

Rapport du Conseil fédéral relatif à des mesures de déréglementation et d'allégement administratif

du 3 novembre 1999

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Donnant suite à la motion Forster (96.3618) «Effets de lois et ordonnances sur les petites et moyennes entreprises (PME)» du 11 décembre 1996, nous vous soumettons le rapport ci-après pour information.

Nous fondant sur ce rapport, nous vous proposerons, dans le cadre du prochain rapport de gestion, de classer les interventions parlementaires suivantes:

1995	P	95.3024	Petites et moyennes entreprises. Décharge administrative (N 23.6.95, Columberg)
1996	P	96.3167	Objets relevant de la politique économique. Informations supplémentaires (E 13.6.96, Spoerry)
1996	M	96.3190	Soutien aux petites et moyennes entreprises (ad objectif 6, R12) (N 6.6.96, commission CN 96.016 ; E 12.6.96)
1997	P	96.3583	Nouveaux instruments de limitation de la régulation (N 21.3.97, Speck)
1997	M	96.3618	Effets de lois et ordonnances sur les petites et moyennes entreprises (E 30.4.97, Forster, M 19.12.97)
1997	P	97.3222	Renforcer l'efficacité du service public (N 20.6.97, Cavadini Adriano)
1997	P	97.3278	PME. Simplification des procédures administratives (N 10.10.97, Hasler Ernst)
1997	M	97.3334	Simplification des procédures administratives (N 3.12.97, Widrig ; E 8.12.98)
1997	P	97.3334	Simplification des procédures administratives (N 3.12.97, Widrig ; E 8.12.98)
1997	P	97.3450	Moins de formalités et de paperasses (N 19.12.97, Speck)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

3 novembre 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss

Le chancelier de la Confédération, François Couchevin

Condensé

Le présent rapport informe sur la mise en œuvre d'un grand nombre de mesures de déréglementation et d'allègement administratif en faveur des PME. L'objectif dominant est d'améliorer la réglementation des procédures de droit économique exécutées par la Confédération.

Les mesures ont pour but d'accélérer les procédures, de parvenir à une meilleure coordination entre les autorités concernées, de créer un droit transparent et libéral, de limiter la portée des interventions étatiques et d'orienter davantage l'administration vers les besoins de ses partenaires ou clients. Les mesures exposées dans le présent rapport correspondent à un objectif de la législature en cours et répondent à de nombreuses interventions parlementaires.

Le rapport porte d'une part sur des mesures s'appliquant à plusieurs domaines, mesures que le Conseil fédéral a prévues dans le champ de ses responsabilités (détermination de délais pour le traitement d'une demande en première instance, directives sur l'exposé des conséquences économiques des projets d'actes législatifs fédéraux). D'autre part, il traite d'une série de mesures sectorielles qui visent à élargir la marge de manœuvre des entreprises et/ou à réduire les travaux administratifs. Cette partie tient compte du fait que la densité normative et l'ampleur des travaux administratifs – au demeurant modérées en comparaison internationale – résultent d'une multitude de mesures qui sont en elles-mêmes bien fondées. De ce fait, la déréglementation et l'allègement administratif exigent eux aussi de très nombreuses mesures dont la portée est en soi souvent limitée. Les mesures exposées ici portent pourtant sur les domaines de réglementation qui sont en tête du palmarès des procédures de droit économique.

L'analyse de dispositions légales particulières sous l'angle du rapport coût-efficacité n'est pas abordée ici. Ce pas est encore à venir. Toutefois, l'introduction d'une procédure d'examen des conséquences économiques crée la base analytique et organisationnelle nécessaire à cet effet. Un deuxième objectif reste la rationalisation des travaux administratifs récurrents (décomptes avec les assurances sociales, le fisc, etc.).

Rapport

Partie générale

1 Le point de la situation

1.1 La motion Forster, 96.3618, point de départ

La motion Forster demande, au point 3, que soit présenté aux Chambres fédérales un rapport sur les dispositions que le Conseil fédéral a simplifiées dans son propre domaine de compétence afin de réduire les travaux administratifs des PME. Dans le même délai, le Conseil fédéral doit soumettre aux Chambres un message proposant des modifications de lois allant dans le même sens. Enfin, la motion demande l'institutionnalisation d'un examen portant sur les conséquences de ces réglementations pour les PME. A la session de décembre 1997, le second Conseil a également transmis l'intervention Forster sous la forme contraignante d'une motion.

Le but de ce rapport est, en réponse à la motion Forster (96.3618), de faire connaître aux Chambres fédérales les mesures que le Conseil fédéral a prises de sa propre compétence à des fins de déréglementation et d'allègement administratif ou qu'il soumet au Parlement pour décision.

Il convient de mentionner que le Conseil fédéral et le Parlement ont fait de l'examen du droit fédéral sous l'angle de la réduction de la densité normative un des objectifs des Grandes lignes de la politique gouvernementale pour la législature en cours (cf. M 96.3190 concernant l'objectif 6, R12), et que le présent rapport doit également donner des informations sur la manière dont il a été donné suite à d'autres interventions parlementaires allant dans le même sens, notamment à la motion Widrig (97.3334; les points 2 et 4 ont été transmis sous forme de postulat).

1.2 Lien entre le présent rapport et le rapport du Conseil fédéral du 17 février 1999 sur l'inventaire et l'évaluation des procédures de droit fédéral de l'économie

Les mesures de déréglementation dont il est question dans le présent rapport remontent essentiellement – mais non exclusivement – au projet «Inventaire et évaluation des procédures de droit fédéral de l'économie» (cf. FF 1999 7603). Un tel rapport avait été demandé par le postulat David (96.3607). En outre, les résultats de la recherche dans le cadre du rapport sur les structures économiques établi par l'OFDE ont fourni des indications importantes quant aux domaines dans lesquels des mesures devraient être prises (thème principal: «densité normative et PME»; présentation des résultats le 20.10.98). D'autres propositions de mesures proviennent des visites effectuées auprès de PME ainsi que des demandes présentées par des associations et organisations des branches économiques. Un nombre considérable de mesures ont aussi été proposées par les offices compétents eux-mêmes.

L'extension de l'évaluation aux procédures de droit économique dont le droit fédéral délègue l'exécution aux cantons devrait amener de nouvelles propositions de mesures.

1.3 Structure du rapport

Dans les chapitres qui suivent, il s'agira d'abord de cerner correctement la notion de déréglementation au sens général du terme. Puis on verra quels efforts ont été déployés dans ce sens au niveau de la politique fédérale. Des considérations sur le rapport entre réglementation et capacité d'innovation de l'économie, on passera à un bref tour d'horizon des mesures sectorielles et intersectorielles mises en œuvre par le Conseil fédéral; ces mesures sont décrites dans la partie spéciale du rapport. Pour terminer, nous renverrons à des efforts similaires déployés par les cantons puisque, selon l'art. 94, al. 3, de la nouvelle Constitution fédérale, les trois niveaux de pouvoirs publics doivent contribuer ensemble à la mise en place de bonnes conditions-cadre.

2 La déréglementation, une notion et un objectif de politique économique

2.1 La déréglementation va plus loin que la réduction de la densité normative

La déréglementation est une option qui consiste à réduire le champ d'influence de l'Etat, et à contribuer à ce que s'imposent les principes de l'économie de marché.

La déréglementation peut être entendue dans un sens juridique. Elle est alors comprise comme la réduction du nombre des prescriptions légales. Il est toutefois plus juste de comprendre la déréglementation dans un sens plus large, tenant mieux compte de l'argumentation et de l'optique économiques. Il s'agit dans ce cas de donner davantage de liberté d'action aux agents économiques, ce qui peut prendre différentes formes:

- A. Une option est la privatisation. Des activités commerciales prises en charge par l'Etat pour quelque raison que ce soit sont confiées à des particuliers. L'entreprise étatique est conçue comme une Société anonyme; après une phase de transition, la majorité des actions est aux mains du secteur privé.
- B. Une deuxième manière d'étendre les possibilités d'activité de l'économie privée est l'ouverture des marchés, d'une part sur le plan international (OMC, négociations bilatérales), d'autre part sur le plan national. Ce dernier aspect était au centre du programme de régénération de l'économie de marché (cf. la loi sur le marché intérieur, mais aussi la révision de la loi sur les cartels et la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce). Le plus gros point en suspens est à cet égard l'ouverture du marché de l'électricité. La rapide mutation de l'économie mondiale rendra toutefois indispensables de nouvelles réformes.
- C. La troisième voie, qui est très clairement l'option choisie dans le présent document, est la réduction de la densité normative et le passage à des formes moins poussées d'intervention étatique (exemple: contrôles subséquents au lieu du régime de l'autorisation préalable).

2.2 Traduite en termes juridiques, «déréglementation» signifie généralement «reréglementation»

L'abandon des monopoles d'Etat par le biais de la privatisation et de l'ouvertures des marchés aboutit souvent à un gonflement du Recueil systématique du droit fédéral. Cela tient notamment au fait que l'Etat doit dorénavant jouer le rôle d'arbitre sur des marchés qu'il pouvait auparavant réglementer par des directives administratives internes. Mais il est vrai également que, du fait de la multiplicité des concurrents, de nouvelles questions se posent, qu'il s'agit de régler judicieusement. Un exemple à cet égard est la question de l'interconnexion des réseaux des différents prestataires en matière de télécommunications après l'abandon graduel du monopole de l'Etat dans ce domaine.

Pourtant, la réduction de la densité normative devrait en principe aboutir à un amincissement du Recueil systématique du droit fédéral. Le but ne peut pas être, en effet, de moins réglementer pour combler ensuite les lacunes, par exemple par une jurisprudence manquant de transparence¹. Nous tenons également pour inopportunes les dispositions qui confèrent à l'administration un pouvoir d'autorisation sans indiquer dans les principes les critères applicables. De telles dispositions sont dépourvues de transparence pour les acteurs du marché; elles ne fournissent par conséquent pas de base de planification suffisante et, en cas d'usage restrictif du pouvoir d'autorisation, elles sont à l'origine de fastidieuses procédures de recours. Le but doit plutôt consister à établir une réglementation du meilleur niveau qualitatif possible. Il s'ensuit que l'objectif économique de la «déréglementation», lorsqu'il est traduit en termes de droit, prend généralement la forme d'une «reréglementation». Dans des domaines jusqu'ici fortement réglementés, il importe néanmoins de parvenir également à une importante réduction du nombre des ordonnances et des lois, comme l'atteste le projet «Politique agricole 2002».

2.3 Délimitation du présent projet par rapport à des projets apparentés relevant de la politique fédérale

- a. Nous considérons la transformation d'instituts et d'unités administratives en services GMEB et en sociétés anonymes de droit civil, au besoin relevant d'une législation spéciale, comme une mesure mise en œuvre au titre de la réforme du gouvernement et de l'administration. Ce genre de réforme reste orienté vers un regain d'efficacité et non vers une réduction de l'influence de l'Etat aussi longtemps que les pouvoirs publics déterminent l'activité de ces unités par des mandats de prestations. Il n'y a libéralisation que lorsque, parallèlement à la restructuration du prestataire de service public, des tiers (du secteur privé) peuvent accéder au même marché en proposant des offres analogues.

¹ Si, par exemple, le tribunal administratif n'autorise systématiquement que 2 lucarnes pour 10 mètres de façade, il vaut mieux inscrire cette prescription dans le règlement communal ou cantonal de construction (avec clause d'exception). On évite ainsi des frais de planification inutiles pour des architectes étrangers à la localité. A cela s'ajoute que, souvent, seule la norme écrite peut être abrogée ou modifiée par le Parlement.

- b. La réforme de la péréquation financière, c'est-à-dire la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, n'entre pas non plus en ligne de compte; il faut toutefois observer que ces mesures - elles aussi axées sur un gain d'efficacité - peuvent être une contribution importante à l'allègement administratif même pour les clients de l'administration, en ce sens que quelques projets devraient avoir pour effet que l'entreprise ou le simple citoyen ne soit plus en contact qu'avec un seul niveau étatique.
- c. L'attribution des compétences décisionnelles à l'échelon qui convient est également une mesure dont les effets ne se font sentir dans un premier temps qu'au sein de l'administration. Mais lorsqu'il s'agit de déléguer davantage de compétences en matière d'autorisations, d'approbations de plans et de concessions, il peut en résulter, précisément dans certaines affaires assez simples, des gains de temps considérables si le service compétent peut décider directement sans avoir à justifier encore sa décision face à une instance supérieure pour en obtenir un document qui, de par sa nature, est souvent purement formel.
- d. Il y a également réduction de l'influence de l'Etat lorsque des subventions et des allègements fiscaux sont supprimés; ce domaine est toutefois traité dans le rapport sur les subventions et n'a donc pas à être traité ici une seconde fois. Quant aux réclamations contre l'ampleur de la charge fiscale, elles ne font pas partie du sujet, même si les chefs d'entreprise se plaignent davantage de la fiscalité que des procédures administratives et de la densité normative.
- e. Le programme de régénération de l'économie de marché a déjà apporté de nombreuses mesures allant dans le sens d'une déréglementation économique. L'accent a été mis surtout sur l'ouverture du marché (télécommunications), et dans une moindre mesure sur la privatisation (Union suisse du fromage). En outre, la réduction de la densité normative était déjà un thème du programme de régénération de l'économie. Ainsi, avec la décision du Conseil fédéral du 30 juin 1996 sur l'élimination des obstacles techniques au commerce, des mandats contraignants ont été attribués dans le domaine de la législation sur les produits en vue de l'harmonisation du droit technique suisse avec les législations de nos principaux partenaires commerciaux. Pour les 18 domaines de production désignés, la mise en œuvre est aujourd'hui achevée dans la plupart des cas. Un bon exemple de mesure isolée découlant du programme de régénération de l'économie de marché est la décision du Parlement d'abolir sans les remplacer les prescriptions régissant les ventes spéciales.
- f. Il convient encore de souligner deux autres projets de la régénération de l'économie de marché, car ils ont entraîné ou entraîneront encore, dans plusieurs domaines du droit, des mesures importantes dans le sens d'une amélioration des procédures. Il s'agit d'une part de la révision du 5 septembre 1995 de l'ordonnance relative à l'EIE et, d'autre part, de la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures de décision (FF 1999 4660).

2.4 Les causes de l'augmentation de la densité réglementaire

Une cause de l'inflation des réglementations étatiques réside dans le renforcement et l'extension des groupes de tâches relevant des pouvoirs publics. Mentionnons par exemple le développement de l'Etat social ou la mise en place d'une politique de l'environnement qui, aujourd'hui, va bien au-delà de la protection des forêts et des cours d'eau. Dans d'autres domaines, la nécessité de satisfaire à des exigences harmonisées sur le plan international est la source d'actes législatifs et de conditions supplémentaires. Pensons notamment à la surveillance du secteur financier. Il serait manifestement erroné de s'opposer carrément à certains développements sociaux tels que l'idéal de l'Etat social, la conscience écologique croissante ou la nécessité de renforcer la coopération internationale. Toutes ces interventions ont été introduites en vue de leurs avantages, qui ont été jugés plus importants que leurs inconvénients reconnus au moment de leur adoption lors d'un examen attentif des intérêts du point de vue politique. Dans les cas mentionnés, ces avantages sont la diminution de la dépendance des plus faibles à l'égard du pouvoir discrétionnaire de l'Etat, la sauvegarde d'un environnement aussi intact que possible ou l'accès sans discrimination aux marchés étrangers. Toutefois, même dans ces domaines, on peut limiter l'intervention étatique à condition de suivre quelques principes fondamentaux tels que le principe de subsidiarité de l'action de l'Etat, le principe de la responsabilité personnelle ou de l'aide à la prise en charge personnelle.

Le fait que ces principes ne sont pas toujours pleinement observés et qu'il se produit une inflation inutile des réglementations est souvent la conséquence d'accidents, de pannes, de scandales, etc. Outre leur désagrément, de tels événements exercent souvent une grande pression dans le sens d'une action politique, qui se traduit non seulement par des prescriptions supplémentaires, mais également par une multiplication des procédures d'autorisation, des obligations d'informer et des contrôles, donc précisément des procédures que vise le présent rapport. Dans les actions administratives, voire pénales, qui sont engagées contre les responsables, on estime souvent que la sanction est insuffisante et, en tout cas, que l'effet préventif est trop faible. Il y a à cet égard des formes plus douces d'intervention de l'Etat qui atteignent leur but et qui évitent souvent les conséquences négatives d'un régime d'autorisation.

2.5 Comparaison internationale

A l'heure de la mondialisation, le lieu d'origine d'une entreprise a de moins en moins d'importance. La compétition se joue de plus en plus autour des conditions-cadre qu'offre l'Etat comme atout distinctif essentiel pour une place économique face à la concurrence. Si la pression croissante de la concurrence exige des entreprises toujours plus de rapidité et de mobilité dans l'action, cela signifie aussi qu'elles ne devraient pas être limitées dans leur liberté d'action par de fastidieuses procédures d'autorisation, ni détournées de leur activité propre par des travaux administratifs dispendieux. C'est particulièrement le cas pour les PME qui, aujourd'hui, sous le signe de ce changement, s'émancipent du giron traditionnel de l'industrie et de l'artisanat local pour s'internationaliser.

