

ad 96.3607

**Rapport
du Conseil fédéral sur l'inventaire et l'évaluation
des procédures de droit fédéral de l'économie
(Réponse au Postulat David 96.3607 «Charges administratives»)**

du 17 février 1999

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

L'allégement administratif pour les petites et moyennes entreprises étant l'un des buts de la législature en cours et le Conseil fédéral ayant fixé, comme l'un de ses objectifs 1998, «l'inventaire et l'évaluation des procédures d'autorisation fédérales», nous portons à votre connaissance le présent rapport. Nous vous proposons en outre de classer le postulat suivant:

1997 P 96.3607 Charges administratives (9.12.1996, N 21.3.97 David)

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

17 février 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss

Le chancelier de la Confédération, François Couchepin

Résumé

La réforme des structures a commencé en Suisse dans les années 90 avec, en premier, la réforme du marché intérieur. Ont suivi les réformes sectorielles, des infrastructures et du secteur para-étatique. La troisième phase de ce processus de changements de conditions cadre vise l'administration. L'administration doit être rendue plus efficace pour gagner en crédibilité et se positionner davantage comme partenaire face aux milieux économiques. Ce rapport poursuit exactement ce but puisqu'il analyse en profondeur le déroulement des procédures de droit fédéral de l'économie, qui mettent en contact entreprise et citoyen avec l'administration, et propose des solutions d'optimisation.

En acceptant ce rapport, le Conseil fédéral satisfait à plusieurs demandes. D'une part, comme le titre l'indique, il répond au Postulat David demandant expressément un inventaire et une évaluation de ces procédures (le rapport suit de très près le schéma proposé par le postulat). Ensuite, il présente les éléments d'appréciation qui ont permis au Conseil fédéral, par arrêté du 21 octobre 1998, de satisfaire à de nombreuses interventions parlementaires reflétant les attentes des milieux économiques en matière d'allègements administratifs pour les PME. Enfin, le rapport constitue une base solide pour des travaux futurs en matière de déréglementation.

Ce rapport a été élaboré en étroite collaboration avec les offices fédéraux concernés dont le concours fut demandé à toutes les étapes du projet (d'abord par un questionnaire, puis au travers d'entretiens). Il est également le fruit du travail d'économistes tout en considérant des questions juridiques, de politique économique et d'économie d'entreprise. La vue globale qu'il doit rendre n'est possible qu'en créant des catégories. Un élément subjectif s'imisce forcément dans une telle catégorisation. De plus, vu l'ampleur du rapport, il n'est pas possible de décrire de manière complète les aspects juridiques et de politique sectorielle des procédures concernées.

L'inventaire recense quelque 300 procédures de droit fédéral exécutées au niveau fédéral et présente une liste des procédures exécutées au niveau cantonal. Les 300 procédures se répartissent dans les catégories suivantes: régulations sociales (2/3), régulations économiques (20%) et attribution des ressources naturelles limitées. Presque toutes visent la protection de la collectivité, parfois de manière secondaire, mais certaines donnent aussi des avantages aux requérants ou à l'administration elle-même. L'obligation de rester euro-compatible, aspect primordial en matière de régulation sociale, et la part limitée des régulations économiques (y compris les concessions pour l'utilisation des ressources naturelles), limitent les possibilités de démanteler l'appareil régulateur et poussent à rechercher des améliorations surtout au niveau procédural.

Les différents concepts d'optimisation considérés au cas par cas sont l'accélération, la coordination (entre autorités fédérales, avec les autorités cantonales, au niveau international), les changements de dispositions légales spécifiques, l'utilisation d'alternatives en lieu et place de l'autorisation classique (obligation d'annonce, contrôle subséquent, exemption, taxe d'incitation, etc.) et l'abandon. Enfin, les nouveaux outils de gestion publique font l'objet d'un sondage d'opinion à travers l'administration.

L'imposition de délais pour le traitement des demandes est possible, mais suppose la prise en compte de la nature très diverse des procédures dont la durée peut varier d'un jour à plusieurs années. La coordination horizontale entre offices est réalisable au moyen de guichets uniques, tandis que la coordination avec les cantons se heurte bien souvent aux structures fédéralistes. Au niveau international, la reconnaissance des certificats étrangers est primordiale. Quant aux alternatives allégées, elles s'avèrent adéquates, de manière ponctuelle, lorsque les buts poursuivis ont changé, lorsque la responsabilité peut être accrue du côté du requérant ou lorsque l'intervention étatique est disproportionnée.

Les développements futurs incluent un exercice similaire pour les procédures exécutées par les cantons.

Rapport

Partie 1: Généralités

1 Les faits

Ce premier chapitre présente un bref survol historique des conditions économiques qui ont prévalu en Suisse ces dernières années et fait état de l'avancement du processus de réformes afin de comprendre dans quels contextes économique et politique ce rapport s'insère.

1.1 Les raisons à l'origine de l'action

1.1.1 La récession économique des années 90

La décennie 1990 a marqué un profond changement dans la manière d'appréhender la santé de l'économie suisse. Les acquis construits et reçus durant les 30 glorieuses semblèrent ne plus suffire à assurer une aussi bonne santé macroéconomique que celle connue durant les années 80. La récession qui a débuté au deuxième semestre 1991 s'avérait d'une nature inconnue jusque là, parce que durable. Les agrégats macroéconomiques se dégradèrent rapidement: taux de croissance voisin de zéro, taux de chômage augmentant fortement et finances publiques dans le rouge. Les raisons de la baisse drastique de la croissance sont multiples¹ et les conditions-cadres étatiques, que l'on tient parfois pour entièrement responsables, ne représentent qu'un facteur parmi d'autres. S'il n'est pas dans notre propos, dans le présent rapport, de faire une analyse détaillée de l'influence de chacun de ces facteurs sur la croissance, ces dures expériences nous ont démontré à quel point il est primordial d'optimiser le plus possible nos politiques dans tous les domaines et notamment les conditions-cadres.

Les économies des pays de la planète sont désormais largement interdépendantes: cette globalisation permet une évolution rapide des technologies, des modes de production; l'intégration économique toujours plus poussée dans l'Union Européenne redéfinit les structures des échanges commerciaux; enfin, la fragilité de la situation économique de certains pays en transition (PECO) ou en développement (pays du sud-est asiatique en particulier) peut donner lieu à des chocs qui se répercutent également dans les pays industrialisés. Ce profond bouleversement au niveau mondial pose de nombreux défis à l'économie et confère aux structures cadres du site économique suisse une valeur qui va croissant. Les transferts commerciaux se font à un rythme toujours plus rapide; la concurrence pour les places de travail devient toujours plus rude; dans un tel contexte, il est de moins en moins évident d'absorber des charges supplémentaires, et, en particulier, il devient urgent d'être le moins possible tributaire d'interventions étatiques abusives. Ceci vaut également encore plus si l'on considère la position de cavalier seul qu'a prise la Suisse en matière d'intégration.

¹ Voir message sur le programme d'investissement 1997 (FF 1997, II 1115)

1.1.2 La situation particulière des entreprises suisses face au Marché Unique

Si l'on part du principe que notre situation en matière d'intégration économique peut être une des causes de la stagnation économique de ces dernières années, il faut alors se pencher sur les moyens que l'UE a mis en œuvre afin de faciliter l'expansion économique.

Le marché unique européen a entraîné trois conséquences majeures pour les entreprises des pays qui nous entourent:

- l'harmonisation des normes/standards de produits et de production → réduction des barrières techniques
- l'abolition des contrôles douaniers et des retards aux frontières → réduction des barrières physiques
- la libre circulation des personnes et la reconnaissance mutuelle des certificats de capacité → réduction des barrières personnelles

A cela s'ajoute aujourd'hui une harmonisation – à tout le moins, une meilleure coordination des dispositions – en matière fiscale et de sécurité sociale.

En Suisse, l'harmonisation technique s'est effectuée de manière quasi-autonome, soit par les entreprises elles-mêmes, soit au travers du programme SWISSELEX (exemples: les assurances, loi sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques, loi sur la métrologie adaptées) et des nombreuses mesures qui ont été prises en parallèle à l'élaboration de la loi sur les entraves techniques au commerce (voir § 1.2.1.1 ci-après). Même si les importateurs et exportateurs ont subi des conséquences diverses selon les branches, l'harmonisation technique est un problème de moindre importance actuellement. Le rapprochement avec l'UE, notamment dans les domaines d'implémentation de la «new and and global approach», a permis bon nombre de simplifications des procédures.

Il semble par contre que l'harmonisation douanière constitue véritablement un désavantage pour les entreprises suisses. La Suisse ne peut corriger ce problème que partiellement. Les fondements décisionnels datent d'un accord de libre-échange conclu avec les états de l'UE il y a plus de 20 ans. Celui-ci a supprimé des barrières fiscales pour l'industrie d'exportation que représente la douane. Même une entrée dans l'EEE n'aurait pas supprimé les contrôles à la frontière, l'harmonisation du droit technique suisse ne créant que des conditions avantageuses pour réduire les formalités, mais ne pouvant pas garantir leur disparition. A une époque où les retards de livraison portent de plus en plus préjudice à la position concurrentielle d'une entreprise, les charges administratives lors d'importation/exportation ne doivent pas être minimisées.

Du côté de l'entreprise, il est important que le personnel reste flexible afin d'être disponible pour les clients étrangers et les entreprises étrangères. Les entreprises de l'Union européenne n'ont pas de difficulté de ce côté-là grâce à l'intégration élargie du marché du travail. Par contre, les procédures requises pour l'obtention d'autorisations de séjour ou d'autorisations de travail pour étrangers sont les plus tortueuses pour les entreprises suisses, respectivement les employés avec passeport suisse. Ceci vaut autant pour une place d'un étranger en Suisse que pour un suisse à l'étranger. De plus, la reconnaissance mutuelle des certificats de capacité représente

également un problème qui sera analysé plus avant dans le rapport qui analysera les procédures d'exécution cantonale.

Même si l'exigence de l'eurocompatibilité limite la marge de manoeuvre autonome de la Suisse, il reste néanmoins un champ non négligeable d'action autonome en matière de libéralisation.

1.1.3 Le renouveau du modèle d'économie de marché

D'inspiration libérale, le processus de *réformes structurelles* vient des Etats-Unis et des institutions internationales. L'OCDE s'occupe de son application dans les pays industrialisés. Les pays anglo-saxons prétendent être les plus avancés (USA, Angleterre, Australie, Nouvelle-Zélande), mais les pays qui nous entourent directement ne sont pas en reste non plus.

La *réforme réglementaire* est étroitement liée aux réformes structurelles en ce qu'elle met l'accent sur la transposition des principes édictés par ces réformes au niveau des lois. La réforme de la réglementation signifie donc à la fois une amélioration de la réglementation et la déréglementation. A cet effet, des unités et des programmes spéciaux ont été créés au sein des administrations gouvernementales il y a parfois plus de vingt ans dans les pays anglo-saxons.² Quant aux autres pays – et en particulier les pays européens – de tels programmes se développent également.³

L'OCDE mène un vaste examen sur la gestion de la réglementation et la réforme réglementaire dans ses pays Membres. Comme premiers résultats, quelques indicateurs ont été évalués.⁴ Il ressort que la Suisse a un déficit au niveau de:

- l'engagement quant à la politique gouvernementale et organisationnelle
- l'utilisation de l'analyse de l'impact de la réglementation (AIR)
- l'évaluation des procédures d'autorisation.

Ce rapport est destiné à combler surtout le dernier des trois déficits cités. Il constitue également un point d'ancrage pour de futurs exercices conformément à l'option choisie d'analyse d'impact de la réglementation qui devrait analyser plus profondément – et pour cela de manière individuelle – les procédures existantes au niveau fédéral.

² Australie: l'Office of Regulation Review évalue et conseille le Council of Business Regulation sur la réglementation applicable aux entreprises; Canada: entrée en vigueur du programme d'«étude d'impact de la réglementation» en 1978 déjà; USA: Regulatory Analysis Review Group en 1978, Task force on Regulatory Relief en 1982, Regulatory Program of the US government, Regulatory Planning and Review en 1993; Angleterre: depuis 1992, tous les textes législatifs primaires et secondaires ainsi que les propositions de loi doivent faire l'objet d'une Compliance Cost Assessment par la Deregulation Unit du ministère en charge

³ Allemagne: le ministère de l'intérieur a élaboré des «directives pour déterminer les coûts résultant des dispositions légales». Elles vont être testées au niveau fédéral et des Länder dans une période de 9 mois; Italie: réforme de l'administration, décentralisation du gouvernement et nouveau statut de fonctionnaire sur la base de contrat privé, «Pilot Project Programm» qui comprend diverses mesures pour rendre l'administration proche du client; Mexique: depuis 1996, un «Economic Deregulation Council» s'occupe d'amender ou d'abroger les réglementations en vertu d'analyses coûts-bénéfices.

⁴ Réunion du Groupe sur la gestion de la réglementation et la réforme réglementaire, Comité de la Gestion publique, OCDE, juin 1998.

La Suisse fait bonne figure en ce qui concerne le reste des indicateurs en matière de qualité du processus de réglementation. Il est donc important de faire valoir les points positifs existants en comblant les lacunes.

1.1.4 Les revendications parlementaires

Considérant la récession persistante, les défis tels que la globalisation et les mutations structurelles des marchés auxquels les entreprises sont confrontées, un grand nombre d'interventions parlementaires ont été déposées. Cette dizaine de motions et de postulats sont compilés à la fin de la partie III de ce rapport; les revendications que l'on y retrouve sont reproduites dans la Partie 3 aux chapitres qui les concernent spécifiquement.

Le postulat du conseiller national Eugen David, intitulé «Charges administratives», au centre de cette analyse, exige un rapport répondant aux points suivants:

96.3607 Postulat David: Surcharges administratives du 9 décembre 1996

1. Liste des procédures d'autorisation prévues par la législation fédérale en indiquant:
 - la base légale concrète
 - le nombre de procédures engagées chaque année
 - leur durée moyenne
 - l'organe fédéral ou cantonal compétent en la matière.
2. Evaluation des procédures d'autorisation prévues par la législation fédérale:
 - nécessité d'un contrôle administratif préalable
 - rapport coûts sociaux – coûts économiques
 - utilité publique escomptée.
3. Liste des procédures d'autorisation prévues par la législation fédérale:
 - a. qui peuvent être totalement *abandonnées*;
 - b. qui peuvent être *remplacées* par d'autres instruments (contrôle subséquent ou taxes d'incitation, etc.)
 - c. qui peuvent être *intégrées* dans d'autres procédures et
 - d. qui peuvent être *accélérées* par des mesures concrètes.

