence d'un membre du Forum PME à une séance de commission parlementaire. L'analyse des procès-verbaux des cas pratiques sélectionnés montre que, dans les rares cas où ces sources d'information sont mentionnées au Parlement, c'est plutôt pour en faire une utilisation, c'est-à-dire pour appuyer, rejeter ou modifier une proposition. Dès lors, les «Tests PME» ont un potentiel d'utilisation, mais ce potentiel reste faible, parce que leur présence reste encore infime dans le processus parlementaire.

Influence des «Tests PME» dans le processus de décision politique

Selon les acteurs entendus, l'ampleur de l'influence des trois «Tests PME» dans le processus de prise de décision est assez faible voire franchement faible. Cette critique est encore plus fortement émise par les acteurs parlementaires. L'influence est plus importante quand le «Test PME» se concentre sur un point précis, s'appuie sur des statistiques, présente des résultats fiables et fait des propositions transférables dans la législation. Il contribue alors à une sensibilisation des acteurs et à une transparence accrue. Par contre, l'influence est en général négligeable parce que les «Tests PME» n'apportent pas d'informations décisives, ne sont pas assez diffusés, n'émettent pas de recommandations directement transférables dans le processus de décision et ne mobilisent pas les acteurs politiques. Souvent, les lignes directrices du projet de loi sont déterminées par la politique et les analyses économiques ne peuvent les contredire. C'est alors un exercice-alibi effectué parce qu'il doit être expressément présenté dans le message. Le fait qu'il n'y ait qu'un seul point d'ancrage formel – la publication dans le message – restreint aussi son influence.

Des trois «Tests PME», c'est l'AIR qui a le plus d'influence, même si elle reste modeste. D'ailleurs, les intérêts de l'économie et des PME en particulier n'ont pas bénéficié de plus de considération de la part des acteurs politiques suite à l'introduction des «Tests PME». La nature de cette influence est surtout indirecte, dans le sens que l'information fournie par ces tests agit sur la communication entre les acteurs (au sein des offices, entre les offices, au Parlement) et joue un rôle dans l'ensemble des sources d'information. Les acteurs parlementaires relèvent aussi que les «Tests PME» ont parfois contribué à une prise de conscience de certaines problématiques.

Par contre, cette évaluation relève que les tests ont peu d'influence directe, ne modifient guère le pilotage de la révision d'une loi et influencent très marginalement la prise de décision. La culture administrative n'a pas été modifiée de façon significative par ces instruments. Les «Tests PME» sont très rarement la seule cause d'une action subséquente. L'influence des «Tests PME» ne se situe pas au niveau stratégique; ils ne réussissent pas à agir sur l'orientation conceptuelle d'une loi. Dans quelques cas, l'influence se trouve au niveau opérationnel: quelques articles de loi ou d'ordonnances sont modifiés suite à un test PME. L'influence est d'ailleurs plus prononcée sur les ordonnances. La contribution des prises de position du Forum PME reste nettement insuffisante dans le processus de décision politique.

Une estimation chiffrée du rapport coût/bénéfice des «Tests PME» n'a pas pu être apportée, par manque de données disponibles dans l'administration. Les bénéfices

pour l'économie et pour les PME en particulier d'une législation de meilleure qualité suite à l'utilisation des «Tests PME» par les acteurs politiques sont potentiellement élevés, tout comme des bénéfices en termes de sensibilisation ou de transparence accrues. En ce qui concerne les coûts, aucune estimation n'a pu être établie tant sur les coûts directs de préparation et de rédaction des «Tests PME» que sur les coûts indirects liés aux diverses procédures politiques (consultation, co-rapport, etc.). Pour le moment, les acteurs entendus estiment que tant les coûts que les bénéfices sont faibles.

Même s'il est clair que l'AIR et les deux autres «Tests PME» ne sont en eux-mêmes pas suffisants pour concevoir une réglementation de bonne qualité, ils peuvent modifier l'équilibre entre les différents types de prise de décision. Les «Tests PME» favorisent, auprès de tous les acteurs concernés, une prise de décision fondée sur des bases analytiques solides, par complément avec une décision influencée par la politique, par des experts ou par le consensus. L'information qu'ils véhiculent est un apport au débat démocratique, mais leur impact, c'est-à-dire leur notoriété, leur utilisation et leur influence, reste encore très limité en Suisse.

Annexe 1: Questionnaire exhaustif sur les «Tests PME»

Niveau de connaissance

- Selon vous, quelle priorité a la politique suisse à l'égard des Petites et Moyennes Entreprises?
 - très importante
 - importante
 - peu importante
 - pas importante
- Avez-vous déjà entendu parler des «Analyses d'Impact de la Réglementation» (AIR) ?
- Avez-vous déjà entendu parler des «Tests de compatibilité PME»?
- Avez-vous déjà entendu parler du «Forum PME»?
- Selon vous, lequel de ces trois «Tests PME» est le plus connu?
 - l'analyse d'impact de la réglementation (AIR)
 - le test de compatibilité
 - le Forum PME
 - aucun.
- Pourquoi?
- Classez les acteurs suivants en fonction de leur degré de connaissance de ces «Tests PME»?
 - Parlement,
 - Conseil fédéral,
 - Offices,
 - seco,
 - autres acteurs (groupes de pression, peuple, monde scientifique, médias).
- Que pensez-vous de l'information fournie par les «Tests PME»?
 - très bonne,
 - bonne,
 - suffisante,
 - insuffisante.
- Quelle publicité est faite autour de ces «Tests PME» ?

Niveau d'utilisation

- Comment sont utilisés les «Tests PME» (par l'office, par le parlement)?
- Quels sont les facteurs internes ou externes aux «Test PME» qui influencent leur utilisation?
- La coordination de ces trois «Tests PME» est-elle satisfaisante?
- Classez les acteurs suivants en fonction de leur degré d'utilisation des «Tests PME» (en ordre décroissant)?
 - Parlement,
 - Conseil fédéral,
 - Département,
 - Office concerné,
 - seco,
 - autres acteurs.

- Comment jugez-vous le moment d'intervention des «Tests PME» dans le processus de décision politique?
 - ils devraient être faits et inclus plus tôt,
 - ils interviennent au bon moment,
 - ils devraient être faits et inclus plus tard.
- Dans quelle mesure est-ce que votre office/département/ commission tient plus compte des intérêts de l'économie et des PME suite à l'instauration de ces tests?
 - fortement,
 - assez fortement,
 - assez faiblement,
 - faiblement.
- Est-ce que toute l'information fournie dans l'AIR a été incluse dans le message et publiée? Si non, pourquoi?
- Est-ce que la transparence des actions gouvernementales s'est accrue?
- Est-ce que les offices/départements ont mis en place une structure, des ressources supplémentaires pour faire ces AIR?
- Si votre office a déjà fait plusieurs AIR, est-ce que vous avez un mécanisme pour évaluer cet instrument et mettre en place des améliorations?
- Comment jugez-vous la contribution du Forum PME au relais des préoccupations des PME dans le processus de décision?
 - très bonne,
 - bonne,
 - suffisante,
 - insuffisante.
- Quelle utilisation est-ce que votre office a faite du seco? (conseil, publications, test, ...) Est-ce que vous avez intégré les commentaires/remarques du seco?
- Comment jugez-vous la contribution du seco dans l'information et l'utilisation des «Tests PME»?
- Est-ce que d'autres offices ont fait des remarques sur les AIR et les Tests que vous avez conduits?