Les comparaisons internationales montrent d'une part que les charges administratives en Suisse sont relativement faibles. A l'étranger, on prend souvent des mesures réglementaires plus poussées pour protéger des intérêts publics. Ces faits se reflètent

dans la bonne réputation dont jouissent les autorités suisses dans les enquêtes internationales auprès des chefs d'entreprise. D'autre part, ces mêmes enquêtes internationales indiquent une lente érosion de cet atout local. Que cela soit étayé ou non pas des faits, la Suisse recule au classement, et c'est une évolution qu'il convient d'enrayer. S'inspirant du principe du *benchmarking*, il faut d'une part relever la situation favorable au départ et, d'autre part, exploiter le potentiel d'amélioration restant en prenant des mesures concrètes. Un tel potentiel d'amélioration existe, comme en témoignent les innombrables dispositions du Recueil systématique du droit fédéral que les entreprises doivent observer dans les différents domaines réglementés par l'Etat.

2.6 Réglementation et innovation

Vu le haut niveau du processus législatif en Suisse – fait relevé par une étude internationale comparative de l'OCDE –, on peut certes admettre que les réglementations édictées sont de haute qualité. Même s'il y a des différences dans l'exécution lorsque celle-ci est déléguée, on est en droit de penser que, de manière générale, elles permettent d'empêcher de manière efficace les comportements qui paraissent intolérables à la société. Mais lorsqu'on édicte de telles prescriptions, on pense généralement trop peu au fait que ces règles et conditions peuvent brider l'innovation. Elles n'empêchent pas seulement les manières d'agir visibles et indésirables, mais souvent aussi des projets et des activités qui sont nouveaux et dont les effets, à plus ou moins long terme, seraient profitables à la société.

A cette argumentation, on peut opposer que des exigences élevées procédant de réglementations ambitieuses peuvent aboutir, dans le développement des produits, à une percée qui, par la suite, procurera au fabricant initialement désavantagé une avance par rapport aux concurrents non encore assujettis à ces règles (avantage dit du «*first mover*»). Si l'on utilise les réglementations comme moteur de l'innovation, on devrait tout au moins veiller à ce que ce moteur ne démarre pas s'il n'existe, pour l'innovation en question, aucun marché prometteur qui puisse assurer de couvrir les investissements souvent considérables consentis pour la développer.

2.7 Mesures d'ordre institutionnel contre une densité législative trop forte (point 1 de la motion Forster, 96.3618)

Bien des choses plaident par conséquent pour que la question de savoir si de nouvelles réglementations doivent être édictées – et sous quelle forme – soit posée sur les bases les plus objectives possibles. C'est dans ce but qu'une majorité des Etats membres de l'OCDE ont mis en place un instrument d'analyse de l'impact de la réglementation (*Regulatory Impact Analysis*). Le point 1 de la motion Forster et d'autres interventions parlementaires vont d'ailleurs dans ce sens.

En Suisse également, lorsque l'on édicte de nouvelles normes juridiques, on est tenu d'analyser leurs retombées possibles sur l'économie. Il convient de se référer notamment à l'art. 43, al. 3, de la loi sur les rapports entre les conseils. Selon l'al. 3, let. c, le Conseil fédéral, lorsqu'il propose des mesures, doit indiquer dans ses rapports et messages les conséquences qui en résulteront pour l'économie. L'al. 3, let. d, formule même le but ambitieux d'effectuer une analyse coût-bénéfice. Dans les faits, ces principes ne sont appliqués que dans une mesure restreinte. Cela peut

tenir d'une part aux difficultés pratiques que pose l'analyse coût-bénéfice en général. D'autre part, il n'y a pas non plus toujours un intérêt suffisant à la transparence sur la question de savoir qui supporte les frais et qui récolte les fruits d'une mesure.

La Suisse assure la qualité de sa législation en procédant d'abord à une consultation qui s'adresse à de larges milieux. Cette consultation a souvent lieu également lorsqu'il s'agit d'ordonnances et d'autres réglementations exécutives. Toutefois, une lacune dans la procédure de consultation réside dans le fait que, lors de l'évaluation, on se limite parfois à un décompte simple, non pondéré, des avis positifs et négatifs. La recherche du consensus, qui résulte essentiellement de critères politiques, peut entraîner des charges disproportionnées précisément pour les groupes mal organisés.

Vu la difficulté – déjà mentionnée – de déterminer les coûts et les bénéfices d'une réglementation par une méthode analytique, il faut donc bien maintenir le principe d'une large procédure de consultation. Mais afin de faciliter l'élaboration et l'évaluation des prises de position, les documents de la procédure de consultation devront déjà contenir – comme l'a décidé le Conseil fédéral – un avis qualifié sur la question de savoir qui sera avantagé et qui sera désavantagé par la réglementation proposée, de manière que les milieux consultés puissent se rallier à cet avis ou, au contraire, le remettre en question. Cet avis devra reposer sur une «analyse de l'impact de la réglementation», dont l'exécution sera régie par les directives que le Conseil fédéral a édictées le 15 septembre 1999. Une telle «analyse de l'impact de la réglementation» ne devrait de loin être aussi onéreuse qu'une analyse scientifique coût-bénéfice. Les indications tendanciennes, les expériences et le matériel statistique disponible devront être utilisés, et des mandats ayant pour but de déterminer l'impact quantitatif d'une nouvelle réglementation ne devront être confiés que lorsque l'importance de l'objet le justifie.

En complément à cette analyse de l'impact de la réglementation, il faudra effectuer, à titre d'essai pendant la législature 1999–2003, un «test de compatibilité PME». Pour les projets de loi, durant la procédure de consultation au plus tard, on examinera quels sont les effets pratiques de la réglementation pour dix petites et moyennes entreprises. On procédera de manière analogue pour les révisions d'ordonnances pour lesquelles – à cause de leur portée – la réalisation d'une procédure de consultation formelle est décidée.

L'analyse de l'impact de la réglementation et le test de compatibilité PME visent avant tout à optimiser les projets réglementaires soumis au Parlement. Ces deux instruments doivent aussi garantir un minimum d'uniformité dans le chapitre des messages consacré aux conséquences économiques des projets d'actes législatifs fédéraux. Ce chapitre sera introduit dans les messages au Parlement selon la décision du Conseil fédéral du 15 septembre 1999 en réponse à la motion Forster.

2.8 Mesures sectorielles et intersectorielles de déréglementation et d'allègement administratif (points 2 et 3 de la motion Forster, 96.3618)

2.8.1 Mesures relevant de la Confédération

Dans la partie spéciale du présent rapport, après des indications complémentaires sur l'analyse de l'impact de la réglementation et le test de compatibilité PME, figurent des indications sur la mise en œuvre des mesures préparées par le Conseil fédéral le

21 octobre 1998 en réponse aux points 2 et 3 de la motion Forster (96.3618). Ces mesures, qui se sont imposées sur la base de l'évaluation des procédures d'autorisation de droit fédéral, sont décrites dans le rapport y relatif (réponse au postulat David). Elles n'ont souvent de l'importance que pour les entreprises d'une branche économique donnée. Selon les cas, ces mesures relèvent davantage de la déréglementation (extension du champ d'action de l'entreprise) ou de l'allègement administratif (réduction des frais administratifs).

Entre les indications sur l'analyse de l'impact de la réglementation et le test de compatibilité PME d'un côté, et la description des mesures sectorielles de l'autre, on trouve des indications sur la manière dont on a répondu à d'autres interventions parlementaires placées sous le signe de la déréglementation et de l'allègement administratif. Il s'agit ici en particulier de la réponse à un point de la motion Widrig (97.3334) au sujet de la promulgation d'une ordonnance sur les délais impartis pour le traitement des demandes en première instance dans les procédures de droit fédéral de l'économie.

2.8.2 Participation des cantons

Faute de temps, l'examen du droit fédéral dont l'exécution est déléguée aux cantons a dû être reporté. Rares sont donc, parmi les mesures présentées, celles qui touchent leur domaine de compétence. Nous ne considérons pas comme un désavantage que la Confédération apporte d'abord des améliorations dans les domaines où non seulement elle édicte des lois, mais où elle en est aussi dans une large mesure l'exécutrice. Ce mode opératoire confère une certaine légitimité à la Confédération pour proposer, dans un deuxième temps, des mesures dans des domaines où l'exécution est déléguée. Le troisième niveau est constitué des domaines dans lesquels le canton légifère et exécute. A cet égard, on peut se référer à l'exemple du canton des Grisons, qui a chargé les offices compétents d'examiner tous les actes législatifs pour en répertorier les dispositions inutiles, dépassées ou nécessitant une amélioration. Un autre exemple est celui du canton de Zurich, qui – comme la Confédération en réponse au postulat David – a inventorié et évalué les procédures d'autorisation.

Partie spéciale

1 Mesures intersectorielles

1.1 Examen des conséquences économiques des projets d'actes législatifs fédéraux

1.1.1 Forme et objet de l'examen des conséquences économiques (M Forster, 96.3618; P Columberg, 95.3024; P Spoerry, 96.3167; P Loeb, 96.3221, point 3)

Dans sa forme, l'examen des conséquences économiques des projets d'actes législatifs fédéraux – dont les tâches principales ont été décrites plus haut, au point 2.7 – se divise en deux parties visant des objectifs légèrement différents. *L'analyse de l'impact de la réglementation* – également citée plus haut – doit être effectuée du

point de vue de l'économie dans son ensemble, voire même de la société dans son ensemble. *Le test de compatibilité PME*, qui ne doit pas être effectué dans tous les cas, s'intéresse quant à lui aux conséquences de la réglementation sur les petites et moyennes entreprises. Il reflète donc un point de vue beaucoup plus spécifique. A la différence de l'analyse de l'impact de la réglementation, dont l'argumentation relève d'une approche économique d'ensemble, le test de compatibilité PME observe les implications d'une réglementation du point de vue de l'économie d'entreprise.

Lors de l'examen politique, la question de savoir «si» l'Etat doit agir ou non sera essentiellement déterminée par l'analyse de l'impact de la réglementation, qui se fonde sur différents éléments de jugement et qui n'est que complétée par les résultats du test de compatibilité PME (pour les autres éléments, voir le ch. 1.1.2). Le test de compatibilité PME jouera un rôle beaucoup plus important lorsqu'il s'agira de savoir «comment» l'Etat doit agir. Il faut en effet considérer que la mise en œuvre de la plupart des actes législatifs de nature économique affecte directement les entreprises. A cet égard, le test de compatibilité PME doit contribuer à assurer que les charges administratives que celles-ci subissent restent autant que possible faibles, que le coût d'une nouvelle mesure – en termes d'investissement supplémentaire ou de nouvelles complications de la marche de l'entreprise – garde des proportions raisonnables et que leur marge de manœuvre soit le moins entravée possible.

L'analyse de l'impact de la réglementation porte sur les actes législatifs nouveaux ou à modifier, que ce soit au niveau de la Constitution, des lois ou des ordonnances. Le fait d'inclure les ordonnances dans ce processus doit permettre d'éviter qu'un degré d'intervention plus important que ce qu'a voulu le législateur lui-même ne soit octroyé dans le domaine de la législation déléguée. Afin de limiter les dépenses, seules les ordonnances à traiter par le Conseil fédéral doivent faire l'objet d'une analyse de l'impact de la réglementation. Dans la mesure où il s'agit de modifications d'ordonnances qui ne comprennent que des modifications terminologiques ou organisationnelles et qui ne produisent pas de conséquences économiques, on peut aussi renoncer au bref rapport auquel le paragraphe dans la proposition au Conseil fédéral devrait se référer.

Un test de compatibilité PME doit avoir lieu pour les projets de lois et révisions d'ordonnances qui font l'objet – en raison de leur impact économique – d'une procédure de consultation formelle suite à une décision du Conseil fédéral. La raison pour laquelle un test PME doit être effectué aussi pour un certain nombre d'ordonnances, vient de la considération que les dispositions d'exécution – qui déterminent largement la charge administrative des objets – apparaissent le plus souvent uniquement au niveau des ordonnances. Comme le Conseil fédéral l'a reconnu dans l'avis sur l'initiative parlementaire Rhinow (96.456; amélioration de la capacité d'exécution des mesures de la Confédération) (FF 1999 3115), il convient d'accorder plus de poids à la question de l'exécution des politiques fédérales, ceci déjà au moment de l'élaboration des projets.

Entre l'analyse de l'impact de la réglementation et le test de compatibilité PME, il y a donc un certain échelonnement au niveau du moment de leur mise en œuvre. Les résultats d'une première analyse de l'impact de la réglementation – qu'il faudra encore affiner au cours du processus législatif – devront déjà apparaître dans le rapport explicatif accompagnant les documents mis en consultation. Afin de ne pas retarder le processus législatif, le test de compatibilité PME ne sera en général effectué qu'au cours de la procédure de consultation.

La tâche du Département fédéral de l'économie est de mettre à disposition des instructions pour l'analyse de l'impact de la réglementation, et, en collaboration avec les offices qui proposent des réglementations, de réaliser en pratique le test de compatibilité PME

1.1.2 Manuel relatif à l'analyse de l'impact de la réglementation (phrase introductive des M et P Widrig, 97.3334)

C'est en se fondant sur les résultats de l'analyse de l'impact de la réglementation et de l'éventuel test de compatibilité PME – dont les enseignements sont avantageusement résumés en un bref rapport – et aussi sur les résultats de la procédure de consultation, qu'il conviendra de rédiger le chapitre des messages du Conseil fédéral au Parlement décrivant les conséquences économiques d'un projet de loi. Les conséquences sociales et écologiques seront également traitées dans ce chapitre pour autant que ces effets puissent être mesurées par des concepts économiques. Afin d'obtenir une certaine unité dans l'exposé de ces conséquences, le Conseil fédéral définira au moyen de directives les éléments principaux que le chapitre du message en question devra traiter. De son côté, le Département fédéral de l'économie est chargé d'aider les offices concernés à rédiger la description des conséquences d'un projet par la publication d'un manuel expliquant la marche à suivre pour identifier et analyser les éléments essentiels. Ce manuel répondra ainsi à l'intervention Widrig, qui chargeait le Conseil fédéral de dresser une liste de règles censées prévenir de nouvelles complications et devant être respectées par l'administration fédérale lors de l'élaboration des lois et des ordonnances. Quelques exemples de solutions compléteront en outre ce manuel, qui devra être régulièrement remanié et adapté aux expériences réalisées. L'office en charge du dossier pourra également compter sur des contacts directs avec le DFE ainsi que sur des avis de ce dernier et de ses services dans le cadre de la consultation des offices et de la procédure de co-rapport.

1.1.3 Le test de compatibilité PME (M Durrer, 99.3284²)

Ainsi que nous l'avons déjà dit, le test de compatibilité PME doit exprimer le point de vue des PME. Il s'agit moins de connaître la position politique de groupes d'entreprises au sujet d'un projet de loi – ce qui sera inévitable et devrait être relativisé grâce à la plus large perspective offerte par l'analyse de l'impact de la réglementation – que la charge causée par le projet sur les PME. Une charge accrue des entreprises peut se produire de trois manières:

- a. des modifications de la charge administrative,
- b. le coût du futur acte législatif en termes d'investissements supplémentaires et de complication de la marche de l'entreprise
- c. les limitations de l'initiative de l'entrepreneur.

Lors de la préparation du test de compatibilité PME, il conviendra par conséquent dans un premier temps d'examiner le projet l'acte législatif sous ces trois angles. En ce qui concerne les projets de révision, il faudra bien entendu se demander ce que

² Par décision du 15.9.99, le Conseil fédéral demande la transformation de l'intervention en postulat.

les nouveautés envisagées vont changer dans ces trois domaines, mais aussi voir si le droit existant pourrait être amélioré dans cette perspective.

L'objet de l'examen n'est pas exactement le même pour une loi et pour une ordonnance. Pour une loi, le test doit d'abord permettre de clarifier la question de savoir si d'autres formes de réglementation ne sont pas plus appropriées, tandis que, pour une ordonnance, le test doit essentiellement mettre en évidence les difficultés d'exécution des mesures planifiées et contribuer à l'élaboration de meilleures variantes.