1.2 Les réformes déjà entreprises

Ces diverses incitations, tant de l'extérieur que de l'intérieur, appelaient un besoin de réformes structurelles. Les acteurs politiques ont été contraints de repenser les structures-cadres de l'économie, en s'ajustant également aux tendances de réformes au niveau international, tant il est vrai que dans un contexte «mondialisé», les ajustements convergent d'un coin de la planète à un autre. L'allègement administratif est une autre étape dans ce processus de réformes structurelles qui se dessine selon trois grands axes: dans un premier temps, la création d'un marché intérieur concurrentiel et eurocompatible, puis les restructurations dans le domaine para-étatique (infrastructures, agriculture) et enfin la réforme de l'administration elle-même.

Ce chapitre introductif présente des réformes de réglementation déjà introduites à ce jour, afin de montrer ainsi la progression des efforts entrepris.

1.2.1 La régénération de l'économie de marché

1.2.1.1 Un marché intérieur suisse eurocompatible

En avril 1992 déjà, le Conseil fédéral avait institué un groupe de travail interdépartemental «Revitalisation» qui devait lui soumettre des propositions servant à promouvoir la place économique suisse. Suite au rejet de l'EEE en décembre, un premier paquet de mesures fut arrêté en janvier 1993. Il répondait à une approche pragmatique selon laquelle, il valait mieux, désormais, adapter au plus vite ce qui était réalisable sur le plan de la législation intérieure, le reste formant le paquet des négociations bilatérales.

Il faut souligner la poursuite de deux objectifs prioritaires afin d'améliorer les conditions de base auxquelles les entreprises devaient faire face: au plan extérieur, il fallait assurer dans la mesure du possible le libre-échange par de nouveaux moyens, vu l'impossible réalisation des quatre libertés avec les pays européens. Dans l'intervalle, la conclusion des accords du GATT/OMC a forcément mis du baume sur la plaie. Au plan intérieur, libérer l'économie de ses entraves au bon fonctionnement du marché devenait urgent. Sans être totalement exhaustif, il convient de citer les principaux changements apportés.

La *loi sur les entraves techniques au commerce* a permis de rendre la Suisse compatible avec d'autres pays en créant les conditions nécessaires pour l'adaptation des normes suisses à celles des pays voisins. Le nouvel appareil législatif en matière de concurrence (*loi sur les cartels* plus *loi sur la concurrence déloyale*, qui a permis l'assouplissement du régime des soldes) a supprimé un grand nombre d'ententes sur les prix, les quantités et la répartition géographique des marchés. Enfin, la *loi sur le marché intérieur* a permis de libérer le commerce et l'artisanat locaux du protectionnisme cantonal, voire communal. On peut y ajouter différentes législations et un concordat sur les marchés publics qui facilitent l'accès, pour les entreprises, aux procédures d'adjudication publique de tous les niveaux étatiques.

Ces trois lois fondamentales ont appelé d'autres réformes, cette fois davantage du ressort de la déréglementation, et qui sont devenues très importantes dans le présent contexte. Elles ont opéré dans des domaines où la réglementation était très contraignante, comme le marché foncier et le droit de la construction. C'est ainsi qu'une révision de la loi sur l'aménagement du territoire a eu lieu; elle soumet les cantons aux obligations suivantes:

- imposition de délais de traitement des dossiers par l'administration
- obligation de coordination entre autorités concernées
- simplification des voies de recours.

A cela s'ajoute une révision partielle de la Lex Friedrich (un deuxième tour a été nécessaire), qui a affranchi de l'obligation d'autorisation l'acquisition de biens immobiliers à des fins commerciales. Il faut aussi souligner la révision de l'ordonnance sur l'étude d'impact sur l'environnement qui a assoupli et simplifié ce passage obligé pour toute construction d'une certaine envergure.

La complexité de certaines procédures administratives a déjà été démontrée (cf. FF 1993 I 805). Sous la direction du contrôle administratif du Conseil fédéral, un projet a été mis sur pied le 7 avril 1993 avec l'objectif de trouver des solutions pour une meilleure coordination des processus de décision pour les grands projets nécessitant des terrains. Après que la décision du Conseil fédéral en faveur dudit «modèle de concentration» fut prise le 13 septembre 1995, la rédaction des documents pour la consultation et du message put commencer. Le 25 février 1998, le Conseil fédéral a approuvé le message. La réforme principale concerne les décisions en matière d'expropriation et de défrichement qui sont intégrées dans la procédure d'approbation des plans (voir FF 1998 2591 ou le chapitre 4 de la partie III).

1.2.1.2 Le programme de régénération de l'économie de marché, 2^e étape: La réforme dans les domaines des infrastructures et de l'agriculture

Les réformes citées jusqu'à présent étaient nécessaires, mais ne concernent que l'activité de l'Etat dans ses fonctions d'ordre et de régulation. Un pan entier du domaine de l'intervention étatique, à savoir la gestion des services publics, entre dans une nouvelle ère sous la pression de l'évolution des pays étrangers dans ce domaine.

L'idée du monopole d'état est révolue pour laisser la place aux privatisations, ayant pour corollaire l'ouverture des marchés. Cette nouvelle conception de gestion des services autrefois «publics» vise à deux buts essentiels: en instaurant la concurrence, le nombre d'entrants sur le marché augmente, ce qui permet de vendre le service à un prix reflétant la vérité des coûts, prix qui est sensé diminuer en laissant opérer le libre jeu de la concurrence justement. Ceci devrait profiter à la fois aux consommateurs qui achèteraient à des prix plus bas et aux entreprises qui auraient accès à des marchés jusque là inexistantes pour elles. A la fois acheteurs et vendeurs, les entreprises sont sensées bénéficier doublement de ces réformes.

La teneur du paquet de mesures visant les entreprises du secteur public a été définie au milieu de l'année 1994 et a certainement constitué un des angles d'attaque les plus présents de la législature en cours. Il n'y a désormais plus un marché, auparavant géré par une seule entreprise publique, qui ne fasse l'objet d'une libéralisation quelconque.

En séparant la Poste de Swisscom et avec l'introduction de la nouvelle loi sur les télécommunications, le marché des télécommunications est désormais ouvert, ce qui offre des tarifs plus avantageux et des possibilités d'entrée sur de nouveaux marchés pour les entreprises. Le monopole de la Poste a été restreint dernièrement (concurrence ouverte concernant: limite de poids face aux services privés de délivrance de paquets et saut tarifaire minimal pour les envois express). Le monopole de Swissair tombera d'ici à l'an 2008, et les résultats de la conclusion des négociations bilatérales fera aboutir l'ouverture du ciel européen. Il y a également eu l'accord «open sky» avec les Etats Unis. La réforme des chemins-de-fer est en cours et sera évoquée dans la Partie 3. La réforme du marché de l'électricité – encore largement débattue – a déjà mené à de nombreuses prises de participations étrangères dans des sociétés suisses opérant dans ce secteur. Une ouverture en matière d'approvisionnement telle qu'elle s'opère en Europe s'annonce également pour le marché du gaz.

A cela s'ajoutent des réformes considérables pour les secteurs de l'agriculture et de la santé. Avec le programme «Politique agricole 2002», la position des organismes para-étatiques sera grandement modifiée (à l'exemple de l'Union suisse du fromage). Dans le cadre de la réforme de la santé, la discussion se porte actuellement sur la question de la position et du financement des hôpitaux qui sont, pour la plupart, des établissements para-étatiques.

1.2.2 Le programme d'allégement administratif

Le Conseil fédéral a fait du soulagement administratif des PME l'un des objectifs de la législature en cours (objectif R6). Un groupe interdépartemental a été créé pour le mener à bien. Son rapport intermédiaire a été approuvé par le Conseil fédéral le 22 janvier 1997 dans la FF 1997 II 282. Dans sa partie générale, le rapport fait figurer les principales approches qui permettent de faciliter les rapports entre les PME et les autorités. Il s'agit dès lors de favoriser les évolutions suivantes:

1. Réduction des prescriptions
2. Accélération, simplification et amélioration des procédures
3. Réduction du nombre de services à contacter dans l'administration
4. Reconnaissance de contrôles et certificats privés en
5. remplacement de contrôles et attestations officielles
6. Simplification des formulaires
7. Déplacement de certaines tâches en direction des pouvoirs publics.

Voici les résultats principaux déjà achevés:

- Hausse de la limite du chiffre d'affaires pour l'application des taux forfaitaires de TVA
- Prolongement des heures d'ouverture des bureaux de douanes à destination des «exportateurs agréés»
- Le «One-Stop-Shop» («guichet unique») à l'OFAEE accorde toutes les autorisations d'exportation concernant le matériel de guerre et les biens à «dual use».
- Forum des assurances sociales: première séance tenue en 1998

D'autres mesures ont suivi depuis, comme la création d'un forum PME avec un mandat plus vaste, ou les nouveaux formulaires pour la taxation TVA.

Les objectifs 1 à 6 cités ci-dessus seront poursuivis plus avant et trouvent une nouvelle application concrète avec cette étude sur les procédures de droit fédéral de l'économie.

1.2.3 La réforme de l'administration

Après les changements apportés dans les fonctions de l'Etat comme régulateur et pourvoyeur de services, il ne reste plus qu'à réformer l'administration elle-même.

Ceci avait débuté avec le programme *Armée 95*, qui sera terminé très prochainement avec l'Armée XXI. La partie civile de l'administration fédérale est sous la loupe avec la *réforme du gouvernement et de l'administration*, dont un élément est le programme NOVE; deux départements ont été désignés comme «pilotes» dans cet exercice, le DFE et le DETEC. Concernant le travail de l'administration lui-même, certains offices ou services ont été transformés en unités GMEB (Gestion par Mandat de prestation et Enveloppe Budgétaire; en allemand FLAG: Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudgets), suivant des principes de nouvelle gestion publique (NPM), soit l'auto-financement des prestations fournies. Dernièrement, un message sur la nouvelle loi régissant le statut des fonctionnaires a été adopté.

Suivant l'optique d'une réglementation étatique qui ne devrait pas seulement être libérale, mais également de qualité, le Conseil fédéral s'est également intéressé aux risques de corruption dans l'administration et a reçu une étude à ce sujet de la part de son Contrôle administratif.

2 Notions théoriques de base et délimitation de l'exercice

Dans ce chapitre, quelques notions introduisent le sujet de manière plus théorique afin de permettre une description des buts et de la méthode choisie pour cet «inventaire et évaluation des procédures de droit fédéral de l'économie».

2.1 Réglementation/régulation: définitions et buts

Un état de droit moderne est doté d'un appareil législatif qui peut être vu sous l'angle juridique, mais aussi économique. La «réglementation» ou «régulation», terme à connotation davantage économique, comprend le système juridique et normatif dans son entier, pour autant qu'il concerne les relations entre les entreprises (ou les privés) et l'Etat. L'organisation interne de l'Etat n'est donc pas comprise dans cette définition; elle est davantage du ressort de la réforme de l'administration et de la nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons.

En Suisse, les réglementations répondent aux principes constitutionnels de légalité, d'intérêt public prépondérant, de proportionnalité et d'égalité de traitement, dans le but d'assurer la sécurité de la justice et la protection des libertés des citoyens. D'un point de vue juridique, la déréglementation soulève la question de la persistance de l'intérêt public derrière l'action étatique. Même si l'existence fondamentale de l'intervention étatique n'est pas remise en question, la déréglementation amène forcément à redéfinir la pesée des intérêts telle qu'elle est intégrée dans la forme actuelle de l'intervention étatique.

L'argumentation économique, elle, admet que l'intervention étatique est requise pour parer aux distorsions du marché lorsque celui-ci ne peut pas s'organiser tout seul de manière optimale. Dans la terminologie économique, la «réglementation» est

une forme d'activité étatique.⁵ D'après une délimitation internationale, elle sert deux buts principaux.⁶

Le premier est la correction du résultat des marchés. Il s'agit alors de *régulation économique*. Celle-ci peut prendre deux tendances presque opposées: d'une part, établir les conditions propices au bon développement de l'activité économique (exemple: droit sur les brevets); d'autre part, elle peut opposer des restrictions au déroulement de l'activité économique pour servir des buts d'intérêt plus général (exemple: maintien de la population paysanne).

Le deuxième but est de parer aux déficiences du marché. Il s'agit de réaliser ce que l'interaction des agents économiques ne peut pas opérer d'elle-même, en l'occurrence, la réalisation du dispositif social d'un Etat, comme les domaines de la santé, les assurances sociales, les conditions de travail, la protection de l'environnement. Il s'agit alors de *régulation sociale*.

C'est surtout cette dernière forme de régulation qui a augmenté, en quantité et en complexité, de façon exponentielle depuis la deuxième moitié du XX^e siècle. Cette augmentation est due, entre autres, à la mise en place, dès l'après-guerre, des acquis sociaux et à l'émergence de nouveaux problèmes créés par l'industrialisation et par les nouvelles technologies (dispositions environnementales, sanitaires, etc). Les régulations économiques reflètent le développement et l'expansion des diverses activités économiques, leur complexité et leur nouveauté, et, enfin, le besoin d'ajustement à des systèmes réglementaires plus larges (internationaux, supranationaux) dans un monde de plus en plus interdépendant. Il en résulte selon les cas une déréglementation ou une reréglementation, la libéralisation des marchés n'ayant pas toujours, comme corrolaire, l'abolition de réglementations.

2.1.1 Déréglementation et reréglementation

La quantité de réglementations n'est pas un problème tant que leur qualité et leur efficacité sont assurées. Pour cela, il faut que les bénéfices issus de l'implémentation d'une norme réglementaire surpassent les coûts que celle-ci engendre pour les citoyens, les agents économiques et le gouvernement. A partir du moment où l'efficacité d'une norme réglementaire est faible, les coûts générés sont élevés pour l'économie d'un pays en faisant porter une charge trop lourde sur les agents économiques (coûts administratifs et coûts d'investissements pour les entreprises, coûts indirects sur le dynamisme de l'activité économique) et sur l'administration elle-même (coûts directs pour le gouvernement). Si tel est le cas, un besoin de «réforme réglementaire» s'impose afin d'optimiser l'action des pouvoirs publics. Le spectre d'une telle réforme est large; il peut aller de la révision d'une seule réglementation à la modification d'un régime institutionnel entier.