Niveau d'impact

- Dans votre cas précis, comment jugez-vous l'impact du «Test PME» dans le processus de décision?
 - fort,
 - assez fort,
 - assez faible,
 - faible.
- Pourriez-vous citer un exemple concret d'impact de ce «Test PME»?
- En règle générale, comment jugez-vous l'impact des «Tests PME»?
 - fort,
 - assez fort,
 - assez faible,
 - faible.

- Quels sont les facteurs internes ou externes qui influencent sur l'impact des «Tests PME»?
- Quel «Test PME» a le plus d'impact?
 - l'analyse d'impact de la réglementation (AIR),
 - le test de compatibilité,
 - le Forum PME.
- Pourquoi?
- Quels sont les trois principaux critères de succès d'un «Test PME»?
- Dans quelle mesure sont concrétisées les recommandations du Forum PME:
 - presque toujours,
 - souvent,
 - parfois,
 - rarement.
- Est-ce que l'impact est accentué quand les trois «Test PME» sont faits de manière conjointe?
- Est-ce que ces «Tests PME» ont plutôt:
 - un effet direct (les résultats et les recommandations ont été directement adoptés),
 - un effet indirect fort (les résultats et les recommandations influencent les débats),
 - un effet de stimulation (les résultats et les recommandations accroissent l'attention des acteurs politiques sur cette problématique).
- Quelle est la nature de cet impact?
 - opérationnel (changement d'un article de loi/ordonnance),
 - structurel (changement dans la structure organisationnelle des responsabilités),
 - stratégique (réorientation de la loi/ordonnance).
- Existe-t-il des différences d'impact des «Tests PME» si les législations visées sont des lois ou des ordonnances?
- Pourquoi?
- Quel est le rapport coût/bénéfice des «Tests PME»?
 - élevé,
 - moyen,
 - faible,
 - inconnu.

Annexe 2: Exemple d'une AIR

Source: Extrait du message relatif à l'encouragement du logement à loyer ou à prix modérés (FF 2002 2646 s.)

4.5 Conséquences économiques

4.5.1 Nécessité de l'intervention de l'Etat et possibilités

Le logement est un besoin fondamental à l'instar de l'alimentation, la sécurité et l'éducation. Et c'est parce que tous les individus ne sont pas capables de satisfaire ce besoin par eux-mêmes que la Constitution fédérale oblige la Confédération à encourager la construction de logements et à intervenir pour réduire le coût du logement et inciter à l'accession à la propriété pour un usage personnel. Les mesures proposées vont permettre de remplir ce mandat constitutionnel. On ne s'écarte pourtant pas des principes selon lesquels l'offre de logements et son financement doivent avant tout passer par le marché et le coût du logement doit d'abord être supporté par le locataire ou le propriétaire. L'enquête fédérale sur la consommation de 1998 révèle qu'une partie non négligeable des personnes et des ménages consacre toujours une part si importante de ses revenus au logement que la satisfaction d'autres besoins fondamentaux est menacée, voire sacrifiée. Par ailleurs, le marché du logement fonctionne d'une telle manière que certaines personnes ou certains ménages sont discriminés pour des raisons ayant trait à la personne. De même, pour nombre de familles, l'accession à la propriété au moment opportun, c'est-à-dire lorsque les enfants sont encore petits, reste de l'ordre de l'utopie. Il y a également, dans les zones rurales où l'offre de logements locatifs est minime, des ménages économiquement défavorisés qui, faute de pouvoir devenir locataires, doivent devenir ou rester propriétaires et qui sont tributaires des subsides accordés par les pouvoirs publics pour rénover leur logement. Et plus le marché est tendu, plus le coût du logement est élevé et l'accès au marché limité. Actuellement, après une longue période où l'offre était supérieure à la demande, apparaissent à nouveau des goulots d'étranglement et des risques de pénurie, en particulier dans les agglomérations urbaines où le nombre de logements vacants a chuté et où les prix remontent en flèche. La nécessité de l'intervention de l'Etat est donc d'actualité et s'inscrit de nouveau à l'ordre du jour.

Les mesures proposées viennent compléter l'offre de logements assurée par le marché. Elles ne se substituent pas aux mécanismes du marché, ni au jeu de l'offre et de la demande, ni au mécanisme des prix, mais elles incitent les maîtres d'ouvrage à construire ou à rénover des logements qui pourront être attribués à des groupes de population économiquement défavorisés. Dans de nombreux cas de figure, les constructions et les rénovations auraient été effectuées même s'il n'y avait pas eu d'aide et de soutien, mais elles n'auraient pas été destinées aux groupes ciblés par la loi. Le volume de la future aide fédérale, tel qu'il est proposé, permet d'offrir un soutien de base, qui peut être complété, en cas de besoin, par les cantons et les communes.

4.5.2 Conséquences sur les différents groupes socio-économiques

Dans le secteur locatif, les bénéficiaires directs de l'aide fédérale sont les personnes et les ménages qui sont souvent touchés par la carence de l'offre: personnes âgées présentant des revenus modestes, personnes handicapées, familles avec des enfants ou familles monoparentales. La fixation de plafonds de revenu et de fortune permet de délimiter les groupes ciblés. Si on retient les plafonds de revenu fixés actuellement dans la LCAP, on constate, d'après l'enquête fédérale sur la consommation de 1998, qu'à peu près 25 % des ménages font partie des bénéficiaires potentiels dont le revenu mensuel est inférieur à 5000 francs. Beaucoup d'entre eux voient pour l'instant leurs besoins satisfaits, mais ils dépendent d'une offre bon marché lorsqu'ils sont obligés de déménager. Cela vaut également pour les nouveaux ménages et les nouvelles familles qui se fondent et pour lesquels les prêts proposés permettent d'obtenir la même réduction de loyer qu'avec l'abaissement de base. L'aide à la pierre, a pour inconvénient qu'avec le volume d'encouragement visé, seul une partie des bénéficiaires potentiels peut profiter de cette aide et saisir ainsi la chance d'habiter un appartement subventionné. Une aide à la personne serait sans doute plus conforme au but recherché mais également sensiblement plus coûteuse (voir point 4.5.4).

Par ailleurs, toujours dans le secteur locatif, il importe de donner aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique les mêmes moyens que ceux dont disposent les acteurs sur le marché non subventionné. C'est à cette seule condition qu'ils pourront remplir leurs tâches d'intérêt public. En ce qui concerne l'accès au marché des capitaux, les aides au financement doivent permettre également aux acteurs du marché d'avoir l'accès au marché des capitaux dont ils ont besoin. Il s'agit donc de renforcer leur position, sans que pour autant les autres acteurs intervenant sur le marché soient écartés.

L'aide à l'accession à la propriété soutient, d'une part, les ménages qui ne disposent pas des capitaux propres suffisants et qui rencontrent des difficultés de financement. Le cautionnement fédéral leur facilite l'accès aux prêts et leur permet de reporter à plus long terme la charge financière. Ensuite, ils doivent être capables de supporter seuls la charge de leur logement. Certains effets d'entraînement ne peuvent être exclus. Ils peuvent toutefois être tolérés, dans la mesure où les prestations de l'aide à l'accession à la propriété ne sont que des prestations de garantie. D'autre part, l'aide s'adresse, sous forme de prêts sans intérêt ou à taux préférentiel, aux ménages de propriétaires économiquement défavorisés pour leur donner les moyens de rénover leur logement ou de l'acquérir dans les zones rurales, où les logements locatifs sont rares.