Dans un deuxième temps, il s'agira de sélectionner les entreprises à contacter au sein des branches économiques les plus affectées, selon des critères les plus objectifs possible. D'un point de vue purement scientifique, le tirage au sort d'un échantillon de sociétés dans le registre des entreprises et des établissements serait la meilleure option. Si l'on voulait obtenir des résultats statistiques fiables, il faudrait en principe interroger plusieurs centaines d'entreprises. Mais le test de compatibilité PME ne veut justement pas emprunter cette voie. L'idée n'est en effet pas – comme expliqué plus haut – d'obtenir une position représentative des entreprises au sujet d'une problématique particulière, mais de connaître les conséquences réelles d'un projet sur l'activité des PME. Une série de visites effectuées auprès d'entreprises confirme qu'après une douzaine de contacts, il y a peu d'informations supplémentaires à récolter. Afin de pallier le fait que l'utilité de ces visites est inversement proportionnelle au nombre d'entreprises contactées, celles-ci doivent justement être choisies minutieusement et non au hasard. Afin de garantir une certaine stabilité des résultats, il peut être indiqué d'effectuer ce choix au moins partiellement sur la base d'une liste de – par exemple – 200 entreprises issues de branches différentes, qui sont prêtes à travailler régulièrement avec la Confédération.

Les fournisseurs de prestations à but non lucratif sont assimilés aux PME, si bien que les complications et les coûts qu'ils ont à supporter sont également pris en compte. A cet égard, la notion d'entreprise doit être comprise au sens large du terme. Elle englobe aussi bien les travailleurs indépendants (y compris les agriculteurs) que les organisations à but non lucratif actives dans le domaine concerné. S'il s'agit de limiter l'accès à une profession, il conviendra par exemple d'interroger également les salariés concernés.

Le test de compatibilité PME sera d'abord introduit à titre provisoire. Avant la fin de la législature à venir, une évaluation de ce nouvel instrument devra avoir lieu, en collaboration avec les offices participant à ces enquêtes. A ce moment, il faudra étudier la question de la relation entre le test de compatibilité PME et la procédure de consultation, en tenant compte de l'appréciation des résultats au niveau législatif et de la durée du processus législatif.

1.1.4 Le rôle du forum PME (P Groupe UDC, 97.3143)

Afin d'attirer plus l'attention sur les résultats du test de compatibilité PME, ceux-ci devront être examinés dans le cadre du forum PME, lorsqu'ils se rapportent à un projet de loi affectant la plupart des branches de l'économie. Le forum PME est une commission fédérale d'experts instituée à la fin de 1998 en réponse à un postulat³. Il est prévu que les entrepreneurs participant à ce forum prennent connaissance des résultats du test de compatibilité PME pour trois à cinq projets par année, qu'ils les

³ Voir le mandat en annexe.

confrontent avec les expériences réalisées au sein de leur propre entreprise et qu'ils élaborent sur cette base l'avis de la commission dans le cadre de la procédure de consultation.

Le forum PME est également chargé d'examiner à tour de rôle les contacts entre les entreprises et certains services de l'administration. Il s'agit ici au premier chef d'analyser les réglementations existantes et les possibilités de les améliorer. L'attention du forum PME se porte en particulier sur les contacts avec les services en rapport avec le marché du travail, la santé publique, les assurances sociales, la douane, la fiscalité, les marchés publics, l'environnement et la politique de sécurité, avec les instances qui contribuent à la mise en œuvre du droit privé et avec les instances d'exécution dans certains domaines juridiques spécifiques. Considérant que le forum PME se réunit quatre fois par année, chacun de ces secteurs pourra être examiné tous les deux ans environ, ce qui semble adéquat. Ces deux fonctions du forum PME permettent de veiller à ce que l'on ne soumette pas uniquement les projets de loi à un examen critique, mais également le droit existant.

1.2 Les garde-fous de la procédure législative

1.2.1 Des exigences formelles accrues (motion Widrig, 97.3334)

Les «Directives du Conseil fédéral sur l'exposé des conséquences économiques des projets d'actes législatifs fédéraux» doivent permettre de satisfaire aux exigences parlementaires qui réclament un chapitre correspondant dans les messages. Deux des cinq points à analyser mentionnés par ces directives - à savoir les points 4 et 5 - ainsi que leur concrétisation dans le manuel relatif à l'analyse de l'impact de la réglementation répondent en outre à la motion Widrig.

La motion Widrig «Simplification des procédures administratives» (97.3334) invite le Conseil fédéral à «dresser une liste de règles censées prévenir de nouvelles complications administratives». Ces règles, que l'administration fédérale devra respecter lors de l'élaboration des lois et des ordonnances, devront s'inspirer notamment des principes suivants:

1. Les nouvelles procédures d'autorisation doivent dorénavant être inscrites dans la loi; elles ne pourront plus figurer dans l'ordonnance.
2. Il ne peut être prévu de procédure d'autorisation préventive qu'en cas de raison impérieuse. En principe, il convient de privilégier le contrôle a posteriori.
3. Lorsque le droit fédéral prévoit une procédure d'autorisation, les voies de recours doivent être réglementées au niveau fédéral uniquement. Il y aura lieu de prévoir des délais d'examen (proposition: quatre mois en principe) pour les procédures en première instance.
4. La coordination des procédures doit être systématiquement respectée. Les procédures doivent si possible être réunies et ne peuvent prévoir plus de trois échelons: autorité administrative, commission de recours et tribunal administratif.

Nous formulons les remarques suivantes relatives au contenu de ces principes:

Point 1: si l'on s'en tient au critère formel consistant à savoir si une autorisation est demandée et non au critère du nombre de démarches à entreprendre jusqu'à

l'obtention d'une autorisation, l'inventaire des procédures de droit fédéral de l'économie n'a pas constaté une interprétation par trop extensive des dispositions prévoyant une délégation de compétences. A l'avenir également, les procédures d'autorisation doivent par conséquent pouvoir être concrétisées au niveau de l'ordonnance. Tel devra notamment être le cas lorsque cela permet de prévoir des exceptions à des règles trop rigides, d'introduire des dispositions internationales dans le droit national, d'agir rapidement lorsque la situation d'un domaine spécifique l'exige et en particulier lorsqu'il s'agit de soumettre d'autres biens et services ou d'autres pays à un contrôle que la loi mentionne déjà dans ce domaine spécifique. Conformément à l'usage en vigueur en matière de dispositions prévoyant la délégation de compétences, la soumission de nouveaux objets au régime de l'autorisation obligatoire doit figurer dans la loi. Par ailleurs, la création de conditions d'autorisation excessives doit être restreinte au niveau de l'ordonnance, dans le cadre de l'analyse de l'impact de la réglementation.

Point 2: lors de l'évaluation des procédures de droit fédéral de l'économie, les interventions de l'Etat ont été classées par ordre d'intensité. Le quatrième et dernier volet du rapport (FF 1999 7603) formule des critères permettant de dire quand le régime de l'autorisation obligatoire – la forme la plus radicale d'intervention de l'Etat après l'interdiction et le monopole d'Etat – peut être remplacé par une intervention moins radicale (p. ex. par une obligation d'informer, par une obligation de certification par un organe privé, par des contrôles subséquents, par une confiance accrue en la défense des intérêts par le droit privé (responsabilité civile) ou par le passage à des instruments économiques). L'un des points à analyser – à savoir le point 4 – demande explicitement si une intervention étatique moins radicale que le régime de l'autorisation obligatoire ne serait pas suffisante.

Point 3: le principe de la compétence exclusive de la Confédération en matière de réglementation des voies de recours est en soi un bon principe compte tenu de la diversité des procédures cantonales de droit administratif. Il doit toutefois pouvoir être contourné lorsque la mise en œuvre du droit fédéral est déléguée aux cantons et que cette délégation permet une meilleure coordination avec les procédures cantonales parallèles (p. ex. pour une demande de permis de construire) (voir aussi les explications relatives au point 4 ci-dessous). L'adoption d'une ordonnance relative aux délais d'examen devrait satisfaire à la deuxième requête du point 3 de l'intervention Widrig (voir ch. 2.2.1), un point adopté sous forme de motion.

Point 4: lors de l'évaluation des procédures de droit fédéral de l'économie, une grande attention a été vouée à la question de la nécessité de coordonner les procédures, et de nombreuses mesures ont été prises dans ce sens. Il va de soi que ce principe ainsi que celui de la procédure à trois échelons doivent aussi être appliqués «*de lege ferenda*». A cet égard, la réforme de la justice apporte une certaine amélioration. En règle générale, la procédure comporte aujourd'hui déjà trois instances au maximum. Il n'apparaît pas utile de l'étendre à trois instances dans les cas où une autorité juge en dernière instance ou dans les cas où il existe une unique possibilité de recours. Il convient de souligner le fait que ce problème se pose essentiellement dans le domaine des projets nécessitant de grands terrains, où la fréquence des décisions incidentes sujettes à recours est plus élevée que dans d'autres secteurs. C'est ici que les mesures découlant de la loi fédérale du 18 juin sur la coordination et la simplification des procédures de décision prennent effet. Des difficultés peuvent également apparaître lorsqu'un projet fait à la fois appel au droit fédéral et au droit cantonal. A ce propos, nous nous référons aux explications relatives au point 3 et

aux remarques figurant plus loin, au ch. 2.3.5 («loi sur l'accélération des procédures».)

L'intervention Widrig ne touche pas uniquement au droit matériel. Elle évoque également l'aspect formel de sa mise en œuvre. La phrase d'introduction évoquant la liste de règles à respecter lors de l'élaboration des lois prône la mise en œuvre choisie par le Conseil fédéral, à savoir l'édiction – par ce dernier – de directives relatives à la procédure législative à l'intention de l'administration fédérale. D'éventuelles modifications à l'échelon juridique supérieur devraient être apportées par le Parlement – seul responsable en la matière – dans le cadre de la loi sur les rapports entre les conseils.

1.2.2 L'instrument de la «sunset legislation» (postulat Speck, 96.3583)

Le principe de la législation dite de temporisation («sunset legislation») a fait l'objet d'un large débat à l'étranger et a parfois même été mis en œuvre. L'idée essentielle de la «sunset legislation» est que les mesures ne sont promulguées d'abord qu'à titre d'essai. Après quelques années une évaluation doit avoir lieu, dont les résultats déterminent si les dispositions législatives doivent être abrogées ou passer dans le droit permanent. Nous estimons que cet instrument présente autant d'inconvénients que d'avantages. D'une part, il permet de supprimer des interventions inutiles, d'autre part, il crée inévitablement une incertitude au niveau juridique avant que la décision soit prise sur l'introduction ou non des dispositions législatives dans le droit permanent. Il faut donc renoncer à une application générale de ce principe et lui préférer une mise en œuvre cas par cas. Les «Directives du Conseil fédéral sur l'exposé des conséquences économiques des projets d'actes législatifs fédéraux» demandent par conséquent s'il est possible d'assortir certains actes législatifs d'un délai. Des dispositions juridiques particulières ne sont pas nécessaires pour une législation de temporisation, dans la mesure où nous disposons déjà de tout l'arsenal des lois fédérales de durée limitée (nouvelle notion introduite par la Constitution fédérale, se substituant à la notion d'arrêtés fédéraux). Citons à titre d'exemple les arrêtés fédéraux urgents adoptés par la Confédération dans le domaine du droit foncier (cf. message du 16 août 1989; FF 1989 III 165). Ces arrêtés sont arrivés à échéance sans avoir été remplacés ni convertis en dispositions définitives. Outre sa durée limitée, la législation de temporisation comporte un autre élément important: l'évaluation de l'acte législatif avant son introduction dans le droit permanent. A cet égard, l'analyse de l'impact de la réglementation présentée ci-dessus au point 1.1 peut fournir de précieuses indications, mais elle mérite dans certains cas d'être approfondie dans le cadre d'une véritable analyse législative détaillée. Compte tenu des moyens importants exigés par une telle procédure, les actes législatifs ne pourront être soumis à une véritable analyse législative que dans des cas choisis. Il est concevable de choisir ces actes législatifs en se basant sur le programme de la législation.

1.2.3 Introduction d'un budget régulateur (postulat Speck, 96.3583)

Afin de répondre au postulat Speck sur ce point, les travaux scientifiques nécessaires ont été menés dans le cadre des rapports sur les structures économiques de l'Office

fédéral du développement économique et de l'emploi (nouveau: seco). La tâche a consisté d'une part à établir par le biais de deux études le nombre d'heures que les entreprises consacrent chaque année aux tâches administratives, d'autre part à soumettre le droit fédéral de l'économie à une analyse. Cette analyse a débouché sur la mise au point d'un indicateur permettant d'évaluer la densité des réglementations dans certains secteurs juridiques ou certaines branches économiques. Cet indicateur – mis à jour périodiquement – ainsi que les résultats des études relatives au temps consacré par les entreprises aux tâches administratives, qui font partie du test de compatibilité PME, permettront de savoir si la densité des réglementations – ou la charge administrative – croît, décroît ou reste stable.

2 Mesures visant à améliorer les procédures

2.1 Principes de base

Les mesures d'amélioration des procédures prises par le Conseil fédéral suivent cinq principes fondamentaux. Selon ces principes, l'administration

1. agit rapidement,
2. travaille de manière coordonnée,
3. élabore un droit transparent et libéral,
4. limite autant que possible l'importance de l'intervention de l'Etat,
5. pratique une politique de proximité (orientée client).

Dans les pages qui suivent, la présentation des mesures engagées par le Conseil fédéral le 21 octobre 1998 s'articule autour de ces cinq principes. La présentation se fait également par office concerné. La mesure principale détermine dans quel chapitre les activités d'un office particulier sont décrites.

2.2 Mesures d'accélération des procédures

2.2.1 Délais pour l'examen d'une demande en première instance (motion Widrig, 97.3334, point 3, 2^e partie)

Le monde économique est de plus en plus sous la pression du temps. Il est par conséquent particulièrement gênant pour les milieux économiques de ne pas savoir dans quels délais ils peuvent obtenir une décision des autorités, décision dont ils dépendent pour légitimer leurs projets. A l'inverse, une décision superficielle en première instance est souvent à l'origine de procédures de recours interminables, ce qui n'est pas non plus dans l'intérêt du requérant. C'est pourquoi une ordonnance, décidée par le Conseil fédéral le 17 novembre 1999 (cf. annexe à ce rapport) et qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2000, propose de déterminer le temps de traitement des demandes en première instance au moyen de délais d'examen définis comme suit: les dossiers qui demandent en règle générale quelques heures de travail doivent être liquidés en quelques jours, tandis que les dossiers plus complexes nécessitant plusieurs jours de travail doivent être liquidés quelques semaines après leur réception. Le dépassement de ces délais doit être motivé en cas de demande. Dans les cas où l'autorité doit passer plusieurs semaines sur une demande et où des tiers doivent disposer de suffisamment de temps pour élaborer un avis fondé, le requérant doit

pouvoir savoir au plus tard trois mois après sa demande quand il peut espérer une décision. Les indications temporelles doivent être différées lorsque le demandeur a été informé, avant l'expiration des délais, du fait qu'il doit encore joindre des documents à sa demande. Ces informations permettront au demandeur d'organiser plus facilement son travail et, si nécessaire, d'intervenir avec les moyens appropriés (opposition auprès de l'autorité elle-même, plainte auprès d'une autorité supérieure, éventuellement recours de droit administratif pour retard injustifié) si l'autorité exige à ses yeux un nombre excessif de documents, si elle prend des renseignements de manière inutilement détaillée ou si elle ne tient pas assez compte de sa situation spécifique. Cette ordonnance s'appliquera à toutes les procédures de droit fédéral de l'économie dont l'exécution relève de la compétence de la Confédération.

2.2.2 Mise en œuvre de la loi du 18 juin 1999 sur la coordination

Le nouvel art. 62c de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration exige explicitement qu'un délai soit imparti aux autorités pour toutes les questions relevant du secteur des infrastructures, auquel se réfère la loi sur la coordination. La solution esquissée se retrouvera aussi dans les ordonnances qui doivent être adaptées à la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures de décision. Là aussi, le dépassement des délais devra être motivé par l'autorité concernée. S'agissant de concessions et d'approbation des plans de constructions et d'installations, on considère toutefois que le temps de traitement de la demande est généralement plus long. Cela justifie donc le fait que la réglementation ne s'attache pas à définir la durée totale de traitement de la demande (comme au ch. 2.2.1), mais plutôt la durée respective des différentes phases de traitement de la demande (délai jusqu'à la publication et la mise à l'enquête des plans, délai d'avis, délai de décision après obtention de l'ensemble des avis). Cette distinction offre une certaine place à des solutions telles que la médiation, qui, expérience faite, permet souvent d'éviter de longues procédures de recours. L'entrée en vigueur des nouvelles ordonnances est également prévue pour le 1^{er} janvier 2000.

Il serait erroné de considérer la définition de délais d'examen des demandes en première instance comme la mesure principale de la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures de décision. Le gain de temps visé par les mesures contenues dans la loi devrait en effet essentiellement résulter de la coordination des procédures. Ce chapitre est traité au ch. 2.3. du présent rapport.