⁵ D'autres instruments pour la réalisation des politiques gouvernementales sont les instruments de politique macro-économique, l'octroi de subventions, la mise en place de services étatiques dans le domaine de la recherche et de la formation, la mise en place d'infrastructures, la capacité d'information, l'élaboration de solutions pilotes, les décrets de droit privé qui offrent des possibilités de dérogation.

⁶ La distinction entre les régulations sociales et économiques est difficile à opérer comme celle entre les interventions de politique économique et de police du commerce présente au cours des chapitres suivants.

Trois aspects sont donc à considérer lors d'une réforme réglementaire: la quantité, la qualité et le coût d'une réglementation. Deux cas de figures majeurs peuvent se présenter. Premièrement, la «déréglementation» vise à diminuer le nombre de réglementations existantes. Deuxièmement, la «re-réglementation» est nécessaire pour améliorer la qualité des réglementations existantes, les optimiser et les rendre compatibles aux exigences du moment. C'est la philosophie d'un «Etat plus efficace». Le présent rapport adopte ce deuxième point de vue.

2.1.2 Approfondissement de l'évaluation dans le présent rapport

Sur le plan international, il y a un instrument privilégié pour effectuer la réforme de la réglementation. Cet instrument, largement utilisé, est l'*analyse de l'impact de la réglementation (AIR)*. Cette dernière permet la comparaison des avantages et des inconvénients d'une norme et de ses alternatives, pour tous les agents concernés, et de choisir ainsi le mode réglementaire le plus efficace. Il y a plusieurs méthodes d'AIR, dont certaines sont plus exigeantes que d'autres, notamment: – l'analyse coûts-bénéfices, – l'analyse coûts-efficacité, – l'analyse coûts-efficience. L'évaluation des risques et l'appréciation de la législation sont des moyens plus spécifiquement techniques ou juridiques.

Le présent exercice, consistant en l'inventaire et l'évaluation des procédures de droit fédéral de l'économie, constitue un premier pas vers une AIR. En plus des réflexions sur les coûts et bénéfices, des questions d'accès au marché apparaissent au premier plan. En effet, il s'agit ici de tenir un registre si possible exhaustif de ces procédures qui ne forment qu'un sous-groupe de l'ensemble de la réglementation. Il est également démontré quelles dispositions doivent mettre en place les requérants – en l'occurrence les PME – pour obtenir le feu vert des autorités. Ensuite, des mesures sont proposées pour rendre l'accès plus simple et moins sélectif à ces domaines réglementés. Cette évaluation examine seulement au plan conceptuel dans quelle mesure les dispositions légales matérielles, conditions d'obtention d'une autorisation, sont nécessaires et suffisantes pour atteindre le but fixé par la loi qui pourrait d'ailleurs souvent être exprimé de façon plus précise. Des investigations plus poussées supposent un travail qui doit être mené au niveau de chaque disposition particulière ou de chaque ordonnance. Un tel travail ne saurait être fait dans le cadre d'un traitement compact de l'ensemble des procédures de droit fédéral de l'économie.

2.2 Notions relatives aux procédures de droit fédéral de l'économie

2.2.1 Définition et délimitation du concept

Les «procédures de droit fédéral de l'économie» font partie des procédures administratives. Elle ne comprennent pas les procédures fiscales et pénales. En outre, ne sont retenues ici que les procédures concernant les relations entre privés et Etat. Celles qui se déroulent à l'intérieur de l'administration ou entre niveaux étatiques ne sont pas prises en compte.

Selon la définition que nous avons élaborée, qui se réfère à une logique plus économique que juridique, une «*procédure de droit fédéral de l'économie*» légitime

l'intention d'un requérant (notamment une PME) pour lui donner le droit de pratiquer une activité économique quelconque: reconnaissance de l'activité, vente et achats de biens, exécution d'un investissement, engagement de personnel, relation avec l'environnement extérieur.

Selon cette définition, une procédure de droit fédéral de l'économie existe lorsqu'il y a une obligation, pour le requérant, d'annoncer une intention, et que ceci fait ensuite l'objet d'une approbation explicite ou implicite de l'autorité administrative. Dans ce sens, sont considérés, d'une part, les «autorisations» formulées comme telles dans les textes légaux, mais également d'autres types de champs d'intervention étatique:

- licences, permis (d'exportation, d'importation, de transit de marchandises), certificats pour des produits, pour des procédés de fabrication, pour l'exercice d'une activité ou d'un métier
- procédures d'enregistrement
- déclarations obligatoires
- accréditations
- obligations d'annonce
- procédures d'examen, de contrôle
- concessions.

Pour une liste exhaustive et une description, nous renvoyons le lecteur au §1.1 de la Partie 3.

2.2.2 Formes des dispositions légales

Les bases légales formelles des procédures de droit fédéral de l'économie telles que définies ci-dessus se trouvent en majorité dans les lois fédérales, les arrêtés fédéraux et éventuellement les ordonnances. Dans leur application, il arrive que le requérant doive fournir d'autres documents qui attestent de la conformité à d'autres *dispositions matérielles*. Celles-ci règlent dans le détail ce qui est requis de la part du requérant pour obtenir l'autorisation (exemple: information sur le produit, standards qualitatifs ou quantitatifs). Ces dispositions matérielles peuvent se trouver dans d'autres articles de la loi concernée ou prendre la forme d'autres ordonnances fédérales, de directives, de prescriptions émises par l'autorité administrative compétente, de règlements internationaux.

Pour l'essentiel, ces dispositions matérielles n'ont pas été prises en compte, sauf de manière sommaire lors de l'évaluation du travail fourni par le requérant en vue de l'obtention de l'autorisation. Cependant, il se peut que le travail à fournir dans ce contexte soit tel qu'il fasse l'objet d'une procédure qui ne soit pas nommément une procédure d'autorisation, mais une procédure préalable nécessaire à la procédure d'autorisation. Les cas les plus fréquents en sont les procédures d'examen, dont les études d'impact sur l'environnement sont les plus nombreuses. Ces procédures sont qualifiées de «*annexes*».

2.2.3 Instances d'exécution: délimitation de l'intervention des cantons

Les domaines touchés par les procédures de droit fédéral de l'économie ne sont pas exempts de l'intervention cantonale dans bien des cas. Tant que celle-ci est explicitement mentionnée dans le droit fédéral, elle fait en quelque sorte partie du champ d'investigation de cette étude. Bien que les subtilités du fédéralisme helvétique rendent l'interaction des compétences cantonales et fédérales en matière d'exécution souvent complexe, il a été défini, pour des besoins de clarté, que la participation des cantons peut revêtir deux formes:

A) Exécution conjointe par la Confédération et les cantons: le droit fédéral stipule la procédure à suivre et ne prévoit qu'une participation des cantons. Il peut s'agir d'une prise de position, d'un contrôle subséquent ou de la délivrance de l'autorisation elle-même. Exemple: art. 86 LF sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne, concernant le reboisement de terrains défrichés.

B) Exécution par les cantons uniquement: le droit fédéral donne les règles de principe, mais délègue aux cantons la compétence en matière d'exécution. Exemple: art. 24 LAT, concernant les autorisations de construire hors des zones à bâtir.

En plus des procédures dont la Confédération est la seule instance d'exécution, ce rapport tient compte des procédures classées sous A. Par contre, il n'a pas été possible, pour des questions de ressources en temps et en personnel, de considérer les procédures du type B. Elles feront l'objet d'un deuxième rapport dans le courant de l'année 1999.⁷

Les procédures qui formeraient une catégorie C, c'est-à-dire celles qui sont prévues par le droit cantonal ou communal et donc exécutées par les autorités cantonales ou communales, ont été inventoriées par le canton de Zurich et soumises à une évaluation sommaire. Un même travail a été fourni par le canton des Grisons également.⁸

2.3 Les obstacles à l'allégement des procédures de droit fédéral de l'économie

Tout changement ne se fait pas sans heurt. D'une part, les résistances peuvent être fortes; d'autres part, des conditions externes limitent les potentialités de changements.

2.3.1 Le fédéralisme

Un gouvernement décentralisé entre justement dans la définition d'un gouvernement flexible et proche du citoyen selon l'OCDE (Regulatory Reform, vol. II Thematic

⁷ Les procédures de la section de l'énergie nucléaire de l'OFE ont également été épargnées.
⁸ Zurich: Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Zürichs an den Kantonsrat zur Motion KR-Nr.10/1994 betreffend Reduktion von Bewilligungsverfahren und zum Postulat KR-Nr.11/1994 betreffend Beschleunigung und Vereinfachung von Bewilligungs-, Rekurs- und Gerichtsverfahren vom 20. August 1997.

Grisons: Directive du gouvernement concernant la simplification, l'accélération et la coordination des procédures du 14 janvier 1994.

Studies, 1997, p. 195). Par définition, il est aussi plus démocratique et devrait offrir des solutions plus souples car répondant au principe de subsidiarité. Néanmoins, toute médaille a son revers et les structures fédéralistes helvétiques prouvent à maintes reprises qu'elles peuvent compliquer la tâche pour le citoyen. L'élaboration de la loi sur le marché intérieur a mis en évidence qu'à l'ère de la mondialisation, le protectionnisme cantonal existait encore.

Dans la gestion de l'administration elle-même, force est de constater qu'il n'est pas facile de dénouer les méandres du partage des compétences entre cantons et Confédération. Le message sur la coordination et la simplification des procédures d'approbation des plans (FF 1998 2591) démontre l'ampleur d'une redéfinition des compétences d'exécution entre cantons et Confédération pour les gros projets de construction.

Cette répartition répond parfois à une base historique, quand elle n'est pas arbitraire. Il n'est pas facile de modifier ces structures en profondeur. A fortiori, ceci ne se peut se faire au travers d'un rapport qui inventorie toutes les procédures de droit fédéral de l'économie. Même si l'on procède au cas par cas, il est difficile dès lors de compter, dans l'élaboration de solutions, avec l'éventualité d'un redécoupage du paysage fédéral. Mais il en sera fait explicitement mention lorsque cela s'avérerait être nécessaire.

2.3.2 La Constitution

Bien que les procédures de droit fédéral de l'économie trouvent généralement leur base légale au niveau des lois fédérales, voire des ordonnances, certains domaines sont ancrés dans la Constitution. Certaines dispositions de principe renvoient aussi à la Constitution. Dans certains cas, il est alors difficile d'envisager, à court terme, des modifications de fond, car elles nécessiteraient un changement de régime constitutionnel.

2.3.3 La législation internationale

Même si la Suisse ne fait pas partie de l'Union européenne, elle n'en a pas moins l'intention de rendre sa législation compatible à celle de l'UE dans le plus de domaines possible, car l'accès au marché européen est primordial. Dans certains cas, ceci augmente la densité normative et va parfois à l'encontre d'un allègement administratif. Toutefois, étant donné qu'un ajustement rapide aux normes européennes est un objectif prioritaire, une proposition d'allègement qui aurait pour conséquence d'éloigner la Suisse de l'eurocompatibilité est évincée par principe. Une telle doctrine limite par conséquent le spectre des possibilités de réformes. Il en va de même pour d'autres standards internationaux (contrôle bancaire par exemple).

2.3.4 L'inobjectivité

Ce rapport est un examen de l'activité interne de l'administration et effectué par l'administration. Il n'y pas eu le concours d'un expert externe. Ce choix a répondu à une nécessité, celle de pouvoir évaluer avec suffisamment de familiarité le travail

déployé par l'administration fédérale. A ce titre, il est évident que les informations obtenues ne provenant en majorité ni des requérants eux-mêmes ni d'une instance neutre, l'objectivité dans la récolte et dans le traitement de l'information n'est pas pleinement atteinte.

2.3.5 Culture du consensus

Notre système fédéraliste est basé sur une culture du consensus à large échelle: à l'interne du gouvernement avec les procédures de consultation des offices et de co-rapport, comme à l'externe lors de la consultation des milieux intéressés. Si ce système développe les avantages de léser le moins grand nombre de personnes, d'entretenir la démocratie, et d'empêcher l'introduction de réformes abruptes qui ne correspondraient pas au régime économique de ce pays, il faut tout de même constater qu'il empêche aussi certaines propositions d'aboutir concrètement.

2.3.6 Motifs d'intérêt public prépondérant

Dans un monde en mutation rapide, l'intervention des pouvoirs publics demeure indispensable pour préserver et promouvoir d'importants objectifs sociaux, qui englobent notamment la sécurité, la santé, le service universel, la qualité de l'environnement et d'autres valeurs. Dans ces domaines, il est difficile de réformer sur le fond, mais il reste une marge de manoeuvre quant à la forme et à l'exécution de la réglementation.

Il est également important de privilégier l'idée de complémentarité entre objectifs sociaux et économiques, plutôt que celle d'opposition. Un marché concurrentiel, mais transparent, peut offrir une meilleure protection au consommateur qu'un marché monopolistique aux coûts prohibitifs.

2.4 Les objectifs de l'exercice

2.4.1 Objectifs généraux

2.4.1.1 Améliorer la croissance économique

Dans la théorie économique néo-classique, rechercher l'efficacité des marchés par une réglementation optimale mène à la réduction des distorsions. Celles-ci sont représentées, par exemple, par des coûts de transaction, des obstacles au libre-échange ou encore le maintien d'entreprises non concurrentielles dans un marché en déclin.

L'optimisation des réglementations est recherchée afin de promouvoir la concurrence, l'ouverture des marchés, l'accès au marché, et partant, favoriser l'innovation, le progrès technologique et l'échange. En permettant aux entreprises d'être plus flexibles et dynamiques grâce à l'élimination de rigidités existantes, le but ultime d'une réforme réside dans le soutien à la croissance économique.

Ce discours est fortement emprunt de néo-libéralisme. Cependant, il peut rester nuancé si on lui oppose un dispositif social bien en place.