Le financement de toutes ces mesures est assuré par des fonds publics provenant des finances fédérales générales. Il s'agit donc de l'argent des contribuables. Afin d'en garantir une utilisation efficace et conforme aux objectifs fixés, on a imposé, outre des plafonds de revenu et de fortune, des prescriptions d'occupation. Dès que celles-ci ne sont plus respectées, l'aide fédérale qui consiste à renoncer aux intérêts sur les prêts accordés (prêts sans intérêt ou à taux préférentiel) est suspendue. Cela implique une certaine surveillance, mais les maîtres d'ouvrage étant liés par des conventions de prestations, il suffit de pratiquer des contrôles par sondage pour empêcher les abus.

4.5.3 Conséquences sur l'économie

Même en tenant également compte de l'encouragement selon la LCAP, l'effort consenti chaque année représente moins de 1 % du budget de la Confédération. On ne doit donc pas en attendre des retombées économiques importantes. Tel n'est d'ailleurs pas l'intention de la loi. Il ne s'agit pas de stimuler l'activité dans le secteur du logement ni de redresser sa courbe de croissance. Il s'agit plutôt d'abaisser délibérément le prix de logements qui auraient de toute façon été construits ou rénovés et de leur donner un caractère social. L'impact de cette politique se mesure donc avant tout au niveau individuel: amélioration des conditions de logement qui entraîne une amélioration du bien-être personnel, qui agit, à son tour, sur les capacités et les performances de l'individu.

Un encouragement général de la construction de logements exigerait beaucoup plus de moyens. Il n'est toutefois plus opportun et la contribution du secteur de la construction de logements à la croissance économique reste faible à cause de la faiblesse de la productivité. Par ailleurs, il n'est pas prévu d'agir pour des raisons de politique conjoncturelle. L'expérience a montré à cet égard que le long processus de décision politique et le non moins long processus de production dans ce secteur d'activité ne permettaient pas de réagir à temps aux variations des cycles conjoncturels et qu'il y avait alors risque de surproduction. Malgré tout, l'encouragement aura des effets positifs sur le marché de la construction. L'aide fédérale entraîne des investissements qui, sans elle, n'auraient pas été réalisés ou ne l'auraient été que plus tard. Cela vaut notamment dans le domaine de la rénovation.

Les effets indirects sur l'économie sont en revanche importants: la satisfaction que procure le logement apporte une forme de protection sociale dans un contexte de bouleversements structurels économiques et technologiques. Elle permet de préserver la paix sociale, de maintenir une qualité de vie élevée et représente un atout pour la qualité du lieu. Une offre de logements satisfaisante dans toutes les régions favorise également la mobilité et la flexibilité dont l'économie a besoin pour se développer. Par ailleurs, une offre de logements à loyer ou à prix modérés décharge les instruments de politiques sociales et de prévoyance et prévient la marginalisation de certaines personnes ou de certains ménages. Le risque de pauvreté et de précarité qui menace particulièrement les familles actuellement peut être ainsi réduit. On peut s'attendre à des effets positifs de politique sociale découlant de l'encouragement du secteur de la construction de logements d'utilité publique puisque les maîtres d'ouvrage d'utilité publique ne recherchent pas le profit, ils garantiront à long terme l'existence d'un parc de logements bon marché. Sans oublier leur rôle dans l'encadrement et l'intégration de certains groupes de population qui, autrement, devraient être pris en charge par la collectivité.

Le soutien des projets pilotes ou exemplaire et de la recherche contribue, quant à lui, à l'innovation et au développement de nouvelles formes de logement, d'habitat et de construction. De plus, tous les logements faisant l'objet de mesures d'encouragement doivent remplir certains critères de qualité et de coût établis par le système d'évaluation des logements (SEL) ainsi que certaines exigences en matière de protection de l'environnement et d'économie d'énergie. Ils permettent donc de faire avancer la construction à la fois de qualité et bon marché et participent ainsi à la promotion du développement durable.

4.5.4 Solutions alternatives

Le transfert de compétences en matière de logement et la délégation de l'encouragement aux cantons, qui étaient initialement prévus dans le cadre de la «réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons» (RPT), de même que la révision constitutionnelle qui allait de pair, ont finalement été rejetés lors de la procédure de consultation sur la RPT. Lors de la procédure de consultation sur la LOG, le maintien de la compétence fédérale en la matière a été salué par une grande majorité. Le renoncement à toute activité d'encouragement irait à l'encontre du mandat constitutionnel établi et les moyens ainsi épargnés devraient alors être mis à disposition pour financer l'aide sociale⁸⁶.

Pour ce qui est des instruments, les solutions alternatives proposées en Suisse et à l'étranger ont été examinées. L'encouragement selon la LCAP correspond bien à une économie en pleine croissance. Mais sans un engagement à risque, elle ne peut résoudre ni le problème de l'insuffisance de fonds propres ni le fait que les coûts d'un logement sont très élevés. Le système des prêts envisage une solution pour ces deux problèmes. Il a cependant l'inconvénient de nécessiter au départ d'importants moyens financiers. Ceux-ci peuvent cependant être calculés à l'avance tandis que les pertes qui peuvent le cas échéant se produire dans l'application du système LCAP ne peuvent pas être connues d'avance.

D'un point de vue politico-économique, il faudrait préférer l'aide à la personne à l'aide à la pierre. Il est actuellement reconnu que l'aide à la personne ou l'aide directe au loyer serait plus efficace et plus appropriée que l'aide à la pierre pour ramener les dépenses de logement à un niveau supportable. Par ailleurs, l'aide à la personne garantit l'égalité de traitement puisqu'il s'agit d'une aide générale, à laquelle tout le monde a droit. On constate au demeurant qu'à l'étranger, dans différents pays d'Europe, par exemple, les aides à la pierre ont été récemment réduites au profit des aides à la personnes qui, elles, ont été renforcées et mieux ciblées⁸⁷. L'Allemagne, l'Autriche, la France, le Danemark, l'Espagne, la France, les Pays-Bas et la Suède ont adopté l'aide à la personne sous différentes formes en les complétant régulièrement par des aides à la pierre. Dans les Etats fédéralistes, la prise en charge de cette aide est répartie entre les différents niveaux de l'Etat.

Toutefois, quelque soit le modèle choisi, l'aide à la personne coûterait entre 200 et 400 millions de francs par an⁸⁸ et les versements sont à fonds perdu alors que les prêts sont remboursables. En outre, dans le système des prêts, le besoin de financement ne cesse de diminuer dans le temps tandis que, dans le système de l'aide à la personne, il reste constant mais à un niveau élevé. Enfin, le système des prêts permet de constituer un parc de logements à loyer modéré alors que l'aide à la personne ne permet pas d'agir directement sur l'offre. Outre les besoins financiers élevés qui ne sont pas connus à l'avance, plusieurs arguments plaident en défaveur d'un changement de système: des coûts administratifs relativement élevés, le danger

⁸⁶ Voir «Wirkungen und Nutzen der Wohnbauförderung im Kanton Zürich», statistik.info 17/2001, Zurich 2001.