2.2.3 Autres mesures (réponse au postulat Hasler, 97.3278)

L'inventaire des procédures de droit fédéral de l'économie a montré que seul un domaine – celui des projets nécessitant de grands terrains – fait l'objet de procédures d'opposition et de recours souvent extrêmement longues, ce qui est en partie dû aux délais que les instances judiciaires s'accordent. Dans d'autres domaines juridiques, il est très rare qu'outre le requérant, des tiers aient qualité pour déposer un recours. Cela nous conduit à répondre négativement à la question posée par le postulat Hasler, à savoir s'il ne serait pas indiqué de limiter le droit de recours des associations aux seuls intéressés. A cet égard, il convient de noter que le Conseil fédéral a examiné le droit d'intenter une action en justice conféré par la loi sur la protection de l'environnement et par la loi sur la protection de la nature et du pay-

sage. De son côté, le Parlement a également étudié la question lors de la session d'été 1999 à l'occasion de l'examen de la motion Fehr (97.3360: Suppression du droit de recours des associations), mais il n'a pris aucune décision.

S'agissant du principe de la sanction des oppositions abusives, également évoqué dans le même postulat, il convient de remarquer que, dans l'intérêt des citoyens, le droit d'opposition – du moment qu'il existe – doit rester aussi informel et ouvert que possible, et qu'une sanction est envisageable surtout dans les cas où un recours est déposé malgré la clarté des explications dans la décision qui fait suite aux oppositions. Or, en cas d'abus de droit, les autorités judiciaires ont déjà la possibilité d'intervenir en se fondant sur une disposition de la loi fédérale d'organisation judiciaire (RS 173.110, art. 36a, al. 2). Une nouvelle intervention du législateur dans ce domaine ne paraît pas indiquée.

Dans une troisième proposition, le postulat Hasler demande en outre que le traitement des recours par les tribunaux soit également soumis à des délais. Avant de prendre une telle mesure, il convient d'attendre les résultats de la réforme de la justice qui vise également à accélérer les procédures devant les autorités judiciaires par le biais de mesures d'organisation.

Une autre intervention parlementaire a par ailleurs demandé l'instauration de procédures accélérées (P Cavadini [97.3222]: Renforcer l'efficacité du service public). A cet égard, il est à noter qu'une procédure accélérée est déjà adoptée dans 49 cas sur les quelque 300 répertoriés, et qu'une procédure de ce type ne peut être appliquée lorsque des tiers doivent pouvoir disposer de suffisamment de temps pour élaborer un avis fondé, ce qui ne saurait être le cas en quatorze jours, conformément au délai proposé. En outre, les délais d'examen des demandes évoqués plus haut devraient déjà réduire sensiblement le besoin de procédures accélérées. Les autorités d'exécution sont néanmoins toujours invitées à vérifier systématiquement dans quelle mesure une procédure accélérée est nécessaire et adaptée à l'objet traité. Il n'est toutefois pas possible de répondre à cette question sans hiérarchisation des demandes d'autorisation et tant que n'ont pas été définis des critères d'accès à la procédure accélérée qui satisfont au principe de l'égalité de traitement.

2.3 Mesures visant à améliorer la coordination des procédures

2.3.1 Mesures dans le domaine de la police sanitaire

Les prescriptions dans le domaine de la police sanitaire occasionnent un grand nombre de procédures en comparaison avec les autres domaines de réglementation de l'Etat. Les problèmes de conflit de compétences entre le contrôle des denrées alimentaires et la législation sur les médicaments sont fréquents. La protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre les substances nocives relève de diverses autorités. Conformément aux prescriptions en vigueur au niveau international, le droit réglementant le domaine des denrées alimentaires est relativement poussé tant par son degré de détail que par les mécanismes de mise en œuvre. Cet état des choses semble d'ailleurs justifié, si l'on en juge par les levées de boucliers pour une meilleure protection de la population en cas de problèmes. Cela dit, il est possible de prendre des mesures d'envergure en vue d'améliorer les procédures dans le domaine de la police sanitaire et, çà et là, de déréglementer dans une certaine mesure.

2.3.1.1 Loi sur les produits thérapeutiques

Le 1^{er} mars 1999, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à la loi fédérale sur les médicaments et les dispositifs médicaux (loi sur les produits thérapeutiques; LPT) et l'a transmis aux Chambres. Le projet de loi prévoit que des dispositions concernant les produits thérapeutiques seront édictées au niveau fédéral, ce qui rendra possible la coordination des procédures d'autorisation pour les produits des secteurs des denrées alimentaires, des substances chimiques et des produits thérapeutiques au niveau fédéral, et permettra par ailleurs de mieux résoudre les conflits de compétences par chevauchement comme par vide juridique. Le projet de loi est actuellement devant les Chambres. La loi sur les produits thérapeutiques pourra entrer en vigueur au plus tôt le 1^{er} juillet 2000.

2.3.1.2 Loi sur les substances chimiques

Le Conseil fédéral devrait approuver le message relatif à la loi fédérale sur la protection contre les substances et les préparations dangereuses (loi sur les substances chimiques) et le transmettre aux Chambres probablement encore en 1999.

La nouvelle loi devrait notamment permettre:

- d'instituer à l'OFSP un organe central de notification doté d'une compétence décisionnelle en matière de substances chimiques, qui, avant de prendre ses décisions, transmettra les dossiers pour consultation à l'interne, ainsi qu'à l'OFEPF et au *seco* (*Direction du travail*). Pour l'autorisation des produits phytosanitaires, la tâche de «guichet unique» sera assumée par l'OFAG;
- d'abroger l'art. 31 de la loi sur les épidémies, ce qui, avec l'entrée en vigueur de la loi sur les substances chimiques, permettra d'abroger l'ordonnance sur la désinfection;
- d'adopter une nouvelle réglementation eurocompatible dans le domaine des biocides. Sur ce point, les allègements des échanges commerciaux seront toutefois contrebalancés par un relèvement des exigences en matière de contrôles.

2.3.1.3 Alimentation en eau

L'obligation d'annoncer prévue à l'art. 276, al. 1, de l'ordonnance du 1^{er} mars 1995 sur les denrées alimentaires (ODAI; RS 817.02) sera abrogée purement et simplement dans le cadre des révisions effectuées en 1999. De plus, l'art. 276, al. 3, ODAI sera précisé de sorte que la liste des normes réputées correspondre à l'état actuel de la technique – liste publiée par l'OFSP – ne revête pas un caractère exhaustif. La mise en consultation des modifications correspondantes a été prévue pour septembre 1999, et leur entrée en vigueur pour le deuxième trimestre 2000. Pour ce qui est de la modification de l'art. 276, al. 3, ODAI, il convient de relever que le libellé actuel laisse une marge suffisante pour interpréter la disposition dans le sens de la révision prévue. Les milieux concernés ont d'ailleurs déjà été informés du changement de pratique. Ainsi, l'ouverture visée par la révision de l'art. 276, al. 3, ODAI est déjà réalisée dans les faits.

2.3.1.4 Droit des denrées alimentaires

Les travaux sur le projet «Droit des denrées alimentaires 2000» sont en cours. La mise en œuvre du projet devrait se faire au cours de 2001. Le projet acquiert une dimension nouvelle en ceci que, avec l'adoption des accords sectoriels entre la Suisse et l'UE, il est prévu que la loi sur les denrées alimentaires soit modifiée, et que la compétence législative soit déléguée de manière plus importante. De cette manière, l'OFSP pourra édicter les prescriptions qui sont essentiellement de nature technique ou administrative, ce qui permettra d'assouplir encore les procédures dans la transposition du droit communautaire, qui est souvent très technique. L'introduction d'un système de cotation du risque se déroule comme prévu et pourra être mise sous toit à la fin de 1999.

2.3.2 Mesures dans le domaine de la sécurité publique et de l'Etat

Les mesures essentielles du point de vue de la coordination des procédures ont déjà été prises avec la création à l'OFAEE (aujourd'hui: seco), en avril 1998, d'un «guichet unique» (*one stop shop*)⁴ chargé de traiter les requêtes relevant de la loi sur le matériel de guerre et celles relevant de la loi sur le contrôle des biens, ainsi qu'avec l'institution, le 1^{er} janvier 1999, d'un Office central des armes chargé de traiter les demandes d'importation régies par la loi sur les armes. De gros problèmes demeurent par contre au niveau de l'application du droit, vu que les champs d'application des lois pertinentes se recoupent, empêchant de régler de manière cohérente le régime des autorisations. Le DFE, en collaboration avec le DFJP, a été chargé par le Conseil fédéral de préparer pour printemps 2000 un message en vue de l'harmonisation de la loi sur le matériel de guerre, de la loi sur le contrôle des biens, de la loi sur les explosifs et de la loi sur les armes, et à cette fin de mettre en route une petite procédure de consultation.

Une meilleure délimitation entre les quatre lois répondrait mieux aux besoins des milieux intéressés. Elle devrait être définie en tenant compte des critères suivants: la loi sur les armes (LArm) et la loi sur les explosifs (LExpI) répondent principalement à une motivation de politique nationale et servent à garantir la sécurité intérieure du pays. A cette fin, il convient de contrôler en particulier l'importation et la fabrication. L'exécution de ces actes législatifs doit être de la compétence de l'Office central des armes. De leur côté, la loi sur le matériel de guerre (LFMG) et la loi sur le contrôle des biens (LCB) répondent principalement à des impératifs de politique et de sécurité extérieures et servent à l'application des engagements internationaux de la Suisse en la matière. Ici, ce sont essentiellement l'exportation et le transit qui doivent faire l'objet de contrôles. L'exécution de ces lois doit être de la compétence du *seco*.

L'application de cette nouvelle ligne passe par l'abrogation, dans la LArm et en partie dans la LExpI, des dispositions relatives au contrôle des exportations et du transit, couplée à l'abrogation, dans la LFMG, du contrôle des importations et d'une série d'autorisations initiales pour les armes à feu (à épauler et de poing), leurs composants et accessoires, les munitions et leurs accessoires, ainsi que les explosifs.

⁴ Le «one stop shop» est un organisme qui permet au citoyen de liquider les affaires qui concernent plusieurs entités administratives en contactant une seule et unique autorité. En France, le terme consacré dans ce cas est «guichet unique».

Dans l'ensemble cependant, l'harmonisation ne modifiera le niveau de contrôle actuel ni dans le sens d'une plus grande sévérité ni dans le sens d'une dilution des mesures en vigueur. L'allègement qui en résultera pour l'économie et pour l'administration découle d'une clarification et d'une simplification du droit applicable, ainsi que de l'abandon de certaines autorisations obligatoires qui font double emploi.

Dans ce domaine également, un nombre comparativement élevé d'autorisations est octroyé chaque année, car si, pour l'exportation à destination de certains pays, une autorisation générale d'exportation est octroyée, un régime de contrôle détaillé pour chaque requête demeure applicable dans de nombreux cas.

2.3.3 Mesures dans le domaine de la police du commerce

La surveillance des activités artisanales au sens traditionnel est un domaine qui relève des cantons. Des exceptions existent certes avec les voyageurs de commerce et les services de placement, qui sont des domaines régis par des lois fédérales, mais dont l'exécution relève largement de la compétence des cantons. Avec la promulgation de la loi sur le marché intérieur, les conditions d'une activité professionnelle transcendant les frontières cantonales ont certes été améliorées de manière décisive pour les intéressés, mais la répartition des compétences du système fédéral peut considérablement gêner l'application du droit. C'est là un état de fait dont se plaignent en particulier les itinérants et qui doit nous inciter à reréglementer la surveillance du domaine des professions ambulantes⁵.

La loi sur le commerce itinérant, qui devrait être adoptée par le Conseil fédéral dans les prochains mois, unifie au niveau fédéral le droit régissant le commerce ambulancier, qui était jusqu'ici réglementé au niveau cantonal. Elle permet donc de mettre un terme à l'éclatement du droit en vigueur dans ce domaine et d'éliminer des taxes parfois onéreuses. Ainsi, les personnes qui pratiquent une profession itinérante jouissent d'une totale liberté de circulation sur tout le territoire suisse pour exercer leur activité. Par ailleurs, une frange de la loi actuelle sur les voyageurs de commerce est intégrée au projet (il s'agit de dispositions allégées concernant les voyageurs au détail). La loi sur le commerce itinérant régleme les deux domaines de manière exhaustive sans laisser de place à un droit complémentaire au niveau cantonal.

Dans ces deux domaines regroupés, on observe une large libéralisation, qui, pour le droit régissant les professions itinérantes, va jusqu'au dépoussiérage complet de dispositions cantonales parfois anachroniques. Les procédures d'octroi des autorisations sont simplifiées, faisant ainsi profiter d'un allègement non seulement les intéressés, mais encore les autorités cantonales et communales concernées. Mais la nouvelle loi consacre une libéralisation sur d'autres points également: abandon de la carte de légitimation obligatoire pour les voyageurs en gros, liberté pour la prise de commandes de marchandises dans les expositions d'échantillons et de modèles ainsi que dans les foires, abrogation du régime d'autorisation pour la vente directe à une clientèle professionnelle à partir d'un véhicule. En prenant le relais d'une loi fédé-

⁵ D'autres exemples récents pour le remplacement de réglementations cantonales de la police du commerce par le droit fédéral sont le commerce des valeurs, la loi sur les armes ou le contrôle des médicaments.

rale et de 52 réglementations cantonales, le nouveau texte apporte une contribution essentielle aux efforts déployés pour simplifier les procédures administratives aux niveaux fédéral et cantonal.

2.3.4 Simplifications dans le commerce international de marchandises

Outre la modernisation des dispositions de protection dans les domaines du commerce, des transports, de la santé, de l'environnement et de la sécurité publique, l'harmonisation des prescriptions de la Suisse avec celles de ses principaux partenaires commerciaux est clairement prioritaire pour les instances de la police du commerce (cf. LETC). Ces mesures ne débouchent cependant pas toujours sur un allègement pour l'économie et l'industrie. Dans certains cas, l'accès facilité des marchandises suisses aux marchés étrangers grâce à l'harmonisation des exigences au plan international se paye en Suisse par une augmentation de la densité normative pour se conformer aux standards internationaux. Un équilibre est cependant apporté par les réglementations de surveillance de l'UE, notamment celles relevant du mouvement dit de «new and global approach», qui transfère aux fabricants ainsi qu'aux organismes de certification (privés) des compétences essentielles auparavant réservées aux organismes publics.

Ces constatations sont illustrées par l'évolution dans le domaine de la métrologie:

Un premier train de mesures visant à moderniser, rationaliser et simplifier les ordonnances du domaine de la métrologie a déjà été appliqué ces dernières années. Par l'habilitation, voici plusieurs années déjà, de laboratoires de vérification privés, le monopole de l'Etat a été abandonné en transférant des tâches relevant de la puissance publique au secteur industriel compétent, ce qui a permis d'instaurer un régime de concurrence.

Les grandes nouveautés de fond dans l'harmonisation avec la directive de l'UE sur les instruments de mesure doivent être introduites par la révision de l'ordonnance sur les vérifications. Le projet de directive n'a toutefois pas encore été transmis au Conseil, ce qui repousse la modification de l'ordonnance sur les vérifications, dont le projet sera disponible à la fin de 1999. Il est d'ores et déjà arrêté que la vérification initiale pourra être réalisée par le fabricant. Cet allègement dont bénéficieront les entreprises pour des centaines de livraisons appelle cependant impérativement une action des autorités sous la forme de contrôles indépendants réguliers et d'une surveillance accrue du marché (ceci également dans l'intérêt de l'industrie).

Dans le cadre des organisations européennes et internationales en charge de l'accréditation, différents accords multilatéraux ont été récemment conclus au sujet de la reconnaissance mutuelle des certificats de conformité. Il en résulte non seulement une ouverture du marché dans le domaine du contrôle, de la surveillance et de la certification, mais aussi une charge administrative réduite des entreprises lors de l'exécution d'évaluations de conformité.

La pleine reconnaissance mutuelle des évaluations de conformité avec l'UE (aujourd'hui largement réalisée sur une base unilatérale, donc sans droit à la réciprocité) ne sera possible qu'après l'entrée en vigueur des accords bilatéraux et demeure malheureusement limitée par les règles d'origine restrictives de la Communauté. Cependant, les accords multilatéraux sur l'accréditation mentionnés ci-dessus

constituent une bonne base pour conclure, aussi avec les autres Etats, des accords sur la réduction des obstacles techniques au commerce.