2.4.1.2 Augmenter l'efficacité du gouvernement

L'abaissement des coûts de transaction pour les entreprises passe forcément par une simplification des contacts avec les services d'un gouvernement. Pour cela, il est primordial qu'un gouvernement soit efficace dans son activité, flexible, apte au changement dans un monde en constante mutation et optimisateur dans ses choix.

Une analyse de l'impact de la réglementation (AIR) bien élaborée donne les instruments à un gouvernement pour choisir au moindre coût tout en considérant les différents intérêts en présence. Sans aller aussi loin, l'inventaire et l'évaluation des procédures de droit fédéral de l'économie est une première étape dans la compréhension et l'analyse de ce type d'activité gouvernementale. Cet exercice offre un premier registre et une première codification nécessaires ensuite à la mesure de l'efficacité de l'administration. L'apport de solutions est une étape supplémentaire vers l'élaboration d'une administration plus soucieuse de ses clients. En tant que partenaire, le secteur public doit aussi offrir des services au meilleur rapport qualité-prix. L'octroi d'autorisation ne fait indiscutablement pas exception à la règle.

2.4.1.3 Ressourcer les valeurs démocratiques

Un gouvernement agissant comme partenaire de l'économie et structuré davantage sur des modèles de management privé ne sera plus perçu comme «empêcheur de tourner en rond». Il regagnera la confiance des milieux économiques. La réduction de l'aspect péjoratif d'une bureaucratie trop souvent décriée comblera le fossé entre un gouvernement accusé de ne pas connaître les besoins des citoyens et les milieux économiques qui font face à des difficultés croissantes.

2.4.2 Objectifs spécifiques

A l'interne, cet exercice devrait fournir une mine d'informations sous forme de:

- base de donnée
- descriptif transversal de l'activité étatique (de manière analogue au rapport sur les subventions)
- systématique qui permette l'utilisation d'une grille de solutions
- première étape pour une AIR
- identification des problèmes et des points forts.

2.4.3 L'optique d'une PME

En plus des trois objectifs généraux spécifiés au point 2.4.1, ce rapport poursuit, comme but final, la simplification des relations entre PME et offices fédéraux lorsqu'il s'agit, pour des raisons diverses, de légitimer leur activités. Les statistiques suivantes montrent à quel point il est important de procéder à un jugement de la procédure étatique à partir de l'optique des PME. Elles représentent certainement le groupe de clients le plus fréquent de l'administration pour toutes les procédures retenues.

2.4.3.1 Quelques chiffres en bref

Depuis peu, la Suisse a adopté la définition européenne d'une PME qui doit désormais compter jusqu'à 250 employés.

Tableau 1: PME dans l'économie

	Total entreprises	Entreprises de droit privé	PME de droit privé
Nombre d'entreprises	297 659	288 170	287 345
En %	100	96,8	96,5
Nombre de salariés	3 539 067	2 890 647	2 156 574
En %	100	81,7	60,9
Taille moyenne	11.9	10	7.5

Selon le recensement fédéral des entreprises de 1995 (voir tableau 1 ci-dessus), les PME représentent 96,5 % des quelque 297'659 entreprises suisses. 88% d'entre elles sont des micro-entreprises, ce qui reste un des taux les plus bas en Europe. Le nombre moyen d'employés par PME en Suisse est de 7, chiffre relativement élevé en comparaison internationale.

La part détenue par les PME dans l'emploi total est d'environ 61%. Là, la Suisse se trouve dans la moyenne européenne.

2.4.3.2 Remédier aux désavantages des PME

Il est primordial que les autorités adoptent le point de vue d'une PME car elle fait face à des désavantages certains dus à sa petite taille.

Les PME n'ont pas les moyens de payer un service juridique qui les renseigne sur chaque dispositif légal à respecter pour une activité bien précise. Les coûts (exprimés par employé ou en pour cent du chiffre d'affaire) pour s'adapter aux changements sont plus élevés dans le cas d'une PME que dans celui d'une grande entreprise. Dans le cas des réglementations administratives, le respect des dispositions grève davantage une PME, car ces travaux prennent des allures de coûts fixes, non dépendants du nombre d'employés. Les possibilités de délocalisation et de sous-traitance sont également moindres.

2.5 La méthode choisie

L'exercice a deux volets: d'une part, *l'inventaire* des procédures; d'autre part, leur *évaluation*. Le premier volet est donc descriptif; il renseigne sur le nombre de procédures de droit fédéral de l'économie se trouvant dans le Recueil systématique ainsi que sur des données telles que la base légale, l'instance de décision, le nombre de demandes par année, le nombre d'oppositions/recours, le délai de traitement d'une demande, la coordination avec d'autres procédures. Ces informations ont été récoltées grâce au concours de tous les offices fédéraux concernés auxquels une première fiche d'inventaire, puis un questionnaire par procédure ont été successivement

soumis. Ces données ont été saisies dans une base de données. Des fiches par procédure en ont été extraites et constituent l'annexe de ce rapport. Un extrait des données figure en Partie 2.

Sur la base de ces informations et des entretiens qui ont été menés avec chaque office concerné, il a été possible d'identifier des inefficiences et un potentiel d'optimisation de ces procédures, qui peuvent se ranger en deux grandes catégories:

- dans leur nature même, au niveau de l'utilité recherchée: doublons, intervention trop lourde par rapport au but poursuivi, mesure obsolète, but mal défini.
- dans leur exécution: délai de traitement trop long, manque de coordination avec d'autres autorités, manque de transparence, surcroît de travail pour le requérant et les autorités.

L'identification de ces différents problèmes n'a de sens que s'il leur est apporté des solutions. Ainsi le volet «évaluation» comprend-il la formulation de propositions d'optimisation des procédures inventoriées, articulées autour de 5 stratégies de solutions. Ces diverses solutions sont analysées dans la Partie 3.

Un premier groupe de solutions concerne la simplification et l'amélioration de l'exécution des procédures par:

1. l'accélération (chapitre 3, Partie 3)
2. une meilleure coordination (chapitre 4, Partie 3)
3. une modification des dispositions matérielles (chapitre 5, Partie 3)

Un deuxième groupe de solutions remet en cause la forme de l'intervention étatique, voire son utilité par:

4. le remplacement par d'autres instruments que l'«autorisation», voir l'abandon des procédures (chapitre 6, Partie 3).

Un troisième groupe de solutions ne vise pas de changements des dispositions exécutoires, mais des dispositions organisationnelles afin d'améliorer la motivation des employés et la transmission d'informations:

5. l'introduction de mesures relatives au New Public Management et de la gestion de la qualité (chapitre 7, Partie 3).

Partie II

Inventaires des procédures fédérales et cantonales

1 Procédures de droit fédéral et d'exécution fédérale

La liste ci-dessous présente les procédures prévues par le droit fédéral et exécutées par les offices fédéraux. Cette liste n'est pas forcément exhaustive vu l'amplitude de la définition adoptée (voir partie 1). Ce sont les procédures que ce rapport analyse. Pour chacune d'elles, le nombre des cas par an est indiqué dans la colonne de droite. Pour des informations détaillées sur les procédures, le lecteur peut se référer aux fiches signalétiques regroupées en annexe.⁹

Liste 1

N°	Titre de la procédure	Nombre de cas
11.01	Admission et enregistrement d'un navire	0–3
11.02	Autorisation pour la radiation d'un navire	0–3
21.01	Autorisation pour distribution de films	1–2
24.01	Autorisation d'exploitation pour produits immunobiologiques (fabrication/importation)	env. 10 avec les renouv.
24.02	Autorisation d'importation de produits immunobiologiques	env. 1200
24.03	Enregistrement de produits immunobiologiques	5–10
24.04	Autorisation pour laboratoire (produits sanguins et transplants)	15
24.05	Permis d'écouler des produits immunobiologiques	Env. 410
24.06	Approbation d'une méthode permettant d'inactiver ou d'éliminer les agents pathogènes	1–3
24.07	Autorisation de vente de DIV	30–40
24.08	Obligation d'annonce de vente de DIV	70–90
24.09	Autorisation d'exploitation pour la manipulation du sang (produits labiles)	Env. 70
24.10	Autorisation d'exploitation pour le transport de transplants (hôpitaux)	Au total 6
24.12	Reconnaissance de laboratoire en microbiologie et sérologie (facultatif)	3
24.13	Dérogation au principe de livraison d'informations sur les dispositifs médicaux	1997: 15, 1998 env. 120 pend.
24.14	Obligation d'annonce pour la mise sur le marché de dispositifs médicaux	3800 annonces attendues
24.15	Autorisation concernant les importations/exportations de stupéfiants, substances psychotropes et préc.légaux	Environ 5000/année
24.16	Autorisation exceptionnelle relative aux stupéfiants prohibés	Environ 30
24.17	Enregistrement de désinfectant	100–120
24.18	Autorisation de pratiquer le vaccin contre la fièvre jaune	10–15
24.19	Approbation des examens finaux de médecin	Env. 6000

⁹ L'annexe n'est pas reproduite dans la feuille fédérale, mais peut être obtenue comme tiré spécial au-près de l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi. On peut aussi la consulter sur internet (par www.info.bwa.ch et www.pmeinfo.ch)

N°	Titre de la procédure	Nombre de cas
24.20	Admissions spéciales aux examens	Env. 500
24.21	Autorisation pour la manipulation de rayons ionisants	Env. 2000
24.22	Approbation pour installations et sources de rayons radioactives	10
24.23	Admission de denrées alimentaires	Env. 200
24.24	Certificat de formation pour commerce de toxiques	Env. 2000
24.25	Obligation d'annonce pour les produits toxiques destinés à l'industrie et l'artisanat	> 9000
24.26	Autorisation de commercialiser des produits toxiques destinés au public	3000–3500 autorisations
24.27	Autorisation pour élément de base	environ 20
24.28	Annonce des changements et des nouveaux effets secondaires	30–100
26.01	Tâches de caisses de compensation AVS confiées à des tiers (sous-traitants)	1 à imprévisible
26.02	Autorisation des bureaux de révision et de contrôle (AVS)	0
26.03	Reconnaissance des personnes qui s'occupent de la révision des caisses de compensation	5
26.04	Approbation des primes d'assurés pour les indemnités journalières facultatives	env. 120
26.05	Reconnaissance d'établissements et de cours de formation complémentaires ou postgradués	3 jusqu'à maintenant
26.07	Approbation des primes d'assurés pour l'assurance obligatoire	env. 120
26.08	Enregistrement d'assurances accident	0
26.09	Reconnaissance de caisses maladie	1–2
31.02	Reconnaissance d'institutions de crédit (fondations, coopératives, etc)	0 à 1
31.03	Autorisation pour dépassement de la charge maximale	
32.01	Homologation d'un appareil de jeu	100
34.01	Autorisation pour intermédiaires financiers contre le blanchiment d'argent	aucune information
34.02	Autorisation pour la fabrication et l'importation d'explosifs, d'engins pyrotechniques	1100
35.01	Agrément pour exploiter des affaires d'assurances en Suisse ou à partir de la Suisse	5–10
35.02	Approbation du plan d'exploitation et de ses modifications	150 env.
37.01	Accréditations d'organismes qui examinent, inspectent, certifient ou procèdent à des évaluations de conformité	100
37.02	Reconnaissance d'experts privés en révision d'instruments de mesure	45
37.03	Autorisation pour l'ouverture d'un laboratoire de contrôle	2
37.04	Permis d'exploiter un laboratoire de contrôle	2–4
39.01	Patente d'invention	ca. 1500
39.02	Certificats supplémentaires de protection	ca. 20
39.03	Protection des topographies	2–3
39.04	Dépôt de dessins et modèles industriels	~ 900
39.05	Enregistrement d'une marque	environ 9000

N°	Titre de la procédure	Nombre de cas
41.01	Autorisation pour l'utilisation des cartes fédérales à des fins professionnelles	1700
42.01	Certificat de conformité d'éléments techniques destinés à l'équipement des constructions de protection civile	80–100
42.02	Certificat d'approbation pour la fabrication et la vente de matériel standardisé destiné aux constructions de p.c.	environ 10
43.01	Procédure de maintien du secret pour les mandats classifiés militaires	140
53.01	Autorisation de réduction des taux douaniers	1
53.02	Autorisation pour le commerce de perfectionnement et de réparation	env. 2000
53.03	Permis d'importation pour obtenir une part de contingents dans le cadre des droits de douanes préférentiels	20–30
53.04	Autorisation pour les marchandises passibles du régime de revers	100
53.05	Octroi du titre d'«exportateurs agréés»	30–50 (stade initial)
53.06	Autorisation d'impression de ses propres formulaires douaniers	ca. 5–10
53.07	Autorisation pour preuves d'origine selon procédure simplifiée	> 100
53.08	Accès à la simplification de l'accord sur les redevances	env. 100
53.09	Importation temporaire et utilisation de véhicules non dédouanés	4700
53.10	Admission de marchandises en franchise de douane	220
53.11	Autorisation pour dédouanement et imposition des travaux d'entretien sur avion	5
53.13	Autorisation pour la création d'entrepôts douaniers	en moy. 10
53.14	Autorisation pour installation et exploitation d'entrepôts de produits vendus et utilisés dans les avions	2
53.15	Autorisation pour construire et exploiter un Tax-free-Shop	1 (encore pendant)
53.16	Autorisation pour reprendre des véhicules loués non dédouanés	1
53.17	Autorisation pour les sociétés de transports	200
53.18	Enregistrement d'une fabrique de tabac et de papier à cigarettes	2
53.19	Enregistrement d'importateurs de tabac et de papier à cigarettes	20
53.20	Enregistrement d'importateurs et de commerçants de tabac brut	3
53.21	Enregistrement pour fabricant de bière	5
53.22	Autorisation pour entrepôts agréés	6
53.23	Autorisation pour déclaration fiscale périodique	2
53.24	Autorisation pour coloration et marquage des huiles de chauffage	1
53.25	Patente commerciale de métaux précieux	15
53.26	Patente de fondeur	0–3