⁸⁷ Favarger, Les politiques du logement en Europe occidentale, Granges 1998 (www.bwo.admin.ch/d/publikationen/publikationen_index.htm).

⁸⁸ L'aide au loyer - Principes et modèles de solution, Bulletin du logement, volume 72, Granges 2001.

d'une hausse des prix sur un marché tendu ainsi que le fait d'éviter de charger la discussion sur l'ordre social avec de nouveaux éléments. Par ailleurs, l'aide à la personne ne résoudrait pas le problème des difficultés d'accès au marché que rencontrent certains groupes de population. Il faudrait donc la compléter par une aide à la pierre. Quant à l'option retenue, il faudrait également la compléter par des subventions individuelles au niveau cantonal ou communal lorsque la réduction d'intérêts consentie sur les prêts ne permet pas d'atteindre la diminution des charges escomptée.

L'option des subventions a, elle aussi, été étudiée, comme alternative à la solution des prêts. Les subventions permettraient d'obtenir la même réduction que les prêts et de réduire considérablement, au début du moins, le poste des dépenses inscrit au budget. Par la suite, le coût total des subventions augmenterait rapidement par effet de cumul. A partir de la 16^e année, le montant total dépasserait le montant des prêts nets en cours. A la 28^e année, pour un volume d'encouragement stable, le montant nécessaires ne cesserait de croître tandis qu'il n'y aurait plus besoin de nouveaux crédits pour les prêts. Par ailleurs, un système de subventions implique des cautionnements avec les risques de pertes que l'on sait. Il favorise également le maintien des taux d'intérêt à un niveau élevé. En termes de simplicité et de transparence, il est moins performant, en particulier parce que les subventions sont difficiles à budgéter, le nombre de bénéficiaires potentiels n'étant pas connu d'avance. Cette alternative n'a donc pas été retenue.

4.5.5 Exécution adéquate

La collaboration instaurée entre l'OFL et les offices cantonaux chargés de l'exécution des mesures d'encouragement a bien fonctionné et s'est avérée efficace sous le régime de la LCAP. Elle doit donc être poursuivie sous celui de la nouvelle loi. Plusieurs formes de coopération sont envisageables selon que les cantons mènent aussi une politique d'encouragement ou non. Ces variantes vont être testées pendant les travaux de préparation de l'ordonnance d'exécution. Plusieurs tâches d'exécution vont être désormais assurées par des organisations d'utilité publique dans le cadre de mandats de prestations. Pour les prêts directs de la Confédération, la solution des montants forfaitaires est simple, transparente et facile à appliquer.

Annexe 3: Exemple d'un test de compatibilité

Source: Wallart, 2003, p. 54.

La réglementation des déchets

A l'occasion de la révision de l'ordonnance sur les déchets spéciaux, le seco a discuté avec douze petites et moyennes entreprises (PME) la question des déchets. En plus de montrer la réaction des entreprises aux propositions en consultation, le test PME a mis le doigt sur de nombreuses pistes pour simplifier la réglementation, améliorer les procédures et diminuer le coût du traitement des déchets pour les entreprises.

Dès 1986, l'ordonnance sur les déchets spéciaux (ODS) a permis un contrôle étendu de l'élimination et du retraitement des déchets dans notre pays. Une révision totale est maintenant d'actualité avec une ordonnance sur les mouvements de déchets (OMD) ainsi qu'une ordonnance sur les listes techniques. A cette occasion, le seco a examiné le traitement des différentes catégories de déchets avec sept entreprises de production et cinq entreprises du secteur des déchets, ce qui a conduit à formuler de nombreuses recommandations.

Contenu et résultats du test PME

Depuis un certain nombre d'années, un marché du retraitement et du recyclage s'est développé en Suisse. De manière générale, le marché fonctionne, les entreprises sont en concurrence et on peut amener les déchets là où cela coûte le moins cher; il y a cependant des exceptions où le marché ne fonctionne pas encore de manière satisfaisante comme on le verra plus loin.

La *charge administrative* liée au traitement des déchets est modérée; les entreprises ne s'en sont pas plaintes spécialement. Cependant, le *coût du traitement des déchets* est de plus en plus élevé; pour certains produits (ex. peintures) l'élimination est même plus coûteuse que le prix d'achat. Comme les réglementations sont devenues plus strictes, ce qui auparavant était brûlé dans le four de l'entreprise ou vendu doit maintenant être éliminé par une entreprise spécialisée. Pour les entreprises de production de taille moyenne, les sommes dépensées pour se débarrasser des déchets se situaient en général dans une fourchette qui va de 20 000 à 200 000 francs par an. Le niveau de réglementation actuel est bien accepté par les entreprises visitées mais il ne faut surtout pas plus de réglementation. Le traitement des déchets est une industrie qui fonctionne bien du point de vue technique, la plupart des matériaux réutilisables sont récupérés, le reste est traité ou incinéré. Souvent ce processus se passe en Suisse. C'est le cas des déchets automobiles, électroniques, des frigos, etc. pour lesquels les possibilités d'exportation sont un marché des biens et services, qui est ouvert sur le reste de l'Europe et du monde, le marché du traitement des déchets est en grande partie un marché national, parfois même un marché régional ou cantonal. Cela semble indiquer qu'on ne profite pas assez des avantages inhérents au commerce international (économies d'échelle, concurrence, spécialisation accrue,

progrès technique) qui font par ailleurs la richesse de la Suisse dans d'autres domaines.

Les déchets spéciaux (DS)

Les déchets les plus nocifs sont classés dans la catégorie des déchets spéciaux (DS). Ils sont actuellement contrôlés par différents moyens: document de suivi pour le transport, autorisation du canton pour le traitement. Le projet d'ordonnance prévoit plusieurs allègements administratifs pour ce type de déchets. Cependant, au moins cinq entreprises ont mentionné la difficulté posée par le fait que chaque canton utilise des critères différents pour leurs contrôles; certaines villes sont même plus strictes que d'autres. L'application des lois a ainsi «un certain côté anarchique», selon une PME visitée. Par exemple, certains cantons reconnaissent les instructions d'associations professionnelles et d'autres pas.

Proposition: envisager une harmonisation des contrôles dans les différents cantons.

Le fait qu'un document de suivi électronique soit prévu est perçu de manière positive, mais les PME se demandent comment cela va fonctionner.

Proposition: le document de suivi électronique doit être simple d'emploi. Il doit remplacer le document papier et non pas s'y ajouter; il doit intégrer un module statistique.

Actuellement, les entreprises qui veulent se débarrasser de leurs DS doivent disposer d'un numéro d'entreprise attribué par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (Ofefp). A plusieurs reprises cependant, lors de nos visites les PME ne savaient pas de quel numéro il s'agissait, ou le confondaient avec le numéro TVA.

Proposition: passer dès que possible au numéro unique d'entreprise.

La possibilité prévue par la nouvelle ordonnance de ne plus devoir remplir de document de suivi pour les quantités inférieures à 25 kg est vue par plusieurs entreprises comme un allègement; le chauffeur qui charge encore quelques vieilles batteries en plus de ce qui était prévu ne sera plus dans l'illégalité.