2.3.5 Champ d'application d'une éventuelle «loi sur l'accélération des procédures» (P Hasler, 97.3278, point 5)

L'expression «loi sur l'accélération des procédures» est reprise de la discussion qui a eu lieu en Allemagne lors de l'élaboration de trois lois. La première a trait aux procédures administratives: elle inclut des principes analogues à ceux que la Suisse a introduit lors de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire concernant la procédure cantonale d'autorisation de construire (à savoir: conseils prodigués par les autorités pour les questions de procédures, instauration pour une procédure d'un répondant unique qui est l'autorité directrice et de coordination à l'intérieur de l'administration, organisation d'une table ronde en cas de divergences entre offices, fixation de délais etc.). La deuxième loi vise à rationaliser les procédures du tribunal administratif et la troisième à simplifier les autorisations en matière de nuisances: deux domaines repris en Suisse par la réforme de la justice et la révision de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE). Il convient toutefois de relever qu'en Suisse c'est surtout la loi du 19 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures de décision (ci-après: loi sur les procédures) qui apporte les améliorations requises dans le domaine responsable de la réputation de lenteur des procédures d'autorisation dans l'opinion, à savoir les projets nécessitant de grands terrains. Ces améliorations consistent en particulier à introduire les procédures d'expropriation et d'autorisation de défricher dans l'approbation des plans et à transformer les autorisations (cantonales) de construire en un droit de regard accordé au canton au cours d'une procédure désormais purement fédérale.

Dans les domaines où les compétences fédérales et cantonales s'imbriquent les unes dans les autres (voir les paragraphes suivants), il reste encore un champ d'application limité pour une loi sur l'accélération des procédures. Dès que l'on tient compte du nombre et de l'importance de ces procédures, on arrive à la conclusion que cette revendication dans le postulat Hasler peut être classée en se référant à la loi du 19 juin 1999 sur les procédures et les autres révisions susmentionnés.

Premièrement, dans le domaine des infrastructures, des approbations des plans fédérales et des autorisations de construire cantonales subsisteront provisoirement encore pour les téléphériques. La loi sur les procédures a en effet largement mis entre parenthèses ce secteur en attendant la nouvelle Constitution, qui a été depuis lors acceptée par le peuple et les cantons. Celle-ci stipule que la législation sur les téléphériques relève expressément de la compétence de la Confédération. Contrairement à l'idée initiale par rapport à l'art. 87 nCst. toutes les installations de transport à câbles sont désormais incluses (skilifts compris), ce qui permet donc l'élaboration d'une loi en la matière. Quelle en sera la teneur? On ne peut encore le dire, car elle sera déterminée non seulement par la place, encore à définir, que cette nouvelle loi occupera par rapport à la loi sur les transports et à celle sur les chemins de fer, mais aussi par l'évolution, encore floue, du projet de créer une agence nationale pour la sécurité. Un projet de loi sera présenté au Conseil fédéral à la fin de l'an 2000 au plus tôt. Ce délai est notamment dû au fait que l'OFT entend d'abord mettre en œuvre la réforme des chemins de fer. Pour mettre en œuvre la réforme du rail, il faut régler les compétences et la procédure d'examen du matériel ferroviaire.

Cette réorganisation, impliquant un repositionnement des CFF et de l'OFT, devrait être entièrement opérationnelle au début de l'an 2000. Remarquons qu'à moyen terme, le projet d'agence nationale pour la sécurité aura à cet égard aussi des conséquences organisationnelles.

Dans d'autres domaines qui relèvent en partie de la Confédération et en partie des cantons, la simple succession des différentes phases de réalisation d'un projet dans le temps suffit à régler le problème (p. ex. antennes, distilleries). En effet, déterminer qui obtient une concession pour la téléphonie mobile et définir l'endroit exact où l'on peut installer une antenne relèvent de deux questions fondamentalement différentes. Pour cette dernière question, l'autorisation de construire n'intervient à juste titre qu'après l'octroi de la concession: elle est accordée par les autorités cantonales qui connaissent bien les conditions locales. Cependant, eu égard à l'étendue du réseau du fournisseur traditionnel, on devrait éviter de porter un trop grand préjudice à la position concurrentielle des nouveaux fournisseurs en raison d'une procédure lourde.

Le troisième domaine d'interaction des compétences fédérales et cantonales a trait aux entreprises industrielles, en vertu de la loi sur le travail, mais aussi aux installations servant à l'élevage du bétail et à son exploitation industrielle, en vertu du droit vétérinaire. Pour l'approbation des plans, les inspectorats fédéraux du travail n'exercent que la haute surveillance, les décisions étant prises par les services cantonaux, de sorte que ces réglementations fédérales n'entravent pas la recherche d'une solution cantonale pour optimiser les procédures d'autorisation de construire, que ce soit en suivant le modèle de concentration ou le modèle de coordination.

En ce qui concerne les installations servant à l'élevage du bétail et à son exploitation industrielle, les cantons sont déjà responsables de l'approbation des plans pour les petits abattoirs ainsi que de l'autorisation d'exploiter pour les abattoirs, les entreprises d'élimination des déchets et les centres d'insémination. De leur côté, les grands abattoirs, les entreprises d'élimination et les centres d'insémination requièrent une autorisation de la Confédération, à laquelle s'ajoute l'autorisation de construire soumise au droit cantonal ou communal. La solution la plus pertinente semble être ici de concentrer les compétences au niveau cantonal, avec l'intervention – en partie obligatoire – d'experts des autorités fédérales. Sa réalisation n'est toutefois pas urgente en raison du nombre restreint de cas et devrait de toute façon être analysée dans le contexte plus large de la répartition du travail entre offices vétérinaires fédéral et cantonaux.

2.4 Mesures en relation avec l'ouverture des marchés

2.4.1 Réforme des dispositions du droit relatif aux alcools

La distillerie était en 1998 l'un des domaines les plus réglementés. S'y rapportaient 14 des quelque 300 procédures de droit de l'économie inventoriées et dont l'exécution relève de la Confédération. Le département compétent a toutefois déjà mis en œuvre depuis un certain temps des mesures de libéralisation importantes, qui sont indiquées ci-après sous une forme synthétique.

- *Introduction d'un taux unique d'imposition:* Le 1^{er} juillet 1999 est entré en vigueur le taux unique d'imposition de 29 francs par litre d'alcool pur pour les spiritueux suisses et importés. Cette mesure aura pour effet que les spiri-

tueux seront importés en emballage prêt à la consommation et non plus sous une forme hautement concentrée. Ceci rationalise la distribution et réduit les charges administratives, car ces importations ne sont plus soumises à l'obligation de requérir une autorisation, obligation protégeant le monopole de l'Etat en ce qui concerne les produits à haut pourcentage d'alcool (dorénavant > 80).

- *Suspension d'impôt*: Depuis le 1^{er} juillet 1999, en sus des spiritueux suisses, des spiritueux étrangers peuvent également être transférés directement dans l'entrepôt fiscal de l'entreprise. Un transfert en suspension d'impôt est également permis moyennant un document administratif. Ce n'est qu'à la sortie de ces entrepôts que la charge fiscale doit être payée. L'harmonisation de la perception des droits de douane et des autres redevances fiscales réduit les complications et les frais administratifs.
- *Classification simplifiée des producteurs d'alcool*: Ce projet n'a pas suscité d'opposition lors de la consultation. Depuis le 1^{er} juillet 1999, les producteurs sont répartis en trois catégories: producteurs professionnels, agriculteurs et petits producteurs. Les critères de classement dans la catégorie des agriculteurs sont maintenant simplifiés; ce classement se réfère aux données d'exploitations agricoles enregistrées par l'OFAG.
- *Suppression de l'assignation d'une région d'activité aux distillateurs à façon ambulants*: Le monopole que la Régie fédérale des alcools (RFA) avait accordé – et en même temps imposé – aux distillateurs à façon ambulants dans une région déterminée a été supprimé depuis le 1^{er} juillet 1999. La personne qui possède une distillerie ambulante ne doit désormais communiquer à la RFA à des fins de contrôle que l'endroit où elle travaille.
- *Appareils à distiller*: A partir du 1^{er} juillet 1999, les distillateurs à façon et les distillateurs professionnels peuvent modifier et moderniser leurs appareils à distiller ou en augmenter la capacité de production, sans être soumis à des conditions restrictives telles que, par exemple, la compensation de capacité. La même réglementation s'applique aux agriculteurs ayant une distillerie, sauf que l'augmentation de la capacité de production de la distillerie est limitée à un maximum de 150 litres de contenance de la cucurbité.
- *Exploitation de distilleries (employés)*: L'autorisation requise pour employer du personnel a été supprimée à l'occasion du renouvellement des concessions au 1^{er} juillet 1999 pour les distilleries professionnelles et à façon. Désormais, le personnel employé dans une distillerie est simplement annoncé à la RFA à des fins de contrôle.
- *Licence pour le commerce de boissons alcoolisées*: Grâce à la révision de la Constitution fédérale, la Confédération ne doit plus délivrer de patentes pour le commerce intercantonal (art. 32^{bis}, al. 8, aCst.), ce qui permettra, lors de la prochaine révision de la loi sur l'alcool, de supprimer le régime d'autorisation inscrit à l'art. 42 et ainsi d'harmoniser les réglementations relatives au commerce des boissons alcoolisées avec les principes de la loi sur le marché intérieur.

- *Commerce d'alcool exonéré de l'impôt*: Suite à l'approbation de l'ordonnance sur l'alcool du 12 mai 1999, un document administratif est introduit (voir ci-avant sous «Suspension d'impôt»). L'alcool dénaturé est exonéré de l'impôt. L'alcool entièrement dénaturé n'est plus soumis à des contrôles. La dénaturation constitue par conséquent la mesure déterminante de l'autorité pour les produits à base d'éthanol.

Signalons brièvement l'allégement fiscal accordé aux petits producteurs qui utilisent leurs propres récoltes (20.30 francs pour les cinq premiers litres d'alcool pur au lieu de 29 francs) et l'allocation en franchise des agriculteurs. Pour cette dernière, la proposition, pertinente du point de vue administratif, d'octroyer le droit à un forfait de 20 litres d'alcool pur pour toutes les entreprises n'a pas rencontré un soutien suffisant au cours de la consultation, ceci pour des considérations relevant de distorsions de la concurrence (qui sont sur le fond tout aussi convaincantes du point de vue normatif).

2.4.2 Nouvelle réglementation pour l'aviation civile

Le domaine de l'aviation civile est aussi caractérisé par un nombre relativement élevé de procédures d'autorisation, par rapport à la totalité des procédures de droit fédéral de l'économie. Ce constat est dû en partie à la catégorisation lors du relevé des procédures existant en matière de sécurité des aéronefs, domaine où la Suisse n'a guère de marge de manœuvre, car elle ne peut s'écarter des JAR, c'est-à-dire des codes communs émis par les «Autorités conjointes de l'aviation» («Joint Aviation Authorities»). En ce qui concerne les admissions pour l'aviation commerciale par contre, le besoin de libéralisation est très net; en effet, ce n'est que sur la base de dispositions additionnelles que les compagnies aériennes peuvent bénéficier pleinement des libertés qui leur sont accordées par l'accord «ciel ouvert» passé avec les Etats-Unis, par la révision de la loi fédérale sur l'aviation et par le futur accord avec l'UE sur le transport aérien.

2.4.2.1 Accès aux droits d'atterrissage

Pour ce qui est de l'attribution d'heures de décollage et d'atterrissage (slots), la Suisse devra appliquer une réglementation existante de l'UE si les accords sectoriels bilatéraux sont approuvés. Le renouvellement des concessions du droit d'exploitation des aéroports en 2001 donnera à l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) l'occasion d'exiger des exploitants une réglementation de ce point qui soit axée sur la concurrence.

2.4.2.2 Collaboration entre les compagnies aériennes

Etant donné la mondialisation galopante dans le secteur de l'aviation, il convient d'étudier les conditions auxquelles les compagnies aériennes peuvent profiter des nombreuses formes modernes de coopération (vols avec partage de code ou «code sharing»; affrètement avec équipage et carburant ou «wet lease»; location d'avions sans pilote ou «dry lease»; etc.). En vertu de l'art. 117 de l'ordonnance (révisée) sur l'aviation (OSAv; RS 748.01), c'est le département qui est l'autorité concédante

lorsqu'il s'agit d'autoriser une entreprise concessionnaire à faire effectuer certains vols de ligne par d'autres entreprises, suisses ou étrangères. En s'inspirant de la politique d'autorisation libérale pratiquée par divers États étrangers, il est prévu de limiter à la compagnie effectuant le vol (operating carrier) l'obligation d'obtenir une autorisation, sous réserve de la réciprocité. Concernant l'affrètement (dry lease/wet lease), il existe des prescriptions internationales sur la procédure d'autorisation (JAR-OPS). Pour les plans de vol et les tarifs, le passage au régime de la déclaration obligatoire (plusieurs milliers par année) a déjà en grande partie été réalisé.

2.4.2.3 Autorisation des vols de nuit

Dans le sillage d'un amendement de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (valeurs limites), il convient de modifier l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (OSIA) de telle manière qu'elle contienne les critères pour l'autorisation des vols de nuit et que l'attribution des droits soit ainsi plus transparente. La consultation à ce sujet a eu lieu en juin 1999.

Deux autres mesures de l'OFAC ne sont pas placées sous le signe d'un règlement de l'accès au marché, mais d'un recours à une forme atténuée de l'intervention étatique (qui fait l'objet du ch. 2.5 ci-après).

2.4.2.4 Contrôles réguliers de l'état des aéronefs

Pour les aéronefs utilisés dans l'aviation non commerciale, il est prévu de s'aligner sur la pratique actuelle pour les expertises des véhicules à moteur privés, à savoir que les contrôles pourront être effectués non seulement par les autorités, mais également par des tiers agréés. A noter que cette pratique est déjà partiellement en vigueur. Ainsi, des spécialistes assurent déjà les contrôles des ballons sur mandat de OFAC. Cette délégation de l'expertise doit être étendue aux aéronefs qui ne sont exploités qu'à titre privé et non commercial. On examine actuellement quels sont les amendements législatifs nécessaires pour réaliser ce transfert de compétence.

2.4.2.5 Autorisations de construire dans les aéroports

Dans le domaine des concessions de construction, il est prévu d'introduire davantage d'exemptions de l'autorisation obligatoire pour les aéroports, à l'exemple de nombreuses législations cantonales, qui n'exigent plus d'autorisation pour les petites installations telles que les râteliers à bicyclettes, etc. Il sera tenu compte de cette mesure lors de la révision de l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (OSIA), laquelle est associée à la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures de décision, et entrera probablement en vigueur le 1^{er} janvier 2000.

2.5 Réduction de l'ampleur des interventions, réglementations alternatives

2.5.1 Simplification des procédures douanières

La suppression des obstacles douaniers constitue l'un des principaux avantages dont bénéficient les entreprises opérant dans les pays participant au marché intérieur européen en qualité de membres de l'UE. La Suisse, quant à elle, ne peut que s'efforcer de simplifier au maximum les formalités douanières de ce côté de la frontière, et d'instaurer une bonne collaboration avec les autorités douanières des Etats voisins. Une analyse des procédures douanières révèle que nombre d'entre elles existent pour permettre l'octroi de simplifications par rapport au dédouanement régulier. Ces allègements peuvent être de nature fiscale (accord tarifaire préférentiel, trafic de perfectionnement), de type administratif (procédure simplifiée pour le document justificatif de l'origine, autorisation d'imprimer soi-même des formulaires officiels), ou ils peuvent combiner les deux éléments (différentes formes de dépôts douaniers).

En l'occurrence, les simplifications administratives intéressantes concernent la procédure de dédouanement applicable aux destinataires/expéditeurs agréés, laquelle est accessible aux entreprises qui doivent faire passer la frontière tous les mois à un certain volume de marchandises. L'échange électronique de données avec le bureau de douane désigné fait partie de ladite procédure. Le statut de destinataire/expéditeur agréé permet de profiter des heures d'ouverture étendues à la douane (cf. le rapport intermédiaire du Conseil fédéral du 22 janvier 1997 sur le soulagement administratif des PME; FF 1997 II 282). Cet échange est régi notamment par l'ordonnance relative au dédouanement par transmission électronique des données, entrée en vigueur le 1^{er} avril 1999 (RO 1999 1300).

Pour les entreprises spécialisées dans l'expédition de marchandises, cette offre va se développer considérablement grâce à la combinaison du traitement électronique des données et des procédures communes d'expédition (NCTS = nouveau système de transit informatisé). La Suisse a été choisie comme pays pilote pour ce projet, conjointement avec l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Espagne et l'Italie. Participeront également à cette phase d'essai, qui commencera le 1^{er} décembre 1999, trois maisons d'expédition. Ce système a l'avantage d'éviter les enregistrements et les transmissions multiples de données. Ainsi, les informations saisies au sujet d'un envoi sont à la disposition non seulement de l'expéditeur et des douanes de l'Etat exportateur, mais encore des autorités douanières des pays de transit et de destination. En fin de compte, tous les transits seront réglés de manière électronique (en juin 1999, il y a eu, seulement pour la Suisse, 45000 envois en transit).

Une autre simplification administrative a été introduite pour le trafic des marchandises bénéficiant d'allègements. Dorénavant, il n'est plus nécessaire d'annoncer aux autorités douanières la revente de marchandises qui ont été importées à des tarifs douaniers préférentiels en raison de leur utilisation, ceci dans la mesure où, lors de la revente, l'utilisation déclarée reste la même.