N°	Titre de la procédure	Nombre de cas
53.27	Autorisation individuelle de fondeur	2–3
53.28	Autorisation d'exercer la profession d'essayeur de commerce	0–1
53.29	Octroi du poinçon de maître	200–300
53.30	Régime douanier préférentiel pour matières fourragères	pas encore en vigueur
53.31	Remboursement des droits de douane (aliments pour chats et chiens)	pas encore en vigueur
53.32	Autorisation pour atterrir sur d'autres lieux que les aérodromes douaniers	env. au min. 2–au max 8
54.01	Concession pour distilleries (ayant des alambics)	60
54.02	Reconnaissance de capacités des employés de distilleries	50–100
54.03	Autorisation d'importation pour des installations de distilleries	20–50
54.04	Autorisation pour réparer, transformer, et acquérir des installations de distillerie	20–50
54.05	Autorisation de transfert de distilleries professionnelles	5–15
54.06	Accès à l'affranchissement d'impôts pour les distilleries domestiques	5000 – 6500
54.07	Autorisation d'importation de spiritueux	env. 80
54.08	Autorisation d'utilisation franche d'impôt d'alcool à brûler	env. 500
54.09	Autorisation d'importation d'alcool pur et spiritueux	
54.10	Déclaration d'achats et ventes de produits distillés en port franc	62
54.11	Autorisation de distilleries à façon pour tiers	2–5 rempl.
54.12	Autorisation pour commerce de gros de boissons distillées (>400l)	22
54.13	Autorisation pour le commerce de détail d'alcool hors des limites du canton	3
54.14	Autorisation d'exploitation de distilleries à façon	10–15
58.01	Autorisation pour activité de banque	12–17
58.02	Autorisation pour négociant en valeurs mobilières	délai transitoire
58.03	Autorisation pour activité de bourse	2–4
59.01	Autorisation de fabrication ou d'importation d'objets semblables aux caractéristiques des espèces métalliques en cours	15–20
61.01	Autorisation initiale selon la loi sur le matériel de guerre	env. 20
61.02	Autorisation de fabrication (matériel de guerre)	env. 100
61.03	Autorisation d'importation/exportation/transit de matériel de guerre	Import.: 3500–4000; Export: 3500–3800; trans:250–650
61.04	Autorisation de courtage (matériel de guerre)	nouvelle disposition

N°	Titre de la procédure	Nombre de cas
61.05	Autorisation individuelle pour la conclusion de contrat concernant des biens immatériels	nouvelle disposition
61.06	Autorisation d'exportation et certificat d'importation pour les biens à »dual use«	2100
61.07	Autorisation d'exportation/importation pour les produits chimiques	50
61.08	Embargo à l'encontre de la République d'Irak	Export: 100; import: ca. 0
61.09	Embargo à l'encontre de la République fédérale de Yougoslavie – Autorisations pour des transferts de fonds destinés à soutenir des activités de démocratisation ou des initiatives dans le domaine humanitaire	0 (changement de l'ord. oct. 98)
61.10	Embargo à l'encontre de la Libye – Autorisations pour des paiements à partir de comptes bloqués	env. 50
61.11	Pre-Shipment Inspection	env. 5
62.01	Autorisation pour temps de travail (nuit, dimanche, équipe)	1400
62.05	Reconnaissance d'institution apte à engager du personnel au service civil	300
63.01	Autorisation pour l'importation d'animaux d'élevage et de semence de taureau	250
63.02	Répartition du contingent douanier pour les chevaux	aucun chiffre
63.04	Attribution des parts de contingent tarifaire de viandes et produits de viande	aucun chiffre
63.06	Répartition du contingent tarifaire des œufs et des produits à base d'œufs	aucun chiffre
63.07	Autorisation générale d'importation pour le lait, les produits du lait, les huiles et graisses comestibles	2100
63.08	Répartition du contingent tarifaire	100
63.09	Examen des variétés et assortiment fédéral des cépages	
63.10	Permis général d'importation	aucun chiffre
63.11	Répartition du contingent tarifaire pour les pommes de terre et produits à base de pommes de terre.	
63.13	Répartition du contingent tarifaire pour les légumes, fruits et plantes horticoles	aucun chiffre
63.16	Règlement d'importation pour la viticulture	aucun chiffre
63.17	Attribution du contingent tarifaire pour le vin blanc et le vin rouge	aucun chiffre
63.18	Obligation d'annonce de prestations à l'intérieur du pays pour obtenir une part au contingent	aucun chiffre
63.19	Part de contingents tarifaires pour certains produits agricoles à travers l'UE	300
63.20	Autorisation de contingent laitier supplémentaire	aucun chiffre
63.21	Autorisation à reporter à l'année suivante le lait livré en trop à cause d'une épizootie	aucun chiffre
63.22	Autorisation de transfert de contingent laitier	aucun chiffre
63.23	Autorisation de transfert de contingent laitier en cas de dissolution, de partage ou de reprise de l'exploitation	aucun chiffre

N°	Titre de la procédure	Nombre de cas
63.25	Autorisation pour recommencement de la commercialisation de lait et transfert des contingents gelés	aucun chiffre
63.26	Autorisation de report de livraison entre l'exploitation et l'exploitation d'estivage	aucun chiffre
63.27	Autorisation générale d'importation pour tout le domaine agricole	
63.28	Répartition du contingent pour les volailles	
63.34	Autorisation ou déclaration pour la mise dans le commerce d'aliments pour animaux	env. 450
63.39	Autorisation des produits phytosanitaires en vue de leur mise dans le commerce	300
63.40	Autorisation d'importation pour certaines plantes et produits horticoles	380
63.41	Autorisation pour organismes qui prélèvent, stockent ou commercialisent la semence de taureaux	3 jusqu'à présent
63.42	Obligation d'annonce pour céréales fourragères	
63.43	Admission de variétés au catalogue national en vue de leur commercialisation	20
63.44	Déclaration ou autorisation selon le type d'engrais, en vue de la mise dans le commerce	200
63.45	Conditions et devoirs pour la production intégrée et l'agriculture biologique	3–4
63.47	Autorisation pour reconversion par étapes	10–20
63.48	Enregistrement d'une appellation d'origine	0 jusqu'à présent
63.49	Reconnaissance d'organismes de certification étrangers	0 jusqu'à présent
63.50	Autorisation pour la commercialisation des produits provenant de pays étrangers	50–100
63.51	Reconnaissance des organismes de certification étrangers	3
63.52	Obligation d'annonce pour commerce de lait et vente directe de lait	aucun chiffre
63.53	Obligation d'annonce pour viticulteur	222
63.55	Reconnaissance d'institutions d'élevage	2–3 sur les 2/3 dern.an
63.59	Autorisation d'exception de dépasser les effectifs fixés pour certains animaux	21 (total)
63.62	Attribution des parts de contingents tarifaires pour aliments pour chiens et chats provenant de la CE	aucun chiffre
63.64	Demande d'importation de céréales secondaires destinées à l'alimentation de l'homme	aucun chiffre
63.65	Admission dans l'assortiment des cépages	aucun chiffre
63.67	Certification de la qualité des vins pour l'exportation	aucun chiffre
63.68	Campagne de stockage et de ventes à prix réduits	aucun chiffre
63.69	Autorisation ou notification d'une nouvelle plantation et d'une reconstitution des surfaces viticoles	
63.72	Autorisation de transfert des contingents dans le cadre de remaniement parcellaire	aucun chiffre

N°	Titre de la procédure	Nombre de cas
63.73	Certificat du matériel de multiplication (semences de céréales, plants de pommes de terre, . . .)	7000
64.01	Autorisation d'exploitation pour fabricants (produits immunobiologiques pour usage vétérinaire)	4 jusqu'à maintenant
64.02	Autorisation d'exploitation pour importation et commercialisation (produits immunobiologiques pour usage vét.)	12 jusqu'à maintenant
64.03	Enregistrement d'un produit immunobiologique pour usage vétérinaire fabriqué en Suisse	5–10
64.04	Enregistrement d'un produit immunobiologique importé	3–10
64.05	Examen à l'importation (produits immunobiologiques pour usage vétérinaire)	env. 300
64.06	Autorisation pour mettre en circulation un lot de produits immunobiologique	250
64.07	Approbation des plans pour gros abattoirs	jusqu'à 6
64.08	Approbation des plans pour usines de déchets	1–2
64.09	Approbation des plans pour station d'inséminateur	0–1
64.10	Autorisation pour système de stabulation et aménagement d'étables	74
64.11	Reconnaissance de laboratoire	variable
64.12	Autorisation pour nouveaux processus d'assourdissement/anesthésie	0
64.13	Approbation des procédés de traitement des déchets animaux	Aucun nouveau
64.15	Diplôme d'inspecteur de viande	
64.16	Formation de vétérinaires fonctionnaires	env. 10
64.19	Agrément des établissements de formation pour inséminateurs artificiels	jusqu'à maintenant 6
64.20	Agrément de programme de formation pour inséminateur	<1
64.21	Autorisation d'importation/exportation/transit d'animaux	2000 jusqu'à 3000
64.22	Autorisation pour importation/exportation/transit d'animaux vivant en liberté	24520
64.23	Autorisation d'importation/exportation/transit de marchandises animales	2000–3000
64.24	Autorisation pour l'utilisation de locaux de travail et d'appareils	peu
64.25	Reconnaissance de graisses à traire, de crèmes de pis, et de préparation hygiéniques	
64.26	Reconnaissance de produits de nettoyage pour bouteilles en contact avec du lait ou produits du lait	
64.27	Reconnaissance de moyens de lutter contre les mouches dans les exploitation maniant le lait	
64.28	Autorisation exceptionnelle d'animaux qui ne sont pas des bovins dans les étables	peu
64.29	Attestation d'exportation du lait	beaucoup
64.30	Exigences de traçabilité du lait d'usine	peu

N°	Titre de la procédure	Nombre de cas
64.31	Autorisation d'exploitation concernant les conditions pour les locaux et la fraîcheur	
64.32	Autorisation d'exploitation pour laiterie et fromagerie	env. 3000
65.01	Recours en matière d'autorisation de pratiquer le métier d'électricien/monteur-électricien	> 100
65.02	Permis d'emploi de substances explosives (procédure de recours)	3
65.03	Autorisation de pratiquer la profession de maître dans une école professionnelle (procédure de recours)	0
66.01	Permis d'importation pour assurer la constitution de réserves obligatoires	35-plus. centaines
68.01	Autorisation de concentration	20–30
71.01	Concession pour infrastructures de chemins de fer	5
71.03	Approbation des plans pour la mise en place et la construction d'infrastructures de chemin de fer	env. 200
71.04	Approbation des plans pour gros projets ferroviaires	n.a.
71.06	Autorisation pour transport international de voyageurs	35
71.07	Autorisation pour transport international de marchandises	ça varie par pays
71.08	Autorisation d'accès au réseau de chemins de fer	pas encore en vigueur
71.09	Concession pour funiculaires et téléphériques	20-30
71.10	Approbation des plans pour funiculaires et téléphériques	30–40
71.11	Autorisation d'exploiter pour les téléphériques et funiculaires à concession fédérale	50
71.12	Approbation des plans des installations des entreprises publiques de navigation	environ 5
71.13	Approbation d'exploiter des installations d'entreprises publiques de navigation	environ 5
71.14	Approbation des plans de bateau pour entreprise concessionnaire	5
71.15	Permis de navigation pour les bateaux concessionnaires	5
71.16	Permis de conduire pour navigateurs d'entreprises concessionnaires	45
72.01	Concession de construction d'aéroport	10–15
72.03	Concession d'exploitation d'un aéroport	Nouveau:<1; Changements : env.1
72.04	Approbation du règlement d'exploitation d'un aéroport	5–8
72.05	Autorisation de construire un aérodrome	5–10
72.06	Autorisation d'exploitation d'un aérodrome	1–2
72.07	Autorisation pour utilisation d'un aéroport militaire à des fins civiles	0–1
72.08	Concession de route pour les vols de lignes aux entreprises sises en Suisse	20
72.09	Obligation d'annonce des horaires	180
72.10	Approbation des tarifs	4655

N°	Titre de la procédure	Nombre de cas
72.11	Autorisation pour les changements et le transfert de certains droits et obligations de la concession	4
72.12	Autorisation pour transfert de devoirs d'exploitation	1
72.13	Autorisation d'exploitation pour le transport aérien commercial aux entreprises sises en Suisse	40
72.14	Autorisation exceptionnelle concernant le RC, le contrôle effectif de citoyens suisses, le capital-actions	1
72.15	Autorisation provisoire d'engager du personnel étranger	40
72.16	Autorisation exceptionnelle pour l'emploi d'un aéronef inscrit dans le registre matricule d'un autre Etat	1
72.17	Utilisation d'aéronefs inscrits dans le registre d'autres Etats	4
72.18	Autorisation pour atterrissage en campagne	37
72.19	Autorisation pour vols en dessous des hauteurs minimales	20
72.20	Autorisation pour vols de nuit (trafic comm. hors ligne)	30
72.21	Autorisation pour largage et épandage	20
72.22	Autorisation d'exception pour voler avec des petits avions (charge alaire <20 kg/m2)	1–2
72.23	Autorisation pour ouvrir une école d'aviation	3–5
72.24	Certificat de navigabilité	env. 1200
72.25	Enregistrement dans le registre suisse de l'aviation civile	env. 650
72.26	Autorisation pour l'enregistrement dans le registre suisse de l'aviation civile, avec restriction sur la propriété	20
72.27	Octroi, renouvellement, prolongation de la licence d'entreprise d'entretien	–30, marché établi
72.28	Octroi, renouvellement, prolongation de la licence d'entreprise de construction d'avions	3 nouveaux, changements
72.29	Octroi, renouvellement, prolongation de la licence d'entreprise de développement	env. 5 depuis 1998
72.30	Licence d'entreprise de développement pour «Aircrafts Products»	env. 5
72.31	Licence d'entreprise de développement pour «Parts and Appliances»	env. 5
72.32	Octroi, renouvellement, prolongation de la licence pour le personnel d'entretien	per-nouv.: 200; renouv.: 400; validés: 100
72.33	Admission d'avions et parties d'avions	variable
72.34	Admission de modification sur aéronefs ou éléments d'aéronefs	env. 50
72.35	Certificat de prototype nécessaire à la certification d'aéronefs	3–5
72.36	Certificat de prototype nécessaire à la certification d'éléments d'aéronefs	3–5
72.37	Reconnaissance de certificats étrangers de navigabilité pour aéronefs et éléments d'aéronefs	15–20
73.01	Concession de droits d'eau (forces hydrauliques)	0–1
73.02	Examen pour forces hydrauliques	10
73.03	Examen d'impact sur l'environnement (cas des forces hydrauliques)	
73.04	Autorisation de construire des forces hydrauliques	0–1