Les autres déchets contrôlés (AK)

Le projet d'ordonnance prévoit la création d'une nouvelle catégorie pour les déchets moins nocifs que les DS: les autres déchets contrôlés (AK). On y trouve par exemple les vieux pneus, les déchets électroniques ou les vieilles voitures. Le *vieux bois* est déjà contrôlé dans quelques cantons, et pour une des PME visitées la nouvelle obligation ne changera rien. La *possibilité d'exporter doit continuer à exister*.

Proposition: l'exportation des autres déchets contrôlés (ex. vieux bois) dans l'UE devrait bénéficier d'une procédure plus simple que l'exportation des déchets spéciaux.

Trois entreprises actives dans le traitement des déchets ont mentionné les difficultés posées par les déchets électroniques. D'abord, les autorisations et licences sont en partie redondantes:

- pour traiter les déchets électroniques, il faut d'abord une autorisation officielle du canton (autorisation OREA);

- ensuite, il faut une licence Swico; pour l'obtenir, il faut donner les mêmes renseignements que pour avoir l'autorisation précédente et payer 3000–4000 francs;
- la société Swico n'admet pas non plus la licence VSMR de l'association suisse de recyclage.

Après ce parcours du combattant, il n'est pas sûr que l'entreprise obtienne des déchets électroniques à traiter. En effet, *le marché est cartellisé* et non transparent et ne garantit donc pas la meilleure élimination au meilleur prix. Un seul concurrent emporte régulièrement tout le marché régional; une fois attribué, ce dernier n'est pas remis en question et on ne peut pas non plus traiter les déchets dans une autre région. Au niveau du transport, seul Cargo Domicile est admis par Swico pour transporter les déchets électroniques.

Proposition: améliorer le fonctionnement du marché des déchets électriques et électroniques, supprimer la cartellisation du marché.

Proposition: diminuer le nombre d'autorisations en unifiant l'autorisation OREA, la licence Swico, l'autorisation ODS et la licence VSMR.

Les déchets non contrôlés

La catégorie de déchets la moins problématique est celle des déchets non contrôlés (c'est-à-dire ne faisant pas partie des catégories DS ou AK). Dans les PME visitées, ces déchets vont soit directement à l'incinération, soit passent par une entreprise de recyclage; parfois ils sont triés à la source dans l'entreprise et dans un cas ils étaient encore déposés à la décharge. L'entreprise D. est active dans la construction et la rénovation. La *Pierre* et le *béton* sont réutilisés dans la construction de routes. Mais avant cela les déchets doivent être préparés, ce qui peut être fait soit sur place, soit dans un endroit spécialisé. La première alternative est la plus simple et entraîne moins de transport mais requiert une étude d'impact environnemental à partir de 1000 tonnes /an. Cette étude a un coût et surtout prend du temps (plus de trois mois), ce qui fait que la solution est difficile à appliquer en pratique. De plus, la réglementation varie d'un canton à l'autre.

Proposition: réexaminer le seuil de 1000 t/an pour les études d'impact environnemental en ce qui concerne le traitement de la pierre et du béton sur un chantier, sachant que le traitement sur place présente aussi des avantages écologiques. Prévoir une étude d'impact simplifiée, plus rapide.

Liste des déchets

Le projet d'ordonnance prévoit *d'harmoniser les listes de déchets avec celles de l'UE*. L'harmonisation est une bonne chose, elle permettra de simplifier le trafic douanier qui pose actuellement problème pour l'entreprise de retraitement des déchets (codes différents pour le douanier suisse et son homologue étranger); le fait de devoir changer les codes des déchets pour reprendre les nouveaux codes eurocompatibles n'est pas vu comme un problème par les entreprises visitées.

D'un autre côté, la liste suisse va parfois plus loin que la liste UE, ce qui implique un coût supplémentaire pour les PME et pour l'économie. Certains codes suisses n'existent pas dans la liste UE, par exemple:

- le code 15 01 10: tous les emballages ayant des restes de DS doivent être traités comme DS. Ceci va plus loin que la liste UE, qui ne mentionne que les emballages ayant contenu des produits dangereux;
- les codes 19 10 98 et 16 02 91-95, qui concernent certains déchets électroniques ou appareils ménagers, n'existent pas dans la classification UE.

Un autre problème vient du fait que souvent les entreprises ne savent pas si leurs déchets sont des DS ou pas; les listes de déchets ne sont pas bien connues. Pour les PME, l'augmentation du nombre de catégories de déchets implique une difficulté croissante. De ce point de vue, l'existence d'un manuel à l'intention des entreprises et des administrations cantonales est jugée très positivement. Cela remplacera une partie du travail d'information fait actuellement par les entreprises de recyclage.

Proposition: indiquer dans le manuel comment les PME peuvent se renseigner sur la classification de leurs déchets et le traitement approprié à leur réserver («hotline» téléphonique, courrier électronique, système expert, etc.).

Proposition: profiter de l'existence de la nouvelle catégorie de déchets (AK) et examiner quels sont les déchets spéciaux qui pourraient y figurer. Justifier dans quels cas on est en présence d'un déchet spécial (ce qui engendre des coûts supplémentaires qui ne sont pas toujours bien compris par les entreprises).

Proposition: regrouper les déchets similaires dans une même catégorie afin d'éviter des problèmes d'interprétation et de contrôle (ex. vieux véhicules avec ou sans liquides, toners d'imprimante avec ou sans substances dangereuses, etc.).

Exportation, importation

L'exportation de déchets requiert une autorisation de l'Ofefp, ce qui est une procédure complexe nécessitant de nombreux documents. La première demande est bien acceptée par les entreprises mais pour les renouvellements d'autorisation la procédure est tout aussi compliquée.

Proposition: prévoir une procédure plus simple pour les renouvellements d'autorisation d'exportation.

Dans le domaine des déchets, l'exportation est souvent la solution la plus avantageuse. D'une part le retraitement est souvent moins cher à l'étranger, d'autre part les exigences en matière de protection de l'environnement y sont plus faibles. C'est en général l'Ofefp qui décide quels sont les déchets qui peuvent être retraités à l'étranger et ceux qui doivent l'être en Suisse. D'après une PME visitée, ceci implique parfois des distorsions de concurrence. Ainsi, on nous a indiqué qu'une seule entreprise avait une autorisation d'exportation de vieux frigos, et que cette firme en retirait un avantage concurrentiel.

Les réglementations ne consacrent pas toujours la solution la moins chère. Par exemple, en Suisse, dans le cas des vieux câbles en cuivre, ce sont des déchets contrôlés qui doivent être retraités; les entreprises spécialisées en reçoivent 300

francs par tonne de la part de ceux qui récupèrent le cuivre. Comme ces déchets font partie de la liste verte de l'OCDE, les pays de l'UE les envoient en Chine et reçoivent 600 francs par tonne pour cela. L'obligation de retraitement en Suisse est donc une solution coûteuse, même si elle peut être justifiée par des considérations environnementales. En effet, selon l'Ofefp, si les câbles sont envoyés dans des pays comme la Chine, le danger existe qu'il soient brûlés de manière inappropriée, ce qui entraînerait des émissions fortement polluantes comme des dioxines. Ce serait mauvais pour l'environnement mais aussi pour l'image internationale de la Suisse.

Proposition: prendre en considération le critère économique et pas seulement l'état de la technique dans l'attribution des autorisations d'exporter (art. 18, al. 1, let a, du projet OMD en consultation).