2.5.2 Autorisation permanente pour courses avec véhicules spéciaux

Dans le cadre de l'actuelle révision de la loi sur la circulation routière (LCR), le Conseil fédéral doit se voir attribuer la compétence de renoncer entièrement à la

réception par type pour les véhicules à moteur et leurs remorques s'il existe une autorisation étrangère équivalente et que la saisie des données relatives à l'objet concerné reste garantie. Aujourd'hui, environ 4000 réceptions par type de véhicules sont prononcées chaque année et environ 10 000 exemptions de cette procédure; après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LCR, le nombre de réceptions par type devrait baisser d'un peu près la moitié. La réduction dans les dépenses a en grande partie déjà eu lieu, en renonçant de plus en plus souvent à reconstruire les véhicules déjà contrôlés par l'UE.

L'ordonnance sur les règles de la circulation routière est également en cours de révision. La teneur de son art. 78 doit être modifiée de telle manière que les autorisations durables (jusqu'à 36 mois) puissent également être délivrées en cas de dépassement de la largeur maximale admise, pour autant que le poids et la hauteur maximums autorisés soient respectés et que la largeur de l'unité de chargement indivisible et du véhicule spécial ne dépasse pas 3 m. Cette révision sera mise en consultation avant la fin 1999.

2.5.3 Suppression du permis de travail pour les ressortissants de l'UE

Dès l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes, les ressortissants de l'UE auront un droit subjectif d'obtention en Suisse d'un permis de travail et de séjour, au début toutefois sous réserve du contingentement, de la priorité donnée aux indigènes et du contrôle des conditions de salaire et de travail. Le contingentement sera applicable pendant les cinq ans de la période transitoire arrêtée dans l'accord bilatéral; des contingents préférentiels sont toutefois prévus pour les citoyens de l'UE. Pour ce qui est des deux autres restrictions, elles ne seront valables que durant les deux années qui suivent l'entrée en vigueur; le contrôle des modalités du salaire et du travail est d'ailleurs considéré comme discriminatoire dans le droit communautaire, car il se limite aux travailleurs étrangers. Il sera remplacé par les mesures d'accompagnement décrites en détail dans le message du Conseil fédéral relatif aux accords bilatéraux.

Les autorisations de séjour prévues dans l'accord seront octroyées dès la première phase, c'est-à-dire dès l'entrée en vigueur. Une option en discussion actuellement consisterait à transférer aux cantons, à partir de l'entrée en vigueur également, les tâches d'exécution en rapport avec les demandes venant de l'UE. La Confédération, elle, traiterait les requêtes provenant des pays extracommunautaires.

Pour la phase transitoire se pose en outre la question de savoir qui décidera de l'octroi des contingents: la Confédération ou les cantons? Le groupe de travail réunissant les intéressés (comité directeur paritaire Confédération/cantons) a rendu son rapport final le 22 mars 1999: il propose que les cantons puissent solliciter ces contingents, mais que les autorités fédérales ne procèdent pas à une répartition entre eux. La procédure de consultation sur les accords bilatéraux a cependant montré que plusieurs cantons souhaitent des indications chiffrées relatives à la répartition des contingents. Cette question va par conséquent être étudiée de plus près.

Cinq ans après l'entrée en vigueur de l'accord, les cantons établiront les autorisations de séjour pour les ressortissants de l'UE sans les limitations des contingents, pour autant que les conditions énoncées dans l'accord soient remplies. Dès ce moment, les contingents seront supprimés pour les citoyens de l'Union (sous réserve

d'une réintroduction provisoire en vertu de la clause de sauvegarde). Il n'y aura alors probablement plus qu'un contrôle de la police des étrangers. Et à partir de cette date au plus tard, il sera possible de remplacer des employés en procédant à un recrutement dans l'ensemble de l'espace européen, sans autre contrôle du point de vue du marché du travail.

2.5.4 Importation simplifiée d'animaux et de produits animaux

Parmi les procédures d'autorisation, l'importation d'animaux est l'une des plus fréquentes. Les procédures de l'Office vétérinaire fédéral (OVF), qui sont les premières visées sous ce titre, ont pour objectif d'éviter la propagation d'épizooties et de protéger le consommateur contre des aliments malsains ou contre la tromperie.

Les exigences et les procédures s'appliquant au commerce des animaux et des produits d'origine animale découlent en règle générale de la situation en matière d'épizooties et d'hygiène dans les régions d'où provient la marchandise. Il en résulte que des procédures, à première vue compliquées et appelant à une simplification, doivent être maintenues pour limiter les risques. Outre le danger de transmission de maladies, les imbrications au plan international jouent un rôle important: le commerce à l'étranger n'accepte la marchandise suisse que s'il est prouvé que le pays dispose d'un système de surveillance efficace. En d'autres termes, le commerce doit être contrôlé. L'instrument que constitue la procédure d'autorisation permet de poser des conditions pour les animaux et les marchandises du commerce, et au besoin de faire connaître ces exigences et de les faire respecter.

Il ressort des explications ci-dessus que l'existence de procédures d'autorisation dans ce domaine se justifie d'une manière générale et qu'il convient d'étudier soigneusement le dossier pour déterminer quelles exemptions sont admissibles. Toutefois, les procédures à proprement parler seront simplifiées dans la mesure du possible, soit par la suppression d'étapes intermédiaires devenues inutiles, soit par le recours à des instruments modernes tels que Internet.

2.5.4.1 Importation d'animaux (de pays membres de l'UE, à l'exception des chevaux)

La pratique actuelle repose sur les autorisations pour des animaux individuels, l'OVF octroyant le permis si les conditions pertinentes en matière d'épizooties sont satisfaites et que le risque de contamination peut donc être exclu. Lorsque les animaux arrivent à la frontière, le service vétérinaire de frontière procède à un contrôle aussi bien des documents que des bêtes, lesquelles sont ensuite mises en quarantaine.

Après l'entrée en vigueur des accords bilatéraux sectoriels avec l'UE, ce sont en principe les conditions du commerce intracommunautaire des animaux de rente qui s'appliqueront. Concrètement, les animaux seront expédiés avec un certificat vétérinaire, accompagné d'un message électronique adressé par le vétérinaire officiel du pays expéditeur à son homologue dans l'Etat destinataire. Pour les animaux destinés à la Suisse, l'autorisation restera toutefois nécessaire, pour des raisons de sécurité; en effet, la situation en matière d'épizooties en Suisse étant favorable, on souhaite maintenir des conditions supplémentaires par rapport aux animaux restant dans

l'UE. Etant donné que la quarantaine au sens propre du terme sera supprimée, la Confédération gardera le contrôle sur les animaux par le biais d'une autorisation. Les formalités seront allégées en ce sens que les contrôles physiques ne seront plus faits que par sondage et que la quarantaine aura lieu de manière simplifiée. La réglementation sur les importations (et les exportations) sera adaptée aux nouvelles conditions par le biais d'un amendement de l'ordonnance concernant l'importation, le transit et l'exportation d'animaux et de produits animaux (OITE), qui entrera en vigueur en même temps que les accords bilatéraux. Les charges liées aux procédures d'autorisation seront réduites à un minimum responsable. Les allègements les plus substantiels résultant des accords bilatéraux profiteront surtout à l'exportation d'animaux suisses.

2.5.4.2 Importation de produits animaux

Les importations de produits animaux (viande, produits à base de viande, aliments pour animaux et autres produits d'origine animale) sont également soumises à diverses autorisations pour des raisons de protection contre les épizooties et d'hygiène des produits alimentaires. Pour simplifier les procédures, on a passé progressivement des autorisations uniques aux permis annuels; pour les produits sans risque, les importateurs sont reconnus au sens d'une autorisation générale. Si d'autres simplifications devaient appeler une modification de l'OITE, l'amendement serait inclus dans la révision prévue.

2.5.4.3 Autres procédures dans le domaine vétérinaire

La procédure d'autorisation pour les systèmes de stabulation utilisés pour la détention non professionnelle d'animaux sera rayée de l'ordonnance sur la protection des animaux à la prochaine occasion; la raison en est que les conditions y sont généralement meilleures que les exigences légales. En l'occurrence, les contrôles a posteriori sont suffisants. En outre, le deuxième enregistrement par la Suisse de produits immunobiologiques déjà enregistrés par des autorités étrangères sera réexaminé. On détermine actuellement dans quelle mesure il est possible de dresser une liste de pays dont les enregistrements ne doivent plus être vérifiés par l'OVF, sans renoncer aux objectifs de protection.

2.5.5 Renvoi à la révision de la législation sur les réserves obligatoires

Le 4 octobre 1999, le Conseil fédéral a adopté à l'intention du Parlement le message sur la suppression de la loi sur le blé et la modification de la loi sur l'approvisionnement du pays. Les éléments essentiels du projet sont l'abandon du contrôle étatique des céréales panifiables et le transfert de l'obligation de détenir des réserves de céréales dans la loi sur l'approvisionnement du pays, ainsi que les modifications légales rendues nécessaires par ce changement.

Afin de garantir un approvisionnement suffisant du pays en céréales panifiables, les réserves obligatoires seront à l'avenir tenues en fonction des prescriptions de la loi sur l'approvisionnement du pays (LAP). Cependant, comme la LAP actuelle ne

mentionne pas de réserves obligatoires pour la production indigène, elle doit être modifiée en conséquence. Comme la production indigène ne peut pas être saisie par le système actuel de l'autorisation générale d'importer, on a proposé de passer à un système de première mise en circulation des marchandises. Comme pour d'autres systèmes modernes d'imposition à la consommation, les réserves obligatoires doivent être rattachées au critère de la première mise en circulation.

La consultation menée au printemps 1999 a montré que l'abandon de la loi sur le blé n'était pas contestée, mais que le changement complet du système actuel d'autorisation d'importation au nouveau système était rejeté en majorité. D'après les critiques, le nouveau système serait trop compliqué et impliquerait une charge administrative plus élevée. Les opposants ont réclamé soit de renoncer provisoirement au système de la première mise en circulation, soit de créer dans la loi la possibilité que les deux variantes coexistent.

Le message au Parlement tient compte de ces objections: le Conseil fédéral obtient la compétence de pouvoir choisir, selon le produit, entre le régime précédent de l'autorisation d'importer et le nouveau système de la première mise en circulation.

De plus, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport sur la politique des réserves obligatoires pour les années 2000–2003, et a chargé le DFE de réaliser les mesures proposées. Les risques posés à l'approvisionnement sont réévalués, les quantités de réserves obligatoires sont encore réduites, certains produits sont complètement éliminés, et les coûts pour l'économie et les consommateurs en sont réduits d'autant.

Les quantités de réserves obligatoires, par exemple pour le riz, le café, l'essence et l'huile de chauffage, qui correspondent aujourd'hui à une consommation moyenne de six mois, doivent être réduites à une consommation de quatre mois d'ici à fin 2003. Ceci correspond à une réduction d'ensemble de 30 %. Non seulement les quantités seront réduites, mais plusieurs produits vont complètement disparaître des réserves obligatoires, à savoir le cacao, le savon, les produits de lavage pour textiles, les semences (jusqu'en 2003) ainsi que les céréales fourragères (jusqu'en 2007). L'abandon des réserves obligatoires de charbon est en route, le thé étant déjà abandonné.

Ceux qui vont profiter de l'abandon des réserves obligatoires ne sont pas seulement les consommateurs, mais aussi l'économie, qui va bénéficier d'allègements; ainsi, la taille minimale d'une réserve obligatoire sera augmentée, ce qui permettra aux petites entreprises (importateurs, commerçants) d'être déchargés de l'obligation de faire des réserves.

2.5.6 Révision des ordonnances relatives à la loi sur le travail

Outre l'égalité de traitement des hommes et des femmes en ce qui concerne les horaires de travail, la révision de la loi sur le travail offre aux entreprises davantage de flexibilité dans l'organisation du temps de travail et améliore ainsi les conditions-cadre de notre économie. Mais elle tient également compte des besoins de protection des travailleurs. A cet égard, il faut mentionner notamment une meilleure protection dans les domaines du travail de nuit et de la maternité.

Les nouveautés introduites dans la loi sur le travail rendent nécessaire une révision importante des ordonnances. Cette nouvelle législation – qui touche de nombreuses entreprises – doit entrer en vigueur le 1^{er} avril 2000.

La révision fondamentale de *l'ordonnance 1* (ordonnance générale) est la conséquence directe de la révision de la loi. Les autres modifications sont relativement réduites. Elles tiennent compte à la fois de l'évolution de la situation depuis la promulgation des ordonnances en 1966 et de l'expérience tirée de leur application. Du point de vue de la systématique législative, la loi règle elle-même les nouvelles possibilités en matière de flexibilisation, tandis que les mesures de protection compensatoires sont surtout fixées dans l'ordonnance. C'est pourquoi la révision de l'ordonnance fait une large place aux mesures de protection pour les cas atypiques de durée de travail et pour la maternité.

Par contre, *l'ordonnance 2* a dû être soumise à une révision totale. Son adaptation avait été repoussée du fait de la révision de la loi, bien que cette dernière n'affecte que peu la base légale de l'ordonnance. L'ordonnance 2 est toujours consacrée aux catégories d'entreprises ou d'employés pour lesquels les limites légales de durée du travail et du repos sont trop restrictives, tels que les établissements hospitaliers, la restauration ou la branche des loisirs, où l'on travaille principalement le soir, la nuit ou le dimanche. Certaines dispositions spéciales ne sont plus nécessaires aujourd'hui (notamment en raison du travail du soir qui n'est plus désormais soumis à autorisation jusqu'à 23h) alors que d'autres sont venues s'y ajouter. L'ordonnance 2 ne traite cependant pas des cas particuliers, qui continuent à être réglés par voie d'autorisation dans le cadre de la loi et de l'ordonnance 1.

Avec la révision fondamentale des ordonnances 1 et 2 accompagnant la loi sur le travail, les conditions seront remplies pour que les entreprises puissent profiter des allègements prévus par la révision de cette loi; d'un point de vue administratif, ces allègements consistent en un travail du soir sans autorisation, ainsi qu'en l'abandon de l'autorisation obligatoire pour les heures supplémentaires.

2.5.7 Renvoi aux nouvelles réglementations concernant la surveillance des assurances

Parallèlement au premier train de mesures sur la régénération de l'économie de marché, diverses branches d'assurance ont été libéralisées. Ceci est intervenu dans le paquet de lois soumis au Parlement après le non à l'EEE sous le titre SWISSLEX, et aussi dans des projets ultérieurs (p. ex. responsabilité civile pour véhicules à moteur). A l'heure actuelle, il est prévu de se détourner également de l'approbation préalable des produits dans les domaines de l'assurance-vie et de l'assurance-maladie. En revanche, le contrôle de la solvabilité des institutions doit être renforcé. Ces changements sont dictés par le fait que le marché des assurances doit aujourd'hui être en mesure de proposer de nouveaux produits très rapidement. L'abolition de la procédure d'approbation vise à soutenir ce dynamisme. Le message relatif au remplacement de diverses normes en matière de surveillance par une unique loi sur la surveillance des assurances et aux modifications de la loi sur le contrat d'assurance a été mis en consultation en automne 1998; il est actuellement en cours d'évaluation en vue d'un projet de message correspondant.

2.5.8 Mesures dans le domaine de l'énergie

L'adoption, le 7 juin 1999, du message relatif à la loi sur le marché de l'électricité concerne le dernier élément significatif du programme de renouvellement économique lancé en 1992/93 et complété en 1994 (cf. FF 1993 I 757 et 1994 III 1360).

Il convient en outre de mentionner l'approbation de la nouvelle Constitution fédérale le 18 avril 1999. Sur la base de ce texte, il sera possible, au moment de la promulgation de la loi sur le marché de l'électricité, de supprimer l'obligation (contenue dans l'ancienne constitution) d'obtenir une autorisation pour l'exportation d'énergie hydraulique. L'abrogation sera aussi demandée pour des obligations analogues arrêtées dans la loi sur l'énergie atomique et la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques.

Un autre volet de la politique énergétique réside dans les mesures découlant de la loi sur l'énergie et visant son utilisation rationnelle. En vertu de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur l'énergie (RS 730.01), il n'est plus nécessaire d'obtenir une admission des autorités pour les chauffe-eau, réservoirs d'eau chaude et accumulateurs de chaleur, mais il faut apporter une preuve de la conformité. Concrètement, depuis le 1^{er} janvier 1999, un service accrédité doit contrôler la déclaration de conformité du fabricant et communiquer le résultat à l'OFEN.