N°	Titre de la procédure	Nombre de cas
73.05	Autorisation de construire des barrages (intervention fédéral pour motifs de sécurité)	4–5
73.06	Autorisation d’exploiter des forces hydrauliques	3–4
74.02	Autorisation d’exportation de l’électricité hydraulique et nucléaire	env. 700
74.03	Déclaration de conformité pour installations, véhicules et appareils fabriqués en série	env. 200
74.04	Approbation des plans pour installations de conduites	5–10
74.05	Approbation des plans pour installations à courant faible	30–100
74.06	Approbation des plans pour installations à courant fort	3500
74.07	Dérogation à l’autorisation de construction et d’exploitation d’installations électriques	3–5
74.08	Autorisation générale d’installations à basse tension	plus centaines
74.09	Autorisation intérimaire pour entreprises n’ayant temporairement plus de personnes du métier	plusieurs douzaines
74.10	Autorisation d’installations limitées	500
74.11	Reconnaissance et déclaration de capacité	50
74.12	Autorisation pour apposition du signe de sécurité (facultatif)	3000
75.01	Autorisation exceptionnelle pour importation et transit de véhicules spéciaux et transports spéciaux	environ 6900
75.03	Autorisation exceptionnelles pour le trafic le dimanche et la nuit (+ import/transit de véhicules spéciaux)	environ 150
75.04	Réception par types de véhicules	4000
75.05	Dispense de la réception par types	env. 10 000
76.01	Obligation d’annoncer la fourniture d’un service de télécommunication	
76.02	Concession de service de télécommunications	inconnu pour le moment
76.03	Concession de services de téléphonie mobile ou par satellite	10 (en 1998)
76.04	Concession pour radio et TV	7–10
76.05	Concession de rediffusion	8–10
76.06	Approbation des moyens de transmission	
76.07	Concession de radiocommunication	7000–10 000
76.08	Octroi du certificat de capacité	500–700
76.09	Homologation des installations de télécommunications	1000
76.10	Obtention d’un rapport d’essais (procédure d’examen)	1000
76.11	Autorisation à des fins d’essai technique	50
76.12	Autorisation de raccordement dans le cadre d’expositions spécialisées reconnues	15
76.13	Attribution de ressources d’adressage	variable 100–1000
77.01	Obligation d’annonce/interdiction d’exporter/importer des déchets	400 export.; 100 import.
77.02	Annonce de nouvelles substances	60
77.03	Autorisation exceptionnelle pour différentes substances	env. 35 (diminue)
77.04	Autorisation d’admission pour produits de conservation du bois et antifouling	90–110

N°	Titre de la procédure	Nombre de cas
77.05	Certificat de capacités pour l'utilisation des produits de traitement des plantes	2000
77.06	Attestation de bonnes pratiques de laboratoire	30
77.07	Autorisation exceptionnelle pour disséminer dans l'environnement à titre expérimental des OGM	0
77.08	Autorisation pour la mise dans le commerce d'OGM	0
77.09	Autorisation de défrichement	80–100
77.10	Autorisation d'importer des plans et des semences d'essence forestière	env. 110 (import)
77.11	Approbation des règlements d'examen pour contremaîtres forestiers	2

Les procédures citées ci-après sont celles qui correspondent à la définition B du point 2.2.3 du chapitre précédent. En général, les autorités cantonales décident dans ces cas-là. Pour plus de détails, le lecteur peut se référer au point 4.6.3 Partie 3. Ces procédures, bien que présentées dans un tableau séparé, font l'objet de l'inventaire et de l'évaluation.

N°	Titre de la procédure	Nombre de cas/an
31.01	Autorisation pour l'acquisition d'immeubles par des étrangers	env. 2000
31.04	Approbation de l'inscription dans le commerce	ca. 170 000
32.02	Approbation pour les maisons de jeu	1–3
33.01	Autorisation de séjour pour étrangers (résidents à l'années, saisonniers, séjours de courte durée, . . .)	50 000
62.02	Approbation des plans et autorisation d'exploiter (pour entreprises industrielles)	Suisse entière: env. 1000
62.04	Carte de légitimation pour voyageurs de commerce	11 600
63.70	Enregistrement dans le cadastre viticole	
63.71	Enregistrement et classement du vin, des raisins et des moûts	
64.17	Reconnaissance en tant que responsable d'expériences sur animaux	2500
64.18	Approbation d'essai sur animaux	env. 2500
71.05	Concession et autorisation pour le transport régulier de personnes sur le territoire national	170

A titre indicatif, nous pouvons répartir ces procédures en diverses classes de fréquence d'octroi:

- 92 procédures enregistrent entre 0 et 10 cas par an
- 74 procédures enregistrent entre 10 et 100 cas par an
- 42 procédures enregistrent entre 100 et 1000 cas par an
- 23 procédures enregistrent entre 1000 et 5000 cas par an
- 13 procédures enregistrent plus de 5000 cas par an, qui sont:

N°	Titre de la procédure	Autorisations/an
24.19	Approbation des examens finaux de médecin	Environ 6000
24.25	Obligation d'annonce pour les produits toxiques destinés à l'industrie et l'artisanat	> 9000
31.03	Approbation de l'inscription dans le registre du commerce	ca. 170 000
33.04	Autorisation de séjour pour étrangers (résidents à l'année, saisonniers, séjours de courte durée, stagiaires) frontaliers, regroupement familial)	Environ 50 000
39.05	Enregistrement d'une marque	Environ 9000
54.06	Accès à l'affranchissement d'impôts pour les distilleries domestiques	5000–6500
61.03	Autorisation d'importation/exportation/transit de matériel de guerre	Environ 7500
62.04	Carte de légitimation pour voyageur de commerce	11 600
63.73	Certificat du matériel de multiplication (semences de céréales, plants de pommes de terre, . . .)	7000
64.22	Autorisation pour importation/exportation/transit d'animaux vivant en liberté	24 520
74.01	Autorisation exceptionnelle pour importation et transit de véhicules spéciaux et transports spéciaux (dimensions et poids)	Environ 6900
75.05	Dispense de la réception par types	Environ 10 000
76.07	Concession pour radiocommunication	7000–10 000

Il n'est pas possible de calculer des pourcentages relatifs puisque les offices n'ont pas toujours été en mesure de remplir la troisième colonne de la liste 1. Toutefois, ces chiffres sont intéressants puisqu'ils montrent une tendance inversement proportionnelle du nombre de procédures par rapport au nombre de cas traités par an et par procédure.

2 Procédures de droit fédéral et d'exécution cantonale

Le canton de Zurich a procédé à une évaluation similaire à la nôtre concernant les procédures d'autorisation d'exécution cantonale.¹⁰ Nous en avons extrait deux listes. La première regroupant les procédures prévues par le droit fédéral mais d'exécution cantonale, est présentée ici.

Liste 2

Les numéros affichés dans la troisième colonne renvoient aux procédures de la liste 1. Il s'agit en principe de procédures pour lesquelles les administrations fédérales et cantonales fournissent un travail conjoint. La numérotation reportée dans la première colonne est celle que le canton de Zurich a choisie.

¹⁰ «Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zur Motion KR-Nr. 10/1994 betreffend Reduktion von Bewilligungsverfahren und zum Postulat KR-Nr. 11/1994 betreffend Beschleunigung und Vereinfachung von Bewilligungs-, Rekurs- und Gerichtsverfahren»

N° cant.	Titre	No Liste 1
1	Autorisation exceptionnelle pour que des personnes puissent fonctionner comme organe de contrôle (institutions de prévoyance)	
4	Autorisation pour l'ouverture et la transformation d'exploitation de projection de films	
7	Autorisation pour la possession d'une parcelle de terrain par des étrangers	31.01
11.1	Procuration pour octroi de visa	
11.2	Visa pour place de travail	
11.3	Assurance pour l'autorisation de séjour	
11.4	Visa de retour	
12.1	Autorisation pour saisonnier	33.01
12.2	Autorisation de séjour à l'année	33.01
12.3	Autorisation d'établissement	33.01
12.4	Autorisation de séjour de courte durée	33.01
12.5	Autorisation pour séjour provisoire ou pour activité professionnelle dans le canton de Zürich	
12.6	Autorisation pour prolongement de la durée des autorisation d'établissement	
12.7	Autorisation pour le maintien de l'autorisation d'établissement	
12.8	Autorisation pour carte à la frontière	
13-1	Autorisation pour engagement à une place de travail	
15	Autorisation pour la vente de produits pyrotechniques à des fins professionnelles	
16.1	Autorisation pour la vente de poudre	
16.2	Signe professionnel pour les explosifs	
17	Signe professionnel pour les produits pyrotechniques destinés à des fins professionnelles	
20	Manifestation nautique	
21	Permis de conduire	
24	Autorisation pour l'utilisation de peinture commerciale	
25	Autorisation pour transport exceptionnel	75.02/ 75.03
27	Autorisation d'après l'ordonnance sur le transport routier	
30	Autorisation pour l'enlèvement propre de véhicules à moteur	
31	Autorisation pour grande loterie (intercantonale)	
32	Autorisation pour petite loterie	
33	Autorisation pour tombolas	
34	Autorisation pour paris sur course de chevaux	
37	Carte de légitimation pour voyageurs de commerce	62.04
39	Autorisations d'exploitation pour des installations de tir en dehors du service	
44	Concession pour le transport régulier de personnes	71.05
45.1	Autorisation pour la formation d'apprentis et l'approbation de contrat d'enseignement	
45.2	Admission d'apprentis âgés de moins de 15 ans par les autorités cantonales	
45.3	Prolongement/Réduction du temps d'apprentissage au cas par cas par les autorités cantonales	

N° cant.	Titre	N° Liste 1
45.4	Prolongement du temps d'apprentissage, exemption de l'enseignement, simplification des examens de fin d'apprentissage pour apprentis handicapés par les autorités cantonales	
45.5	Prolongement exceptionnel du temps d'essai jusqu'à 6 mois (max.)	
45.6	Exemption totale ou partielle de l'école professionnelle pour apprentis à formation équivalente ou surqualifiés	
45.7	Admission de personnes majeures qui n'ont pas appris leur métier d'après la loi sur la formation professionnelle	
45.8	Exemption du LAP chez ceux qui bénéficient d'une exemption partielle de l'enseignement	
45.9	Autorisation pour la formation d'apprentis à travers la direction de l'économie publique	
45.10	Reconnaissance d'écoles professionnelles non étatiques à travers la direction de l'économie publique	
45.11	Autorisation d'aller à une autre école professionnelle que celle qui est prévue	
46.1	Offre de subordination aux prescriptions spéciales pour entreprise industrielle	
46.2	Approbation des plans/autorisation de construire une entreprise industrielle	62.02
46.3	Approbation des plans/autorisation de construire pour entreprise non industrielle mais comportant des dangers importants	
46.4	Autorisation pour temps de travail en dehors du temps de travail habituel (nuit, dimanche, équipe)	62.01
46.5	Autorisation de temps de travail exceptionnel et provisoire	
49	Autorisation pour activité de placement et location de services	
54	Octroi de droits d'utilisation spéciaux pour compagnie d'aviation	
56	Autorisation exceptionnelle pour vol de nuit	72.20
57	Autorisation de manifestation publique à l'aéroport de Zürich	
58	Autorisation pour l'exercice de travaux d'expédition	
63.1	Autorisation pour le partage d'une exploitation agricole	
63.2	Autorisation pour la parcellisation d'un terrain agricole	
63.3	Autorisation d'exploitation d'un domaine agricole ou d'un terrain agricole	
63.4	Autorisation pour les prix admis	
63.5	Autorisation pour dépassement de la charge maximale	31.03
63.6	Détermination du domaine valeur du terrain agricole	
63.7	Détermination du domaine de valeur de l'exploitation agricole	
64.1	Autorisation pour durée de fermage plus courte	
64.2	Autorisation pour durée de poursuite plus courte	
64.3	Autorisation pour fermage parcellisé d'une exploitation agricole	
64.4	Autorisation des intérêts de fermage d'une exploitation agricole	
65	Autorisation pour contrats d'élimination de fumure	
66	Autorisation pour la production et l'importation de matériel de plantation	
67	Autorisation pour la plantation d'espèces qui ne sont pas dans la liste des sépages	
69	Admission de parcelles dans le cadastre viticole	

N° cant.	Titre	N° Liste 1
70	Autorisation pour des plantations à l'intérieur du cadastre viticole	77.09
72	Autorisation de défrichement	
74	Autorisation pour la parcellisation de terrains forestiers privés d'une surface inférieure à 50 ares	
75	Autorisation pour la vente de forêts publiques et de forêts de corporation	
76	Approbation des plans d'exploitation	
77	Autorisation pour grande manifestation	64.18
78	Autorisation d'exception à l'interdiction de coupe de forêt	
82.1	Autorisation d'organisation de marché de bétail, d'exposition d'animaux	
82.2	Autorisation pour marchés et expositions d'autres animaux	
82.3	Autorisation pour l'élimination des déchets animaux	
82.4	Autorisation pour le ramassage de déchets de cuisine d'entreprises et de ménages pour nourrir les cochons	
82.5	Délivrance de certificat de transport pour animaux domestiques et différents types de transports d'animaux	
82.6	Autorisation pour commerce professionnel d'animaux	
82.7	Autorisation pour la conduite d'insémination artificielle et l'exploitation d'une station d'insémination	
83.1	Approbation du projet et autorisation d'exploitation pour abattoirs	
84.1	Autorisation pour détention d'animaux sauvages à des fins professionnelles	
84.2	Autorisation pour détention d'animaux sauvages à des fins privées	
84.3	Autorisation pour le commerce et la publicité avec des animaux	
84.5	Autorisation pour la conduite d'essai sur animaux	
84.6	Reconnaissance d'élevage d'animaux pour essai	
107.1	Autorisation pour le commerce de vin	
108.1	Autorisation pour le transports de poison	
114	Autorisation et droit de contrôle pour crèches pour enfants et hômes	
116	Autorisation d'installations et de constructions soumises au droit cantonal et fédéral de la protection de la nature et du paysage	
118.1	Autorisation pour la déviation, l'introduction, l'irrigation et l'utilisation à des fins agricoles d'eaux usées	32.02
119.1	Autorisation pour les changements d'eaux publiques	
121.1	Autorisation pour des constructions dans des zones de grand bruit	
121.3	Autorisation pour la fabrication et l'exploitation de déchets, pour les entreprises recevant des déchets spéciaux	
121.4	Autorisation de construction dans le périmètre du cadastre	
124	Emission et prolongation de passeports	
125	Approbation pour maison de jeu	
126	Garde d'animaux sauvages	
127	Certificat de capacité pour gardes d'animaux	
128	Autorisation pour installations qui envoient des signaux acoustiques ou électriques	
129	Permis de navigation pour les bateaux des entreprises concessionnaires (petits)	
130	Permis pour spécialistes environnementaux	

Au vu de ce qui précède, le canton exécute dans les domaines suivants:

Ouverture de cinéma

Droit foncier

Police des étrangers → voir § 6.5.2

Explosifs et poudre sur territoire national → voir § 4.4.2

Transport routier → voir § 4.6.1

Loterie

Formation professionnelle, règlement d'apprentissage

Droit et sécurité du travail → voir § 4.6.3

Aéroports → voir § 4.3.3

Forêts

Trafic et commerce d'animaux

Plans de constructions domaine vétérinaire → §4.6.1

Hômes

Construction en rapport à la législation sur la protection de la nature et du paysage

Pour obtenir plus de détails sur les compétences du canton, respectivement de la Confédération, il faut se reporter aux paragraphes correspondants de la Partie 3 selon les renvois indiqués (notamment point 4.6).