Proposition: pour une entreprise qui veut essayer une nouvelle procédure d'élimination des déchets, l'autorisation d'exportation devrait être accordée même si cela dépasse les 25 kg (art. 17 et 18, OMD).

Proposition: permettre plus facilement un traitement des déchets à l'étranger lorsque les conditions d'élimination y sont respectueuses de l'environnement.

Proposition: afin de raccourcir les délais, il faudrait que l'administration commence à examiner une demande parallèlement au gouvernement étranger.

L'impact du test PME

Dans le cadre de la procédure de consultation, le Forum PME a pris position et repris à son compte toutes les recommandations du test. Au moment de la rédaction de cet article, les résultats de la procédure de consultation n'ont pas encore été exploités.

Annexe 4: Exemple d'une prise de position du Forum PME

Source:

http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/analysenundzahlen/strukturanalysenundwirtschaftswachstum/stellungnahme_armeexxi_d.pdf?PHPSESSID=75a3a798797ac5694420e87e2a879a6e

KMU-Forum

Eidg. Expertenkommission

per Adresse:

seco – WSWP

Bundesgasse 8

3003 Bern

Bühler, im September 2001

Herrn Divisionär Christian Schlapbach

Stv. Kdt Heer

Papiermühlestrasse 14

3003 Bern

Stellungnahme zu den Dienstmodellen in Armee XXI

Sehr geehrter Herr Divisionär

beiliegend lassen wir Ihnen zuhanden der zuständigen Stellen in der Projektleitung „Armee XXI“ eine Stellungnahme des KMU-Forums zukommen. Das KMU-Forum, eine Eidg. Expertenkommission, hat die Aufgabe, zu neuen Gesetzes- und Verordnungsvorhaben Stellung zu nehmen, soweit sie aus der Optik der KMU Relevanz haben. Mit Blick auf das umfassende Projekt „Armee XXI“ trifft dies vor allem für die Dienstleistungsmodelle zu, weshalb sich die beiliegende Stellungnahme auf diesen Punkt beschränkt.

Die Stellungnahme beruht auf der Diskussion im KMU-Forum am 11. September 2001 und auf einer anschliessenden Konsultation unter den Mitgliedern. Genutzt wurden auch Aussagen einiger kleiner und mittlerer Unternehmen, die vom Staatssekretariat für Wirtschaft vorab hinsichtlich ihrer Probleme mit mehrmonatigen Absenzen von Mitarbeiterinnen (Mutterschaftsurlaub) befragt wurden (sog. KMU-Test).

Herrn Brändli, Chef Sektion Ausbildungsorganisation, möchten wir an dieser Stelle für die Beteiligung an der Sitzung des KMU-Forums danken.

Mit freundlichen Grüssen

Hans-Rudolf Früh, Co-Präsident KMU

KMU-Forum

Eidg. Expertenkommission

per Adresse:

seco – WSWP

Bundesgasse 8

3003 Bern

Bühler, im September 2001

Stellungnahme des KMU-Forums zu den in der Armee XXI vorgesehenen Dienstmodellen

Anlässlich seiner Beratungen zum Thema Mutterschaftsurlaub ging das KMU-Forum auch auf die Dienstmodelle gemäss Armee XXI ein. Diese waren Gegenstand einer einige Monate vor der Sitzung des Forums abgeschlossenen Vernehmlassung.

Ob eine Mitarbeiterin demnächst ein Kind bekommt oder ob ein Mitarbeiter noch die RS vor sich hat oder Beförderungsdienste leisten will: Mehrmonatige Absenzen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bedeuten für KMU mit weniger als 50 Beschäftigten eine grosse Belastung, gerade im heutigen Wettbewerbsumfeld. Sie sind beim Anstellungsentscheid deshalb sehr wohl ein Thema. Dies bestätigen die Aussagen der besuchten Unternehmen, aber auch Auswertungen der Arbeitslosenstatistik. Dabei sind die Reaktionen der Betriebe auf die mehrmonatige Absenz wegen der RS stark von der Konjunktur abhängig, was übrigens auch für die Einstellungschancen jüngerer Frauen zutrifft.

Bei Militärdienst ist - wegen der EO - die Belastung der Unternehmen nur begrenzt finanzieller Natur. Bedeutend sind die Schwierigkeiten, in der heutigen schnelllebigen Wirtschaft und unter dem heutigen verstärkten Wettbewerbsdruck während Monaten einen wichtigen Mitarbeiter entbehren zu können.¹ Daraus ergeben sich zwei Folgerungen:

- Die Armee, resp. die EO, werden in zunehmendem Mass die vollen Lohnkosten der Dienstleistenden zu übernehmen haben, soll eine Negativselektion unterbleiben. **Die in der PI Triponez vorgesehene Ausweitung der Leistungen der EO geht deshalb in die richtige Richtung**, doch stellt sich die Frage der Entwicklung der Abgablast.
- Die Armee wird die Beanspruchung durch Militärdienst zudem mit Vorteil in ein Alter legen, in dem der Mitarbeiter noch nicht oder jedenfalls nicht in einer höheren Position in einen Betrieb eingebunden ist. **Die Dienstmodelle, wie sie in der Vernehmlassungsunterlage zur Armee XXI aufgezeigt werden, bringen diese aus der Sicht der KMU wesentliche Verbesserung durch die Rückkehr zum einjährigen Rhythmus und durch die Verringerung der Zahl der WK.**

Auch die Möglichkeit, die Militärdienstpflicht an einem Stück erfüllen zu können (Durchdiener), dürften dem Bedarf der Wirtschaft entgegenkommen.

Wenn die neuen Dienstleistungsmodelle deshalb im Grundsatz zu begrüßen sind, zeigen sich doch auch einige Schwächen:

Fraglich ist die verlängerte Dauer der RS, namentlich wenn dies bedeutet, dass das Studium und andere Ausbildungen auf dieser Stufe in der Schweiz (noch)

später abgeschlossen werden. Es ist unbedingt darauf zu achten, dass die erste Dienstleistungsperiode 16 Wochen nicht übersteigt und in die Semesterferien gelegt werden kann. Beispielsweise sind Lösungen zu erwägen, welche die Verbandsausbildung in einem zweiten Block unterbringen. Für diesen könnte das Aufgebot bereits mit Blick auf die spätere Einteilung in einen WK-Verband erfolgen.

Nun sind für KMU Absolventen einer Berufslehre zahlenmässig sicher von grösserer Bedeutung als angehende Akademiker. Auch mit Bezug auf diese Dienstpflichtigen muss jedoch festgestellt werden, dass das Modell der 3 RS pro Jahr nicht mit dem eingespielten beruflichen Bildungssystem zusammenpasst. Es ist aus Armeeperspektive zwar überzeugend (dauernde Beanspruchung der Kader der Lehrverbände, Belegung der Kasernen, die Uof der 4 Monate früher angefangenen RS stehen für die Verbandsausbildung in der laufenden RS bereit und müssen nicht, wie heute, ein zweites Mal einrücken, was auch für die Unternehmen ein Problem ist). **Dass die Lehrabschlussprüfungen im Frühsommer vor RS stattfinden, hat sich in den Planungsgrundlagen aber nirgends niedergeschlagen.** Ein zwangsweises Aufgebot in eine im Januar oder April startende RS könnte deshalb bewirken, dass zahlreiche Lehrabsolventen monatelang ohne Stelle dastehen, weil die Arbeitgeber erst wieder an Ihnen interessiert sind, wenn sie die RS, resp. die Ausbildung zum Uof hinter sich gebracht haben. Dieser Einwand betrifft auch die Durchdiener, ist hier das Modell mit 3 Schulen pro Jahr doch noch zwingender. **Namentlich auch aus der Perspektive der Absolventen einer Lehre ist die zwangsweise Zuweisung in zahlenmässig gleich starke RS ein schwerwiegender Nachteil.** Ein solcher Schritt, sollte an ihm festgehalten werden, müsste zwingend mit der laufenden Berufsbildungsreform koordiniert werden.