Dans le domaine des installations électriques, deux mesures doivent être prises. Premièrement, les installations électriques non soumises à l'autorisation obligatoire ou qui bénéficient de certains allègements pour la procédure seront explicitement désignées dans la nouvelle ordonnance sur la procédure d'approbation des plans pour les projets d'installations électriques, laquelle entrera vraisemblablement en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Deuxièmement, et c'est là la principale mesure, un seul service sera chargé d'octroyer et de gérer les autorisations pour l'exécution de travaux sur des installations électriques à basse tension; et les autorisations accordées seront valables pour l'ensemble de la Suisse. Les installateurs électriques désireux d'accomplir un mandat sur le territoire d'un autre distributeur d'électricité se verront ainsi libérés d'importantes charges administratives et des frais qui en découlent.

Les travaux en vue d'une révision dans ce sens de l'ordonnance sur les installations électriques à basse tension ont été entamés. La consultation devrait avoir lieu l'hiver prochain.

2.5.9 Introduction d'une taxe sur les COV

Dans la politique environnementale en particulier, on cherche à remplacer les instruments réglementaires par des instruments économiques. C'est l'option choisie par le Conseil fédéral en décidant notamment d'introduire une taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (taxe sur les COV). Les premières expériences dans ce domaine complexe révèlent toutefois que, d'un point de vue strictement administratif, ce type d'instruments peut aboutir à des solutions assez compliquées. En l'occurrence, ce problème est aussi dû au fait que les associations des secteurs économiques concernés ont exigé des réglementations différenciées. En raison de ces difficultés, les allègements ci-après ont été ajoutés, le 14 décembre 1998, à l'ordonnance du Conseil fédéral adoptée le 12 novembre 1997:

- Le premier paiement de la taxe d'incitation a été reporté du 1^{er} janvier 1999 au 1^{er} janvier 2000. Le premier niveau de taxe de 1 franc par kg de COV a été supprimé.
- La procédure d'assujettissement a été étendue. Elle permet à des entreprises de se procurer provisoirement des COV en étant exemptées de la taxe. La limite pour être admis à cette procédure a été baissée de 500 t à 200 t par année. Le nombre d'entreprises pouvant prétendre à cet allègement a été élargi par l'inclusion des exportations et du commerce de gros.
- Une substance importante pour l'économie et présentant un point d'ébullition élevé a été rayée de la liste des COV soumis à la taxe.

Tous les formulaires et notices destinés à l'exécution de l'OCOV ont été revus avec des représentants des cantons et des milieux économiques; depuis fin mars 1999, ils sont à la disposition des personnes concernées, dans leur forme définitive (sur papier et sur Internet). Des exemplaires ont été remis aux cantons et aux associations. La formation des intéressés a été assurée par la DGD et l'OFEFP durant la première moitié de 1999, sur la base des notices et d'exemples types. Y ont été associés les services cantonaux chargés de l'exécution, les associations et les entreprises visées. On s'est ainsi efforcé de limiter autant que possible l'inévitable charge administrative additionnelle liée à l'introduction de cette nouvelle taxe.

2.5.10 Renoncement à des procédures

2.5.10.1 Renoncement à l'autorisation obligatoire pour la fabrication et l'importation d'objets semblables à la monnaie

Actuellement, l'art. 8 de la loi sur la monnaie stipule que «celui qui veut fabriquer ou importer des objets dont la frappe, le poids ou les dimensions sont semblables à celles des espèces métalliques en cours ou qui présentent les mêmes caractéristiques qu'une monnaie officielle» doit obtenir une autorisation du Département fédéral des finances. Cette pratique n'a pas fait ses preuves. Dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle loi fédérale sur l'unité monétaire et les moyens de paiements (LUMMP), laquelle intègre l'actuelle loi sur la monnaie, il est par conséquent prévu de renoncer à l'autorisation obligatoire pour produire et importer des objets semblables à la monnaie (cf. message du Conseil fédéral du 26 mai 1999). La protection du public contre les abus sera garantie par le biais d'une nouvelle norme pénale. Celle-ci serait applicable – par analogie à l'actuelle norme pénale sur la contrefaçon et l'imitation de papier-monnaie, billets de banque et timbres officiels de valeur sans dessein de faux (art. 327 CP) – dès que la ressemblance d'un objet avec une véritable monnaie serait telle qu'il y aurait risque de confusion. La responsabilité du fabricant ou de l'importateur de tels objets s'en trouve accrue: son obligation de diligence englobera une appréciation pour déterminer si un produit menace la sécurité du trafic d'espèces liquides. Lors des délibérations relatives au message sur la loi sur l'unité monétaire et les moyens de paiement, le premier Conseil n'a toutefois pas suivi la proposition du Conseil fédéral et a laissé l'autorisation obligatoire dans la loi.

2.5.10.2 Remplacement de l'autorisation obligatoire pour la distribution de films et l'ouverture de salles de cinéma par une simple obligation d'enregistrer

La commission d'experts Moor est chargée de réviser la loi sur le cinéma, qui contient les autorisations citées dans le titre. Elle a présenté son rapport à la presse le 27 avril 1999. Dans son projet, elle propose de remplacer l'autorisation obligatoire dans les domaines de la distribution et des salles par une obligation d'enregistrement dans les secteurs de la distribution et des salles de cinéma. La multiplicité de l'offre de films est favorisée par des mesures autres que la procédure d'autorisation. La consultation relative au projet de révision totale de la loi sur le cinéma court jusqu'au 31 octobre 1999.

2.6 Meilleure réponse aux besoins de la clientèle

2.6.1 Introduction d'indicateurs de performance, mesure du degré de satisfaction de la clientèle (Motion [P ostulat] Cavadini, 97.3222, point 4)

Il n'y a pas que les offices GMEB qui s'efforcent de mieux adapter la fourniture des prestations à leur clientèle, mais de plus en plus aussi les secteurs «centraux» de l'administration. Cependant, les «questionnaires» ciblés à remplir systématiquement par les clients sont encore l'exception. Pour divers projets partiels de la réforme du gouvernement et de l'administration, des externes (p. ex. représentants des cantons) ont été associés pour élaborer leurs propositions d'amélioration. Dans d'autres cas, de véritables «consultations de la clientèle» ont été réalisées auprès des «partenaires» et des «bénéficiaires des prestations» externes (p. ex. OFEFP). Outre ces adaptations d'ordre organisationnel et technique, les changements de la «culture d'entreprise» revêtent une importance primordiale dans ce processus. C'est pourquoi la formation occupe une place prioritaire dans bien des cas. Pour mieux répondre aux souhaits du «client», l'administration met en place des services centraux d'information, des permanences téléphoniques et des «guichets uniques» pour le citoyen et les autres partenaires et bénéficiaires de ses prestations. Ce faisant, les possibilités offertes par Internet sont utilisées de plus en plus souvent. Par ailleurs, la garantie de la qualité joue un rôle croissant. Certaines unités administratives sont aujourd'hui certifiées. Ce qui est certain, c'est que l'administration fédérale traverse actuellement une longue phase de changements en tous genres; les demandes formulées dans la motion susmentionnée y sont déjà largement prises en compte. Les instruments proposés (indicateurs de performance, consultation de la clientèle) devraient toutefois être utilisés plus fréquemment encore.

2.6.2 Formalités de création d'entreprise en l'espace de 24 h (M [P] Cavadini, 97.3222, point 3; P Hasler, 97.3447, point 1)

Le point 3 de la motion Cavadini (97.3222), transformé en postulat, exige que des structures soient mises en place pour permettre de liquider en 24 heures les formalités administratives pour la création d'une entreprise. Par ailleurs, un postulat Hasler (97.3447) demande: «d'instituer un organe central qui serait chargé de régler rapi-

dement, sans complications et de façon coordonnée les formalités requises pour la création d'une entreprise et de fournir tout conseil utile en la matière».

La Commission de l'UE a procédé à une comparaison des formalités de création d'entreprise entre les Etats membres; dans le cadre d'une enquête⁶, cette comparaison a été étendue à la Suisse. Il est ressorti que les démarches administratives requises dans notre pays ne sont pas excessives par rapport à l'étranger. En effet, d'autres Etats exigent des personnes désireuses de se lancer dans une activité indépendante qu'elles obtiennent une «business licence» ou une autorisation analogue, alors qu'en Suisse n'importe qui peut se mettre à son compte (sous réserve de quelques professions protégées (cf. à ce sujet le rapport «Inventaire et évaluation des procédures de droit fédéral de l'économie», avec renvois à des dispositions cantonales pertinentes). Un indépendant ne doit s'inscrire auprès de la TVA que si son chiffre d'affaires dépasse 75 000 francs par an. Une inscription au registre du commerce est exigible à partir de 100 000 francs (sous réserve d'exceptions), chiffre que beaucoup d'entreprises individuelles n'atteignent pas.

Un constat favorable ne signifie toutefois pas qu'il n'existe pas un potentiel d'amélioration:

- Premièrement, des problèmes peuvent se poser en rapport avec les assurances sociales lorsqu'une personne commence une activité indépendante (statut d'employé ou de mandataire?).
- Deuxièmement, le fait qu'il est aussi facile en Suisse de devenir entrepreneur indépendant peut déboucher sur des problèmes. Dans les cas limites, l'AVS ne décide pas tout de suite mais attend plusieurs mois après la création d'une telle entreprise, avant de décider si les rapports de travail sont à classer dans les activités salariées ou les relations de mandant à mandataire; elle justifie ceci par la protection d'assurance qui manque lors d'un statut apparemment indépendant. De même, l'administration fiscale n'octroie un numéro de TVA que lorsque, sur la base des données découlant de la pratique, on peut penser que le chiffre d'affaires minimal des douze prochains mois atteindra 75000 francs.

Lorsqu'il s'est agi d'étudier la manière de satisfaire aux exigences formulées dans les deux postulats, on a commencé par se poser une question fondamentale: ce problème relève-t-il de la Confédération? Si l'on considère les unités administratives concernées, le rôle des services fédéraux se limite à l'attribution d'un numéro de TVA, à l'inscription à des fins statistiques de l'entreprise dans le REE (Registre des entreprises et établissements) et au règlement du droit d'émission s'il s'agit d'une société de capital. A cela s'ajoutent, comme nous l'avons dit plus haut, certaines autorisations légales spéciales selon le champ d'activité de la firme (p. ex. banque).

Si l'on considère en revanche les catégories de la législation intéressant le fondateur, on trouvera qu'il s'agit surtout de lois fédérales, en particulier celles qui concernent les assurances sociales (sous réserve des caisses cantonales de compensation familiale), l'impôt fédéral direct, le droit privé arrêtant les diverses formes possibles de société, ainsi que différentes législations spéciales dont l'exécution est assurée par des services cantonaux (p. ex.: ouverture d'un bureau de placement). Fournir des

⁶ Cf. Vaterlaus et al. «Leistungsfähigkeit von Regionen in der Schweiz», paru en allemand dans la série «Rapport sur les structures économiques» de l'OFDE, Berne, 1998, pp. 43–45.

informations à ce sujet et assurer certains services-conseil de nature générale peut à la rigueur s'inscrire dans les tâches d'un office relevant de l'Etat.

Les services prônés dans le postulat Hasler doivent toutefois se situer au niveau cantonal. Cette solution s'impose du fait de l'exécution décentralisée desdites lois et des temps de déplacement, car l'échange électronique de données ne peut pas encore remplacer l'entretien personnel. La tâche de la Confédération doit se restreindre à la mise en place de conditions appropriées sur les plans juridique et organisationnel, et à la publication des informations nécessaires sur Internet (cf. la section suivante).

Les préparatifs sont actuellement en cours en vue de lancer un essai pilote de «guichet unique», en étroite collaboration avec une institution cantonale (promotion économique, chambre économique). Parallèlement, les services fédéraux concernés (Office du registre du commerce, TVA, év. droits de timbre, OFS (REE), assurances sociales, CNA) sont appelés à coordonner, dans la mesure du possible et du raisonnable, l'inscription de l'entreprise nouvellement créée dans les divers registres. Il faut y ajouter l'extension de l'offre d'informations sur Internet et la poursuite de l'étude quant à l'opportunité de reconnaître l'activité indépendante.

2.6.3 Echanges électroniques avec les autorités (P Speck, 97.3450)

Il est ressorti d'une enquête menée par l'OFDE que les petites et moyennes entreprises recourent de plus en plus à l'Internet, surtout comme source d'information, mais aussi pour leurs affaires au quotidien. Ces dernières englobent les contacts avec des services de l'administration, ce qui a poussé ceux-ci à renforcer leur présence sur le Réseau. Il est notamment possible de consulter les inscriptions au registre du commerce par voie électronique. Les bureaux cantonaux du registre du commerce, l'Office fédéral du registre du commerce et la Feuille officielle suisse du commerce échangent depuis quelque temps déjà des données électroniques, ce qui accélère considérablement les formalités de création d'entreprise.

Le site Internet «www.pmeinfo.ch», géré par la «Task Force PME» depuis le début de 1999, a pour vocation de fournir aux PME toute la palette d'informations répondant à leurs besoins. Il offre notamment un accès à l'inventaire des procédures du droit de l'économie dont l'administration fédérale assure l'exécution. Cette base de données livre un aperçu de ce qu'on appelle les «conditions-cadre étatiques». Cette documentation devient spécialement intéressante lorsque, en partant des explications relatives à une procédure particulière, on aboutira au site Internet de l'office compétent et y trouvera, outre des renseignements supplémentaires, le formulaire requis, que l'on pourra le cas échéant remplir. Le passage à un échange électronique des données avec les autorités ne vaudra certes pas la peine pour la majorité des quelque 300 procédures existantes⁷, car le nombre de cas par année est trop faible (plus d'un tiers des procédures ne font l'objet que d'une dizaine de cas par année, plus de la moitié moins de 100); mais pour d'autres, les chiffres justifient parfaitement l'accroissement des investissements prévu pour 1999/2000 dans le secteur de la transmission de l'information. Aujourd'hui, il existe déjà un large éventail d'offres allant jusqu'à la mise à disposition de formulaires électroniques; c'est le cas pour les

⁷ En raison du passage aux ordonnances selon la «politique agricole 2002», l'enquête effectuée en 1998 n'a pu prendre en compte le secteur agricole que de façon insuffisante. En particulier, il manque des indications sur l'importance en nombre des diverses procédures.

contrôles d'exportation selon la LFMG et la LCB, pour l'importation d'animaux ou les déclarations obligatoires auxquelles sont soumis les fournisseurs de prestations dans le domaine des télécommunications. La réglementation des services de certification pour l'utilisation des signatures électroniques, qui doit se faire par voie d'ordonnance, devrait permettre d'envoyer des demandes aux autorités par e-mail, c'est-à-dire sans imprimer le formulaire et sans signature sur le papier. A noter que de nombreux services officiels acceptent déjà la correspondance leur parvenant par messagerie électronique, sans poser beaucoup d'exigences formelles.

Ce n'est toutefois pas dans le domaine des procédures d'autorisation que le potentiel des échanges électroniques est le plus prometteur, car ce sont des démarches que les entreprises ne doivent faire que sporadiquement. Ce nouveau moyen de communication est surtout intéressant pour les contacts réguliers avec les autorités. Pour l'avis de sinistre en cas d'accident, la CNA fournit une disquette. Dans le canton de Bâle-Campagne, beaucoup de contribuables remplissent leur déclaration d'impôts par ordinateur. Outre le fisc – l'administration de la TVA propose déjà une large palette d'informations sur Internet –, les statistiques et les assurances sociales sont des secteurs où les échanges avec les autorités sont fréquents. Les assurances sociales ont commencé l'élaboration d'une brochure informative destinée aux PME; structurée de façon modulaire, son contenu se prêtera aussi à l'accès par Internet. L'Office fédéral de la statistique, de son côté, a fait de bonnes expériences en faisant parvenir les résultats de la statistique de la valeur ajoutée aux entreprises qui y avaient participé. La disponibilité pour participer à ces enquêtes, faites de plus en plus souvent par sondage, a en effet connu une forte amélioration. Cette forme d'information sera étendue à d'autres statistiques en commençant par le relevé des salaires 1998, et les entreprises doivent avoir la possibilité de remplir et d'envoyer systématiquement les questionnaires par voie électronique. Des modules ad hoc sont actuellement mis au point. Quant à la vaste offre des cantons et des communes en matière d'échange électronique des données, nous ne saurions en donner un aperçu dans le présent chapitre, où nous ne faisons que citer des exemples.

2.6.4 Accès électronique au droit fédéral

L'offre de données juridiques de la Confédération qui peuvent être consultées de manière électronique a été améliorée substantiellement dans les derniers mois. Depuis mars 1998 déjà, le contenu du Recueil systématique (RS), plus précisément la partie consacrée au droit interne, peut être consulté sur Internet, de même que depuis fin 1998 les livraisons hebdomadaires du Recueil officiel. Les prochains mois devraient voir la publication du RS sur CD-ROM, et la publication de la Feuille fédérale (FF) et de la jurisprudence des autorités administratives de la Confédération (JAAC) sur Internet. La mise à disposition électronique des données juridiques permet de rendre les informations plus actuelles, facilite la recherche de la part des clients et réduit les coûts. Ainsi, l'introduction d'un système de «printing on demand» permet à l'OCFIM de faire des économies lors de la distribution des éditions séparées, en raison d'un volume réduit de marchandises en stock et d'une gestion simplifiée.