3 Procédures de droit cantonal et d'exécution cantonale

La deuxième liste extraite du travail du canton de Zurich met en lumière les procédures d'autorisation définies par le droit cantonal. Ces différentes procédures sont reproduites ci-après. Dans quelques rares cas, des renvois aux procédures fédérales sont ajoutés: il s'agit en fait de procédures dont le droit fédéral laisse au canton la possibilité de légiférer. Cette liste est un exemple, car il se peut que le canton de Zurich légifère dans des domaines où d'autres cantons ne légifèrent pas et inversement. Toutefois, la plupart des autorisations évoquées ont leur équivalent dans les autres cantons, qu'il s'agisse des professions protégées, de la circulation routière ou de telle, par exemple. Le rapport sur les procédures de droit fédéral de l'économie qui sont exécutées par les cantons étudiera la question de savoir si le législateur au niveau cantonal est libre selon la législation fédérale pertinente d'opter pour d'autres solutions que l'introduction d'une procédure d'autorisation.

Liste 3

N°	Titre	N° corr.
2	Autorisation pour la reprise de contrôles internes aux communes par des comptables privés	
3.1	Autorisation pour le stockage de liquides inflammables	
3.2	Autorisation pour le stockage de gaz inflammables	

N°	Titre	N° corr.
3.3	Autorisation pour la fabrication et le stockage d'explosifs et de produits pyrotechniques à des fins professionnelles (industrie)	34.02
3.4	Autorisation pour la fabrication de munitions pour la chasse, le sport et l'industrie de plus de 300 kg brut	34.02
3.5	Autorisation pour la vente et le stockage de produits pyrotechniques à des fins ludiques (feux d'artifices)	
3.6	Autorisation pour la fabrication et la construction d'installations de feu et le stockage de combustibles	
3.7	Autorisation pour exposition/exploitation d'une chaudière à vapeur	
3.8	Autorisation pour l'exécution du nettoyage des installations de feu	
5	Autorisations diverses pour la conduite d'une tutelle	
6	Autorisation pour la conservation de placements	
8.1	Autorisation pour les formulaires de communication au sujet des augmentations de loyer	
8.2	Autorisation pour les formulaires de communication du montant de loyer initial et des loyers antérieurs	
9	Autorisation pour la preuve d'objets loués et pour la location à des fins professionnelles de courtiers	
10	Autorisation pour jeunes en-dessous de 16 ans d'aller à des projections de films	
13.2	Autorisation pour changement de poste de travail	
13.3	Autorisation pour changement de métier	
13.4	Autorisation pour frontaliers	33.01
14.1	Patente pour commerce d'armes	
14.2	Patente pour l'achat, la vente et la possession d'armes à feu	
14.3	Autorisation pour le port d'armes	
18	Règlement de circulation pour les élèves et les patrouilleurs	
19	Autorisation exceptionnelle pour la conduite normalement interdite entre différents lieux	
22	Permis de circulation de véhicule	
23	Permis de maître d'auto-école	
26	Autorisation pour le transport la nuit et le dimanche	75.03
28	Autorisation pour des manifestations de sport motocycliste ou vélocycliste	
29	Autorisation pour véhicules agricoles à d'autres fins	
35	Autorisation pour publicité dans les rues et sur les véhicules	
38	Autorisations relatives à la loi sur les marchés et le commerce ambulant	
40	Autorisation pour des interventions techniques sur les eaux	
41.1	Autorisation d'exploitation/d'agrandissement pour hôtellerie et petits points de vente, conformément à la clause du besoin	
41.2	Patente pour exploiter un restaurant ou un petit point de vente	
41.3	Autorisation de construire d'un établissement hôtelier d'après des normes de construction spéciales	
41.4	Vente de patente	
41.5	Autorisation pour exception provisoire ou durable aux heures de fermeture des établissements hôteliers	
42	Autorisation de construire et d'exploitation pour funiculaires, skilifts	71.10

N°	Titre	N° corr.
48	Autorisation de dérogation aux prescriptions de la loi sur les jours fériés publics et sur le temps de vente du commerce de détail	
50	Autorisation pour exploitation de crédit à la consommation	
51	Préavis concernant les capacités professionnelles des étrangers soumis au contrôle	
52	Autorisation pour le commerce de papiers-valeur à la bourse	
55	Autorisation de parking pour avions non professionnels	
59	Autorisation pour entrée et sortie du terrain d'aviation non public	
60	Autorisation pour activités professionnelles adjacentes	
61	Autorisation de place de stationnement pour taxi	
62	Autorisation pour l'utilisation de certaines priorités dans les terminaux pour taxi, bus d'hôtels, limousines	
68	Autorisation pour le renvoi des engagements sur la vigne	
71	Autorisation pour la construction de routes à travers la forêt et de sentiers pour les machines	
73	Autorisation pour la construction et les installations dans la forêt	
79	Autorisation pour le prélèvement sur les fonds de réserves des forêts	
80	Autorisation pour l'utilisation de substances dangereuses pour l'environnement	
81.1	Autorisation pour activité vétérinaire indépendante	
81.2	Autorisation pour activité vétérinaire non indépendante, comme assistant, ou remplaçant	
84.4	Reconnaissance d'institution de formation pour garde sur animaux	
85	Autorisation pour constructions souterraines d'ouvrages d'amélioration foncière	
86	Autorisation pour grands ouvrages d'amélioration foncière comprenant une EIE	
87	Autorisation pour renvoi de parcelles hors du périmètre des ouvrages d'amélioration foncière	
88	Autorisation pour la levée de coopérative	
89	Autorisation pour les parcelles à l'intérieur du périmètre des ouvrages d'amélioration foncière et pour les constructions subventionnées	
90	Approbation de contrats entre géomètres et communes concernant les arpentages fédéraux	
91	Autorisation pour l'utilisation professionnelle des données de l'arpentage fédéral	
92.1	Autorisation de pratiquer une activité indépendante de médecin	
92.2	Autorisation de pratiquer une activité non indépendante en tant que médecin assistant ou remplaçant	
92.3	Autorisation exceptionnelle »médecin spécial«	
92.4	Autorisation d'exploiter une pharmacie privée	
92.5	Autorisation d'exploiter une pharmacie avec compétence pour la fabrication	
92.6	Autorisation pour instituts pour les pratiques HMO	
93.1	Autorisation de pratiquer l'activité de dentiste	
93.2	Autorisation de pratiquer l'activité de dentiste de manière non indépendante	
94.1	Autorisation de pratiquer l'activité de chiropraticien	

N°	Titre	N° corr.
94.2	Autorisation de pratiquer l'activité de chiropraticien de manière non indépendante	
95.1	Autorisation de pratiquer l'activité de technicien dentiste	
95.2	Autorisation de pratiquer l'activité de technicien dentiste de manière non indépendante	
96.1	Autorisation d'exploitation et de direction de pharmacie	
96.2	Autorisation d'exploitation et de direction de pharmacie de manière non indépendante	
97.1	Autorisation d'exploitation et de direction de droguerie	
97.2	Autorisation pour compétences spéciales pour drogistes en matière de fabrication	
97.3	Autorisation de pratiquer l'activité de droguiste en tant que remplaçant	
98.1	Autorisation de pratiquer l'activité de sage-femme	
98.2	Autorisation pour activité de sage-femme dans un hôme privé	
99.1	Autorisation de pratiquer l'activité de physiothérapeute	
100.1	Autorisation de pratiquer l'activité d'ergothérapeute	
101.1	Autorisation de pratiquer l'activité de podologue	
102.1	Autorisation de direction de laboratoire	
103.1	Autorisation de pratiquer l'activité de psychothérapeute	
104.1	Autorisation de pratiquer l'activité d'opticien	
105.1	Autorisation d'exploiter un hôpital	
106.1	Autorisation de pratiquer le commerce en gros de médicaments	
106.2	Prolongement et limitation du droit à l'impôt pour les médicaments	
106.3	Limitation des types de vente de médicaments	
106.4	Autorisation pour publicité verbale en dehors de la zone de vente (médicaments)	
106.5	Vente de produits anesthésiants à des indépendants	
106.6	Vente de fourrage médical	
109.1	Autorisation pour nouvelles installations de cimetière privé	
109.2	Autorisation d'exploitation d'un crématoire par des privés	
110	Autorisation pour l'exploitation de hômes privés	
111	Autorisation pour l'accueil d'un enfant en nourrice	
112	Autorisation pour la médiation d'enfants adoptés	
113	Autorisation pour la fondation d'instituts privés ou d'écoles privées au niveau d'école publique	
115	Autorisation de construction en dehors de la zone à construire	
117.1	Autorisation pour réservoirs dans des zones d'eaux protégées	
117.2	Autorisation pour la construction, les installations et l'utilisation dans des zones d'eaux protégées	
117.3	Autorisation pour la construction dans des eaux souterraines	
117.4	Autorisation pour l'utilisation de la chaleur terrestre	
119.2	Autorisation pour construire à distance des eaux publiques	
119.3	Autorisation pour la demande et l'utilisation d'eaux publiques	
119.4	Autorisation soumise à concession sur le lac de Zurich	
120.1	Autorisation pour l'accès colatéral aux routes cantonales	
120.2	Autorisation pour constructions et installations à l'intérieur des lignes de constructions des routes nationales et cantonales	

N°	Titre	N° corr.
120.3	Autorisation pour des murs et des clôtures sur les routes cantonales	
120.4	Autorisation pour des constructions qui revendiquent les routes cantonales	
121.2	Autorisation pour grandes installations contre le feu, pour usines d'incinération de déchets, pour industries	
122.1	Autorisation exceptionnelle pour utilisation individuelle de chaleur	
123.1	Approbation pour maison à grande hauteur	

D'après ce tableau, les domaines suivants nécessitent une autorisation venant du canton:

Produits pyrotechniques et gaz inflammables

Installations de feu

Tutelle

Loyers

Commerce d'armes

Circulation routière

Marchés

Restaurants/hôtels

Funiculaires et skilifts

Déroptions aux congés publics

Commerce de papier-valeur

Utilisation des terrains d'aviation et de l'espace de l'aéroport

Construction dans les forêts (routes en particulier)

Ouvrage d'amélioration foncière

Arpentage fédéral

Publicité

Autorisation de pratiquer certaines professions: vétérinaire, garde d'animaux, médecin, pharmacie, instituts HMO, dentiste, chiropraticien, technicien dentiste, droguerie, sage-femme, physiothérapeute, opticien, hôpitaux, commerce de médicaments

Cimetière et crématoire

Hômes privés

Enfants (nourrice, adoption)

Ecoles privées

Construction dans des zones protégées (eaux protégées, souterraines, publiques, chaleur terrestre)

Concessions sur le lac de Zurich

Routes cantonales et nationales

Les domaines écrits en italique sont ceux pour lesquels la Confédération a une compétence décisionnelle et d'exécution pour certaines sous-catégories de projets ou d'activités adjacentes. Les autres sont uniquement du ressort cantonal. Ces domaines concernent:

Produits pyrotechniques

Cantons: fabrication, stockage et vente (fins ludiques ou professionnelles)

Confédération: importation/exportation/transit

Commerce d'armes

La nouvelle loi fédérale sur les armes redéfinit les compétences.

Funiculaires et skilifts

La Confédération est l'instance d'exécution pour les funiculaires et certains téléphériques. Le canton est compétent pour certains autres téléphériques (les petites installations qui n'ont pas de fonction publique) et les remontées mécaniques.

Commerce de papier-valeur

Les cantons ont perdu de leurs compétences depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les bourses.

Utilisation de terrains d'aviation et de l'espace de l'aéroport

Les terrains d'aviation et les aéroports sont, pour la plupart, propriétés du canton sur lequel ils sont construits. Le canton s'occupe donc d'«intendance»; ce qui touche les compagnies d'aviation est du ressort fédéral à travers l'OFAC.

Concessions sur le lac de Zurich

Les petits bateaux obtiennent leur permis de navigation du canton. Les installations sur les lacs tels que les embarcadères privés sont également cantonales, voire communales. Les entreprises de navigation obtiennent des concessions fédérales.

Pour plus de détails, nous renvoyons le lecteur au § 4.6 de la Partie 3.

4 L'importance relative des différents niveaux étatiques

Il est difficile de conclure sur l'attribution des compétences à ce stade de l'exercice. En effet, la définition de «procédure d'autorisation» retenue par le canton de Zurich n'est peut-être pas exactement la même que celle qui fait foi dans ce rapport. Nous pouvons déjà remarquer que les procédures d'approbation des plans ne figurent pas dans les listes 2 et 3. Nous ne connaissons pas non plus le nombre d'autorisations régies par le droit communal. Il est dès lors beaucoup plus instructif de lire le chapitre 4 de la Partie 3 qui explique le partage des compétences entre instances de manière détaillée.