Beim Durchdienermodell und beim Modell zur Ausbildung der Unteroffiziere ist zunächst zu gewärtigen, dass die Absolventen von den Firmen höchstens eine Lohnfortzahlung im Umfang der EO erhalten. **Grosse Vorbehalte bestehen aber auch, ob den Unternehmen die Aufrechterhaltung der Stelle während quasi eines Jahres zugemutet werden kann.** Es ist eine begründete Frage, ob diese Dienstleistungen nicht als Wechsel des Arbeitgebers qualifiziert werden müssten (bzgl. Kündigungsschutz, aber auch Sozialversicherungen usw.).

Vielfach wurde in den kontaktierten Unternehmen der Wunsch geäussert, den WK immer in einer bestimmten Zeit des Jahres absolvieren zu können, und zwar dann, wenn am Arbeitsplatz weniger Druck herrscht. Zu prüfen ist deshalb eine Lösung, bei der wenigstens gewisse Einheiten ihren WK immer im gleichen Monat des Jahres leisten.²

Für das KMU-Forum

Hans Rudolf Früh

Co-Präsident des KMU-Forums

¹ Hinzu kommt der Umstand, dass die Unternehmen in zunehmendem Mass Beförderungsdienste nicht mehr als Investition in das zukünftige Kader des Betriebes und der Branche sehen, u.a. weil im Zeitalter der Globalisierung ein weltweites Beziehungsnetz, das durch Managementkurse in Fontainebleau etc. aufgebaut wird, mehr zählt als das nationale Beziehungsnetz, das die auf das Gebiet der Schweiz beschränkte Armee vermitteln kann. Weiter sind oft Frauen Personalverantwortliche, die den im Militär erworbenen Fähigkeiten skeptisch gegenüberstehen, weil sie diese nicht aus eigener Erfahrung einzuschätzen wissen.

² Denkt man an den Punkt der mangelnden Lebenserfahrung in den Durchdieneinheiten, die gerade für die unter der aktuellen Bedrohungssituation heikelsten Einsätze (Sicherungsaufgaben) vorgesehen sind, lässt sich aufgrund dieses Wunsches nach festen WK-Terminen im Jahr noch ein anderes Modell für die Sicherungseinheiten entwickeln, nämlich die Abdeckung der Sicherheitsbedürfnisse durch WK-Einheiten mit festem WK-Termin im Jahr, wobei auch Optionen mit 2x3 Monaten oder 3x2 Monaten statt 6 WK angeboten werden könnten, auch damit die bei diesen Einheiten sekundäre Ausbildung für den Verteidigungseinsatz in grösseren Blöcken vermittelt werden kann.

Abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
AIR	Analyse d'impact de la réglementation
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BO	Bulletin officiel
C	Procès-verbaux des Commissions
CdG	Commissions de gestion
CER	Commissions de l'économie et des redevances
Comco	Commission de la concurrence
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CPS	Commissions de la politique de sécurité
CSSS	Commissions de la sécurité sociale et de la santé publique
DFE	Département fédéral de l'économie
FF	Feuille fédérale
IMD	International Institute for Management Development
LAPG	Loi sur les allocations pour perte de gains (RS 834.1)
LFPPr	Loi fédérale sur la formation professionnelle (RS 412.10)
LHand	Loi sur l'égalité pour les handicapés (RS 151.3)
LOG	Loi sur le logement (RS 842)
LParl	Loi sur le Parlement (RS 171.10)
LREC	Loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODS	Ordonnance sur les mouvements de déchets spéciaux (RS 814.610)
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFC	Office fédéral de la culture
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
OFJ	Office fédéral de la justice
OFL	Office fédéral du logement
OFT	Office fédéral des transports
OVF	Office vétérinaire fédéral
P	Procès-verbaux du Plénum
PDC	Parti démocrate-chrétien suisse
PME	Petites et moyennes entreprises
PRD	Parti radical-démocratique suisse

PSS	Parti socialiste suisse
TCRAI	Taux de cotisation perçu sur le revenu provenant d'une activité indépendante
UDC	Union démocratique du centre
USAM	Union suisse des arts et métiers

Bibliographie

Matériel administratif

- 04.3277 – Motion Walker: Proportionnalité dans la surveillance des banques.
- 02.3702 – Postulat Walker: Mettre à profit le potentiel de croissance des PME.
- 02.3676 – Motion Loepfe: S’affranchir de la bureaucratie en la diminuant de moitié.
- 99.3284 – Motion Durrer: Nouvelles réglementations applicables aux PME. Etude d’impact préalable.
- 97.3447 – Postulat Hasler: Mesures visant à promouvoir la place économique suisse.
- 97.3334 – Motion Widrig: Simplification des procédures administratives.
97. 3221 – Motion Loeb: Simplification des règles administratives.
- 97.3143 – Postulat Groupe UDC: Forum des PME.
- 96.3618 – Motion Forster: Effets de lois et ordonnances sur les petites et moyennes entreprises.
- 96.3583 – Postulat Speck: Nouveaux instruments de limitation de la régulation.
- 96.3167 – Postulat Spoerry: Objets relevant de la politique économique. Informations supplémentaires.
- 95.3024 – Motion Columberg: Petites et moyennes entreprises. Décharge administrative.
- Conseil fédéral, 2003: Mesures d’allégement administratif de la Confédération pour les entreprises. In: FF 2003 p. 5465ss.
- Conseil fédéral, 1999: Rapport relatif à des mesures de déréglementation et d’allégement administratif. In: FF 2000 p. 942 ss.
- DFE, 2003: La politique du DFE en faveur des PME. DFE: Berne.
- DFE, 2000: Manuel «Analyse d’impact de la réglementation». DFE: Berne.
- OFJ, 2002: Guide de législation.
- seco, 2004: Die Messung der Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung.
- seco, 2002: L’estimation des bénéfices des réglementations.

Littérature spécialisée

- Argy Steven et Johnson Matthew, 2003: Mechanisms for improving the quality of regulations: Australia in an international context. Productivity Commission: Melbourne.
- Balastèr Peter et Burri Andreas, 2004: Les PME face aux contrôles et dispositions étatiques. In: La Vie Economique, n° 3.
- Balastèr Peter et Senn Dominic, 2004: Les expériences des PME en cas de poursuite pour dettes et faillite. In: La Vie Economique, n°1.
- Balastèr Peter et Wohlgemuth Felix, 2004: Les formules LPP offertes aux petites et moyennes entreprises. In: La Vie Economique, n°7.