2.7 Perspectives de simplifications supplémentaires dans les prescriptions et dans les travaux administratifs

Après l'adoption de la loi sur la taxe à la valeur ajoutée, il s'agira de parachever rapidement l'ordonnance en la matière. L'Administration fédérale des contributions tient beaucoup à la concision des dispositions d'exécution pour cet impôt, aspect qui revêt une grande importance dans ses actuels travaux. Dans le sillage de cette ordonnance – et en réponse aux exigences formulées dans la motion Loeb (97.3221), transmise sous forme de postulat –, on cherchera des possibilités de rationalisation pour les décomptes de l'imposition à la source de la main-d'œuvre étrangère.

Le postulat Gusset (97.3616) exige que le décompte des cotisations pour toutes les assurances sociales se fasse sur un seul formulaire. L'Office fédéral des assurances sociales étudie la question. En diminuant les démarches administratives dans ce domaine, on peut aussi espérer lutter contre le travail au noir.

L'établissement de l'inventaire des procédures du droit de l'économie exécutées par des services fédéraux a permis de faire des expériences qui seront mises à profit lorsqu'il s'agira de vérifier les bases juridiques des procédures dont l'exécution est déléguée aux cantons. Les affaires sanitaires, les règles d'accès aux professions protégées ainsi que la construction en dehors des zones à bâtir seront les thèmes les plus importants.

L'examen des bases légales et la quantification de la déréglementation et de la réduction des charges administratives sont exigés par l'art. 5 et l'art. 185, al. 2, de la loi sur l'agriculture. L'OFAG est en train de mettre sur pied un compte rendu annuel (dès 2001). La publication des résultats d'évaluations pour toutes les mesures de politique agricole, conformément à l'art. 187, al. 13, LAgr, est prévue pour l'année 2002.

Dans le domaine de la formation des apprentis, une conception modulaire permet d'alléger le fardeau que supportent les entreprises. La révision, encore pendante au Parlement, de la loi sur la formation professionnelle va dans ce sens.

Au niveau international, le Conseil fédéral va s'employer à ce que les allègements du commerce soient inclus dans le programme des négociations futures dans le cadre de l'OMC. A cet égard, il ne faut pas seulement considérer les formalités douanières, mais aussi les prestations bancaires, d'assurance, de transport et autres.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel pour la Confédération et conséquences pour les cantons

L'objectif visé par les travaux présentés dans la deuxième partie du présent rapport n'était pas les économies, ni en personnel ni en argent. Cependant, il est vrai que si, pour entamer une activité économique, les entreprises doivent avoir moins de contacts avec les autorités, ces dernières auront en principe aussi une charge de travail moindre. Pour autant que ces mesures permettent de faire plus que simplement remédier aux actuelles surcharges de travail, les ressources libérées devront être régulièrement sollicitées pour assurer une surveillance accrue du marché.

La fixation de délais ne devrait requérir un renforcement passager des effectifs que là où il y a des retards à rattraper afin de pouvoir ensuite respecter les échéances réglementaires. Il faudra accepter que ces délais soient dépassés pendant la phase d'introduction des nouvelles dispositions.

Pour ce qui est de la charge de travail résultant de l'exécution des autres mesures, il faudra l'absorber en procédant à des redistributions des ressources en personnel et des moyens financiers au sein des départements. Ainsi, 4 postes sont prévus au sein du DFE afin de réaliser les tâches liées à l'examen des conséquences économiques (notamment le test de compatibilité PME).

Les cantons ne seront touchés que ponctuellement par les mesures proposées. Ce sont les demandes de modifications de lois et d'ordonnances, qui seront soumises respectivement au Parlement et au gouvernement pour décision, qui fourniront des précisions à ce sujet.

4 Conséquences économiques

Les mesures relevées dans le présent rapport portent sur les procédures les plus importantes pour l'économie, en nombre et en termes économiques:

- D'un point de vue strictement mathématique, le plus important est certainement de traiter avec le moins de formalités possible les quelque 2 millions d'envois qui traversent chaque mois la frontière. A cet égard, l'utilisation de l'informatique que nous avons décrite aide beaucoup à réduire les coûts pour les entreprises et l'administration.
- Les autorisations requises pour engager des travailleurs étrangers jouent à n'en pas douter un grand rôle pour toute entreprise. En incluant les autorisations hors contingent des cantons, chaque année environ 80 000 à 100 000 autorisations en matière de marché du travail sont établies en faveur de ressortissants de l'UE/AELE. A cet égard, l'accord avec l'UE sur la libre circulation des personnes apportera des allègements substantiels.
- Les accords bilatéraux apporteront des simplifications non seulement pour les permis des étrangers, mais encore pour l'importation d'animaux (env. 25 000 autorisations p. a.), procédure actuellement très longue et complexe; dans ce domaine, il reste à trouver une solution qui concilie les objectifs en matière de protection contre les épizooties (quarantaine) et ceux d'un libre échange aussi peu entravé que possible.
- Le nombre d'autorisations octroyées chaque année en vertu respectivement de la loi sur les substances chimiques et des quatre lois que sont la LFMG, la LCB, la LArm et la LExpl se monte à environ 10 000 dans chaque cas. Dans le premier cas, il s'agit d'éviter que le droit suisse ne fasse double emploi avec la législation européenne, ainsi que de coordonner des procédures qui se déroulaient jusqu'ici parallèlement dans plusieurs offices. Dans le second domaine, on examine quel droit est impératif et quelles procédures d'autorisation peuvent être éliminées, tout en garantissant l'actuel niveau de protection.
- La révision de la loi sur la circulation routière, actuellement au Parlement, entraînera une réduction substantielle du nombre de réceptions par type de véhicules (actuellement 4000 p.a.).

- Les diverses simplifications effectuées dans le cadre de la libéralisation du marché de la distillerie sont importantes du point de vue du nombre d'autorisations (env. 5000 p.a.).
- Par contre, les mesures dans le domaine de l'aviation civile ont une portée plus qualitative que quantitative. Il convient de clarifier le droit de rang inférieur afin de créer les conditions pour que l'ouverture du marché entamée grâce à des accords internationaux et des révisions de lois se concrétise aussi dans la pratique.
- La réduction prévue dans le domaine des réserves obligatoires va plus loin qu'une diminution du nombre d'autorisations requises. Les frais de stockage et autres coûts accessoires seront aussi considérablement réduits.
- La loi sur le commerce itinérant remplace 52 lois cantonales et un texte normatif de la Confédération. Elle libère les quelque 5000 voyageurs en gros de l'autorisation obligatoire, libéralise l'activité des quelque 4000 voyageurs au détail et diminue les charges administratives et financières (taxes de patente) pour plus de 2000 personnes qui sollicitaient jusqu'ici chaque année environ 7000 patentes de colporteur et d'artisan ambulant au niveau cantonal.
- La mesure est analogue dans la nouvelle réglementation sur l'octroi des autorisations générales pour les installations à basse tension. D'après le recensement des entreprises de 1995, il y a environ 3000 entreprises d'installations électriques, qui doivent en général disposer d'autorisations d'installation de plusieurs fournisseurs d'électricité, dont on dénombre environ un millier (y compris les établissements communaux).
- Viennent ensuite diverses mesures dont les unes portent sur un nombre non négligeable de cas, mais qui ne revêtent pas une très grande importance sur le plan économique (suppression de l'autorisation obligatoire pour l'importation d'objets semblables à la monnaie), alors que d'autres concernent des autorisations assez rares, mais pouvant revêtir une grande importance économique pour la personne touchée (p. ex. permis pour ouvrir une salle de cinéma).

Parmi les mesures globales, enfin, il ne faut pas sous-estimer l'effet à long terme de la fixation de délais pour le traitement des demandes en première instance, ni de l'introduction d'un examen systématique des conséquences économiques des projets d'actes législatifs fédéraux; ce dernier doit contribuer à la création – dès l'élaboration – d'une législation qui soit aussi libérale que possible et dont l'exécution soit la moins complexe possible. Une appréciation devra également tenir compte des mesures de libéralisation proposées dans la partie générale du présent rapport (ch. 2.3). Dans les perspectives présentées à la fin de la partie spéciale, il a cependant aussi été clairement souligné que le potentiel d'amélioration n'est pas épuisé, l'accent devant être mis maintenant sur les travaux administratifs requis périodiquement. Il convient finalement de rappeler un constat fait plus haut, à savoir que la Confédération, les cantons et les communes sont responsables conjointement de la mise en place de bonnes conditions-cadre étatiques.

Directives du Conseil fédéral sur l'exposé des conséquences économiques des projets d'actes législatifs fédéraux

du 15 septembre 1999

1. Principe

Les présentes directives complètent le schéma pour l'établissement de messages et de rapports du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, ainsi que les directives sur l'établissement des propositions concernant l'adoption d'une ordonnance par le Conseil fédéral. Elles servent à présenter de manière systématique les déclarations pouvant être faites sur les conséquences économiques des affaires à traiter par le Conseil fédéral.

2. Champ d'application

Les présentes directives s'appliquent:

- à toutes les propositions concernant l'adoption d'actes législatifs (lois et ordonnances) ou de projets de messages;
- aux propositions concernant des actes d'application du droit soumises au Conseil fédéral, lorsque le projet a une grande portée sur le plan économique (exemple: concession pour une nouvelle voie ferrée).

3. Points à examiner

Dans le cadre de l'exposé des conséquences économiques d'un projet, les cinq points suivants sont examinés:

1. nécessité et possibilité d'une intervention de l'Etat
2. impact du projet sur les différents groupes de la société
3. implications pour l'économie dans son ensemble
4. autres réglementations entrant en ligne de compte
5. aspects pratiques de l'exécution

Un «manuel du DFE sur l'analyse de l'impact de la réglementation» concrétise ces points à examiner.

4. Degré de précision

Il est admissible de renoncer à des indications sur l'un ou l'autre des points à examiner, de fournir des compléments d'information et de donner des indications générales ou tendanciennes sans les quantifier, dans la mesure où ces informations semblent suffisamment plausibles et vérifiables. Les hypothèses à la base du raisonnement doivent être justifiées dans un document de travail si elles ne sont pas formulées dans le message.

5. Entrée en vigueur

Les présentes directives s'appliquent à toutes les affaires traitées par le Conseil fédéral à partir du 1^{er} novembre 1999. Elles seront intégrées, sous une forme appropriée, dans les instructions et les moyens auxiliaires servant à l'établissement de messages et à la préparation de propositions concernant l'adoption d'une ordonnance par le Conseil fédéral.

Mandat du Forum PME

Le Conseil fédéral a décidé d'instaurer un Forum PME le 21 octobre 1998. Le mandat confié au «Forum PME» par décision du Département fédéral de l'économie du 22 décembre 1998 définit sa fonction de la manière suivante:

«En tant que commission d'experts extra-parlementaire, le «Forum PME» s'engage pour que l'administration fédérale tienne compte, dans son activité, de l'importance particulière qui revient aux petites et moyennes entreprises.

Une des tâches principales du Forum consiste à formuler dans les procédures de consultation portant sur des lois et ordonnances fédérales une prise de position reflétant l'optique des PME. Une attention particulière doit être accordée à la question de savoir quelles charges découlent de l'application des mesures prévues. Entrent en considération aussi bien les charges administratives, les coûts engendrés et les limitations imposées aux libertés dont dispose l'entrepreneur.

Pour les membres désignés à représenter l'économie, le Forum présente aussi l'occasion de formuler, par contact direct avec les offices fédéraux concernés, les soucis et revendications des PME afin de limiter l'embarras administratif engendré par les contacts avec l'administration. Le Forum se penchera, lors de ses séances, sur des domaines de réglementation particuliers et proposera pour examen aux offices fédéraux qui entrent directement en contact avec les PME des simplifications et des réglementations alternatives.»

Le Forum est composé de sept entrepreneurs de différentes branches de l'économie. De plus, un représentant de la Conférence des directeurs cantonaux de l'économie et un représentant des centres de création d'entreprise y participent. En fonction des thèmes traités, des représentants de l'administration fédérale s'y ajoutent. Le Forum siège quatre fois par an.

Ordonnance sur les délais d'ordre impartis pour le traitement des demandes de première instance dans les procédures de droit fédéral de l'économie

Annexe 3

du 17 novembre 1999

Le Conseil fédéral suisse,

vu les art. 8 et 9, al. 1, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁸;
en exécution de l'art. 30, al. 1, de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration⁹,

arrête:

Art. 1 Objet

¹ La présente ordonnance règle les délais dans lesquels doivent être traitées les demandes de première instance dans les procédures de droit fédéral de l'économie.

² Il y a procédure de droit fédéral de l'économie au sens de la présente ordonnance lorsqu'une autorité, en relation avec une activité lucrative d'un requérant:

- a. doit lui donner une approbation ;
- b. lui accorde des droits économiques particuliers ;
- c. le libère de l'observation de certaines dispositions étatiques.

³ Les dispositions sur l'observation de délais incluses dans d'autres actes législatifs fédéraux ont la priorité sur la présente ordonnance. Ceci concerne en particulier des réglementations en exécution de l'art. 62c LOGA.

Art. 2 Principes

¹ L'autorité chargée du traitement des demandes statue le plus rapidement possible sur chaque demande.

² L'autorité prend connaissance de la demande dès sa réception. Elle confirme au requérant la date de réception dans les jours qui suivent, et lui communique par la même occasion quels sont les éléments qui manquent manifestement dans son dossier.

RS 172.010.14

⁸ **RS 172.010**

⁹ **RS 172.010.1**

³ Si plusieurs demandes doivent être traitées en même temps, l'autorité peut fixer un ordre de priorité. Pour ce faire, elle tient compte des conditions spécifiques des différents cas. Elle prend notamment en considération la situation particulière de certains requérants, l'urgence de la demande et la situation concurrentielle.

Art. 3 Délais d'ordre

¹ En général, l'autorité prend sa décision:

- a. dans les jours qui suivent lorsqu'il s'agit de demandes nécessitant, dans la plupart des cas, quelques heures au plus pour être examinées;
- b. dans les semaines qui suivent lorsqu'il s'agit de demandes nécessitant, dans la plupart des cas, quelques jours au plus pour être examinées;
- c. dans un délai communiqué si possible immédiatement au requérant, mais au plus tard dans les trois mois, lorsqu'il s'agit de demandes qui nécessiteront probablement plus d'une semaine pour être examinées.

² Il y a lieu dans tous les cas de traiter la demande en prenant en considération les données liées à la nature de son objet (p. ex. altérabilité du produit, réalisation du projet dépendant de conditions climatiques ou de périodes de végétation).

³ L'autorité communique d'une manière appropriée les délais d'ordre pour le traitement des demandes qui sont sous sa responsabilité.

⁴ Si un délai de traitement n'est pas respecté conformément à l'al. 1, le requérant peut exiger de l'autorité qu'elle justifie par écrit ce retard et qu'elle lui communique la date à laquelle elle compte prendre sa décision. Cette prétention suppose que le requérant ait donné suite à une éventuelle demande de complément de dossier.

Art. 4 Consultation de tiers

¹ S'il est nécessaire de consulter des tiers avant de pouvoir prendre une décision, il y a lieu de leur fixer un délai raisonnable pour l'élaboration de leur avis. Ces délais s'ajoutent aux délais de traitement mentionnés à l'art. 3, al. 1.

² Si une autorité invitée donner un avis laisse passer le délai fixé sans avoir demandé une prolongation, et n'utilise pas non plus de délai supplémentaire, l'autorité responsable prend sa décision dans la mesure où les faits lui semblent suffisamment clairs même sans cet avis, et dans la mesure où l'approbation de l'autre autorité n'est pas requise par la loi.

³ Si un particulier invité donner un avis laisse passer le délai fixé, l'autorité lui enjoint par lettre recommandée d'envoyer sans tarder son avis, de renoncer formellement à donner un avis ou de déposer une demande de prolongation du délai. Sans réponse dans un délai d'une semaine, l'autorité rend sa décision sans cet avis.

Art. 5 Disposition transitoire relative aux autorisations délivrées
aux étrangers

¹ La réception d'une demande reposant sur la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE)¹⁰ ne doit pas être confirmée au requérant conformément à l'art. 2, al. 2.

² Si la décision relative à une telle demande ne peut être prise dans le délai prévu à l'art. 3, al. 1, let. b, l'autorité confirme au requérant la réception de sa demande et lui communique la date à laquelle elle compte prendre sa décision.

³ La présente disposition est caduque deux ans après l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur les étrangers, mais au plus tard le 31 décembre 2004.

Art. 6 Entrée en vigueur

La présente ordonnance entre en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Elle s'applique à toutes les demandes déposées à partir de ce jour.

17 novembre 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss

Le chancelier de la Confédération, François Couchepin

¹⁰ RS 142.20