- Balthasar Andreas et Rieder Stefan, 2000: Learning from evaluations. In: Evaluation, n°6(3).
- Banque mondiale, 2004: Pratique des affaires en 2005. Oxford University Press: Washington.
- Brunetti Aymo, 2000: Allégement administratif et déréglementation. In: La Vie Economique, n° 8.
- Haag Günter, 2004: Les PME prises dans l'état. In: Clarity - le magazine économique et social de KPMG.
- Habersaat Margrit et al, 2001: Les PME en Suisse et en Europe. Seco: Berne.
- Harrington Winston et Morgenstern Richard, 2004: Evaluating regulatory impact analyses. Resources for the future: Washington.
- Kaczor Piotr, 2004: Les réglementations engendrent un coût supérieur pour les petites banques. In: Le Temps, 08-04.
- Knoepfel Peter et al., 2001: Analyse et pilotage des politiques publiques. Helbing & Lichtenhahn: Bâle.
- Kriesi Hanspeter, 1998: Le système politique suisse. Economica: Paris.
- Mayring Philipp, 2003: Qualitative Inhaltsanalyse. Beltz: Weinheim et Bâle.
- OCDE, 2004a: Building capacity for regulatory quality: stocktaking paper. OCDE: Paris.
- OCDE, 2004b: Regulatory performance: ex-post evaluation of regulatory tools and institutions. Working Paper. OCDE: Paris.
- OCDE, 2003: Regulatory performance: ex post evaluation of regulatory policies. OCDE: Paris.
- OCDE, 2002: Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE. OCDE: Paris.
- OCDE, 2000: La réforme de la réglementation au Danemark. OCDE: Paris.
- OCDE, 1999: La réforme de la réglementation aux Pays-Bas. OCDE: Paris.
- OCDE, 1997: L'analyse de l'impact de la réglementation – meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE. OCDE: Paris.
- Delphi Group, 2000: Assessing the contribution of regulatory impact analysis on decision making and the development of regulations. Delphi Group: Ottawa.
- Rigassi Barbara et Früh Hans-Rudolf, 2000: Le Forum PME. In: La Vie Economique, n° 8.
- Sciarini Pascal, 2003: La formulation de la décision. In: Klöti Ulrich et al.: Handbuch der Schweizer Politik. NZZ Verlag: Zürich.
- Wallart Nicolas, 2003: La réglementation des déchets. In: La Vie Economique, n° 7.
- Wallart Nicolas, 2000: L'analyse d'impact de la réglementation. In: La Vie Economique, n° 8.
- Williams Kevin, de Laat Bastiaan et Stern Elliot, 2002: The use of evaluation in the Commission services. Technopolis: Paris.

Liste des personnes entendues

Aubert Béatrice	Cheffe adjointe, Division I de la législation, OFJ, Berne
Balaster Peter	Chef adjoint, direction de la politique économique, seco, Berne
Bangerter Käthi	Membre du Forum PME, ancienne Conseillère nationale PRD, Berne
Barmettler Hugo	Chef, Partenaires institutionnels et privés, OFFT, Berne
Bessard Pierre	Journaliste, L'Agefi, Berne
Biedermann Dieter	Chef adjoint, Division projets et méthode législatifs, OFJ, Berne
Bieri Peter	Ancien président CSEC, Conseiller aux Etats, PDC, Hünenberg
Bortoluzzi Toni	Ancien président CSSS, Conseiller national, UDC, Affoltern am Albis
Breuleux Pierre-Yves	Secrétaire, CPS, Berne
Brunner-Patthey Olivier	Responsable de l'unité spécialisée Economie, OFAS, Berne
Brupbacher Stefan	Secrétaire, CER, Berne
Cavelti Guido	Brugger und Partner AG, Zurich
Enzler Christoph	Service économique, Centre de prestations Questions fondamentales – information, OFL, Granges
Früh Hans-Rudolf	Ancien co-président, Forum PME, Bühler
Füzesséry Alexandre	Secrétaire-adjoint, CER, Berne
Gisiger Martin	Chef suppléant, marchés et services financiers, AFF, Berne
Hänsenberger Urs	Secrétaire, CSSS-N, Berne
Hauri Ernst	Chef, Centre de prestations Questions fondamentales – information, OFL, Granges
Häusermann Simon	Collaborateur scientifique, Politique PME, seco, Berne
Hess Hans	Ancien président CPS, Conseiller aux Etats, PRD, Sarnen
Jacobzone Stéphane	Administrateur principal, Division de la réforme de la réglementation, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE, Paris
Jeanneret Philippe	Chef de secteur, Politique PME, seco, Berne
Jeanneret Pierre	Secrétaire, CEATE, Berne
Ladegaard Peter	Administrateur, Division de la réforme de la régulation, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE, Paris

Leu Joseph	Ancien président CPS, Conseiller National, PDC, Hohenrain
Madl Kubik Edith	Collaboratrice scientifique, Section planification et stratégie, Chancellerie fédérale, Berne
Maitre Jean-Philippe	Ancien président CER, Conseiller national, PDC, Vézenaz
Müller Urs-Peter	Collaborateur juridique, Textes législatifs/Procédures, Secteur Droit, OVF, Berne
Muller Pascal	Collaborateur scientifique, Politique PME, seco, Berne
Oprecht Hanspeter	Collaborateur scientifique, Section Réseau ferré, OFT, Berne
Raass Adrian	Chef, centre de compétences économie, Comco, Berne
Rigassi Barbara	Brugger und Partner AG, Zurich
Roncoroni Giacomo	Chef de division, division principale du droit privé, OFJ, Berne
Schiesser Fritz	Ancien président CER, Conseiller aux Etats, PRD, Glaris
Schwarz Stefan	Chef Affaires de direction, Direction, OFC, Berne
Taddei Marco	Vice-directeur, USAM, Berne
Tagmann Christoph	Chef, centre de compétences droit, Comco, Berne
Tellenbach Mathias	Chef, section Déchets industriels, OFEFP, Berne
Waber Beat	Journaliste, Neue Zürcher Zeitung, Berne
Wallart Nicolas	Analyse de la réglementation, seco, Berne
Weber René	Chef de section, marchés et services financiers, AFF, Berne
Werder Hans	Secrétaire général, DETEC, Berne
Wettstein Gérard	Chef de projet, réforme de la péréquation et de la répartition des tâches, AFF, Berne
Widmer Hans	Ancien président CSEC, Conseiller National, PSS, Lucerne
Widmer Thomas	Chef du domaine Policy-Analysis & Evaluation, Institut für Politikwissenschaft, Université de Zurich, Zurich
Wieser Robert	Chef, Droit, DDPS, Berne
Zeller Franz	Adjoint scientifique, section radio et télévision, OFCOM, Bienne

Réalisation de la recherche:

Jérôme DUPERRUT

Responsable de projet, CPA

Natasha FRÖJD

Collaboratrice, CPA

Stefania IZZO

Boursière CASS, Services du Parlement

Stefan RIEDER

Conseil méthodologique (analyse de textes),
Interface Politikstudien GmbH

Hedwig HEINIS

Secrétariat, CPA

<p>Le CPA remercie toutes les personnes qu'il a entendues pour leur disponibilité lors des entretiens et lors de la consultation de ce rapport.</p>

Langue originale du rapport final: français (partie des chapitres 1.3, 3.1, 3.2 et 4.2: allemand).