Pour procéder à une évaluation adéquate, il faut d'abord réduire l'ensemble des autorisations fédérales en ne considérant que les catégories d'autorisations couvertes par la définition retenue par le canton de Zurich. Il faut donc soustraire les enregistrements, les concessions et les procédures d'approbation. Sur *307 procédures de droit fédéral*, il en reste alors 237. Le canton de Zurich a annoncé *105 procédures de droit fédéral qu'il exécute* (dont il faut soustraire *15 procédures* déjà annoncées

par les instances fédérales), et *115 procédures de droit cantonal*. Le total du côté du canton se monte donc à *205 procédures*. On peut donc affirmer que les deux niveaux étatiques ont une part plus ou moins égale dans le domaine des procédures de droit fédéral de l'économie.

Il semble toutefois que si la Confédération régit des domaines spécifiques, qui se justifient par la protection de la collectivité ou des ressources au niveau national, les cantons, eux, ont des droits, à juste titre, dans des sujets qui couvrent leur territoire (exemple: tout ce qui concerne les lacs), mais régissent également des domaines qui souffrent de restrictions cantonales, comme l'accès aux professions.

Partie III

Evaluation de la réglementation et mesures de déréglementation

L'objectif de cette Partie 3 est d'évaluer le fonctionnement des procédures et, partant, les potentiels d'amélioration. Après un premier chapitre consacré à une vue globale des procédures de droit fédéral de l'économie, la question de l'équilibre entre les coûts et les avantages induits par une procédure sera investiguée dans le chapitre 2. Ensuite, cinq concepts d'amélioration de la réglementation seront passés en revue dans les chapitres qui suivent, à savoir l'accélération des procédures, respectivement leur coordination, des changements de dispositions législatives, des alternatives à l'instrument «autorisation» et, finalement, quelques éclairages sur le New Public Management et la gestion de la qualité.

Au début de chaque chapitre figurent les interventions parlementaires exigeant des réponses dans le domaine concerné.

1 Appréciation de l'inventaire

1.1 Nombre et types de procédures

307 procédures ont été répertoriées. Elles ont été classées en 10 catégories différentes:

1 = Autorisation / admission

2 = Obligation d'annonce

3 = Enregistrement

4 = Dérogation / Autorisation exceptionnelle

5 = Certificat de capacité / licence / accréditation

6 = Reconnaissance / attestation / homologation / agrément /certificat de conformité

7 = Permis d'importations / Permis d'exportations /Octroi de contingents

8 = Concession

9 = Examen / Approbation

10 = Brevet (droit d'exclusivité)

Deux grandes différences séparent les *autorisations* des *obligations d'annonce*. D'une part, l'*obligation d'annonce* demande moins de travail pour le requérant puisqu'il s'agit en principe simplement de porter à connaissance des autorités l'existence soit d'un produit, soit d'une activité. D'autres part, les obligations d'annonce sont ouvertes à n'importe qui, tandis que les autorisations peuvent être limitées dans leur nombre ou rendues plus difficiles à obtenir par les étapes préalables qu'elles nécessitent.

Un *enregistrement* donne lieu à une procédure plus longue qu'une autorisation puisqu'il constitue en général la phase finale au terme de laquelle plusieurs examens et approbations ont eu lieu. Cette catégorie concerne surtout le domaine de la santé.

Chaque domaine où un système contraignant est en vigueur (parfois, régime d'interdiction) et où, au cas par cas, l'autorité exécutive donne la possibilité au requérant d'y déroger, peut prévoir des dérogations, autorisations exceptionnelles ou des arrêtés de dispositions particulières. Cette catégorie recouvre également les versions allégées d'obligations que doit remplir le requérant.

La catégorie 5 (*certificats de capacité, licences, accréditations*) regroupe les titres que les autorités fédérales délivrent pour certains métiers, certaines activités ou certains objets, comme un «certificat de navigabilité» pour avion, par exemple.

La *reconnaissance* est en général une simple formalité, parfois facultative. Dans ce domaine font aussi partie les certificats de conformité approuvés par un bureau privé, et qui doivent être reconnus par l'administration.

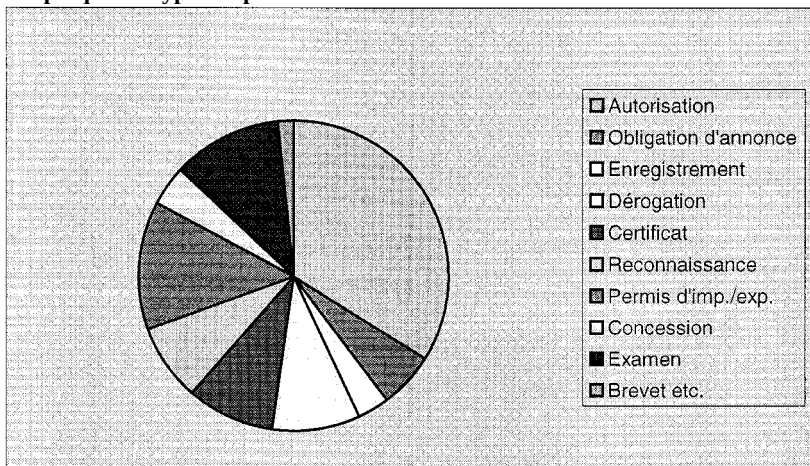
Les *autorisations d'importations, d'exportations et de transit* régissent tout les domaines du commerce international qui ne peuvent pas échapper au contrôle des autorités. Les motifs d'intervention sont essentiellement fiscaux, mais assortis parfois de buts relatifs à une politique sectorielle spécifique (politique agricole par exemple); mais aujourd'hui, il en va de plus en plus de mesures de sécurité lors de transports de biens dangereux.

Les *concessions* sont une catégorie particulière d'autorisation étatique car elles permettent de concéder à des particuliers des parts de monopoles étatiques (exemple: infrastructures publiques, distilleries). Le monopole peut être naturel (exemple: nombre de fréquences radio disponibles) ou fondé sur les droits de régie (exemple: sel). De nombreuses limitations interviennent lors de régime d'autorisation très limitatif. Par conséquent, les autorités jouissent d'une importante marge de manoeuvre lors de l'octroi de la concession.

Sous l'appellation «*examens / approbations*» se regroupent diverses procédures annexes qui ont été mentionnées. Elles représentent des phases successives dans l'élaboration d'un projet qui sera soumis à une concession ou une autorisation en phase finale. Typiquement, l'étude d'impact sur l'environnement entre dans cette catégorie.

Enfin, les *brevets* sont des droits d'exclusivité que le requérant peut faire valoir. Ils forment une catégorie bien distincte puisque ce ne sont pas des devoirs obligatoires, mais des privilèges facultatifs.

Graphique 1: Types de procédures



Le détail par procédure peut être lu dans le tableau A (à l'avant-dernière colonne) présenté en fin de Partie III.

1.2 Les changements en cours

Cet inventaire n'est pas statique. Il faut le considérer en dynamique, c'est-à-dire tenir compte des changements qui sont déjà en cours ou qui ont été nouvellement introduits dans ces procédures. Cinq classes de changements ont été définies:

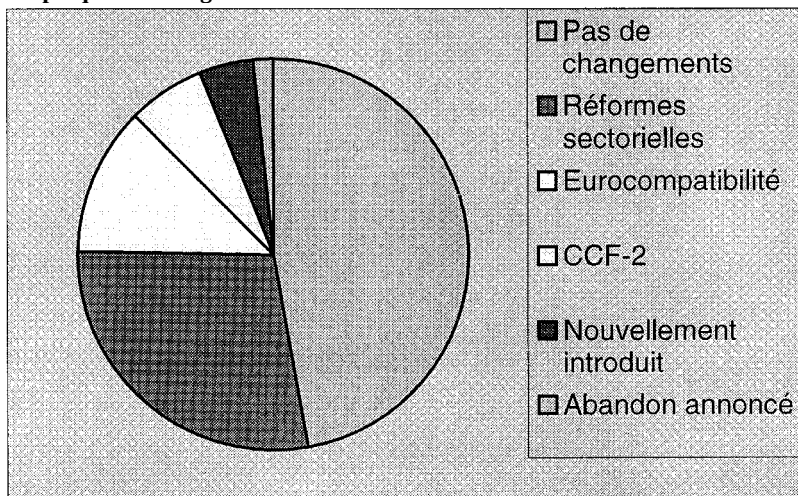
- | | |
|-----------------------------|--|
| 1 = réformes sectorielles | Changements dans les lois et ordonnances, examen interne du déroulement de la procédure. Exemple: la Régie fédérale des alcools. |
| 2 = eurocompatibilité | De nombreux offices doivent réviser leurs lois et ordonnances en vue de rendre le système législatif suisse eurocompatible. Exemple: la section dispositifs médicaux de l'OFSP. |
| 3 = CCF-2 | Les procédures de concessions et d'approbation des plans pour les grands projets nécessitant du terrain ont été évaluées sous l'égide du Contrôle administratif du Conseil fédéral et vont être redessinées si le Parlement donne suite au message du Conseil fédéral «sur la coordination et la simplification des procédures d'approbation des plans». |
| 4 = nouvelle procédure | Certaines procédures viennent d'être introduites et ainsi, il est difficile d'en juger l'efficacité. Exemple: l'autorisation pour les intermédiaires financiers du ministère public de la Confédération. |
| 5 = en passe de disparaître | Dans certains cas, il a déjà été prévu de faire tomber certaines procédures dans le cadre de révisions plus |

larges. Exemple: l'autorisation d'exportation d'énergie électrique.

0 = pas de changement

Dans les cas 2 et 3, tout changement de fond n'est guère concevable. Comme souligné en partie 1, l'eurocompatibilité est un but en soi. Selon les données obtenues et le projet CCF-2, on peut dire que ce message s'inscrit pleinement dans ce contexte, puisqu'il propose des mesures dans le domaine de la réglementation et touche aux procédures les plus longues. Dans le cas 4, l'expérience manque pour formuler un jugement correct, tandis que le cas 5 n'a plus besoin du présent exercice. Les classes 0 et 1, par contre, peuvent encore bénéficier de cette évaluation. Les proportions des procédures inventoriées soumises à des changements se présentent de la manière suivante:

Graphique 2: Changements en cours



Le détail par procédure peut être lu dans le tableau A (à la dernière colonne) présenté en fin de Partie 3.

Le graphique 2 montre que de nombreux changements sont en cours. Les plus conséquents se trouvent dans les réformes de politiques sectorielles. Mais l'ajustement au droit européen y tient également une place prépondérante. Enfin, le projet CCF-2 se tient à un domaine limité, mais non moins important. Les deux derniers segments démontrent que la déréglementation économique peut mener à l'abandon d'une procédure aussi bien qu'à l'introduction d'une nouvelle procédure (exemple: les télécommunications); l'origine des nouvelles procédures peut aussi provenir d'un besoin continu de réglementation (exemple: la loi sur l'argent sale).

2 Coût et utilité des procédures

Pour être à même de justifier l'existence et l'efficacité d'une procédure, il faut d'abord en évaluer son utilité. Ce chapitre offre une analyse des fonctions de

l'intervention étatique derrière chacune des procédures et tente ainsi une évaluation des coûts et bénéfices pour les agents concernés.

2.1 Motions et postulats concernés

«Evaluation des procédures d'autorisation prévues par la législation fédérale: rapport coûts sociaux – coûts économiques, utilité publique escomptée.» (P David du 9 décembre 1996)

2.2 Fonctions de l'intervention étatique et utilité escomptée

2.2.1 Description des différentes fonctions de l'Etat

Il y a une multitude de raisons qui sont à l'origine d'une intervention étatique. Si l'on veut tenter d'élaborer une classification des procédures, il faut schématiser ces différents motifs.

Nous avons donc arrêté une systématique précise dont les principes sont les suivants:

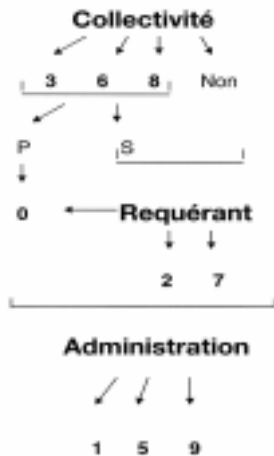
1. Il y a trois agents en présence: l'entreprise, la collectivité et l'administration.
2. L'intervention étatique d'une procédure peut influencer directement la *collectivité* de trois manières différentes¹¹ et, par souci de simplification, mutuellement exclusives:
 - 3 = *«Social regulation»*: assurer la sécurité, protéger la collectivité = intervention de police. Exemple: Autorisation pour activité de banque
 - 6 = *«Economic regulation»*: influencer le résultat du marché, prescriptions d'entrée-sortie = intervention de politique économique. Exemple: répartition du contingent tarifaire pour les produits agricoles.
 - 8 = *Utilisation rationnelle de ressources naturelles limitées*. Exemple: Concession de droits d'eau.
3. L'intervention étatique d'une procédure vise le *requérant* lui-même de trois manières différentes et, par souci de simplification, mutuellement exclusives:
 - 2 = *Accorder des droits spécifiques à certains requérants* (limitation de l'accès à ces privilèges). Exemple: Autorisation d'ouverture d'un laboratoire de contrôle.
 - 7 = *Procurer un avantage commercial aux requérants, favoriser leur compétitivité* (pas de limitation d'accès). Exemple: Autorisation pour temps de travail (nuit, dimanche).
 - 0 = *Légitimer une activité sans droit spécifique*, donc assurer l'égalité de traitement entre requérants. Exemple: Autorisation pour exploiter une banque.

¹¹ Voir §2.1, partie 1.

4. L'intervention étatique d'une procédure met en jeu l'administration dans trois cas de figures, par souci de simplification mutuellement exclusifs:
 - 1 = *But fiscaux, préservation d'un monopole fiscal*. Exemple: Concession pour distillerie.
 - 5 = *Se procurer les informations nécessaires pour organiser le contrôle sur un marché précis*. Exemple: Obligation d'annonce de vente de trousses de diagnostic in vitro.
 - 9 = *Travail d'expertise*. Exemple: Approbation pour installations et sources de rayons radioactives.
5. Ce système de classification permet une seule fonction de l'intervention étatique par agent (d'où le terme de «mutuellement exclusif»). Cette limite technique impose parfois des descriptions un peu carrées de certaines politiques sectorielles.
6. L'intervention étatique met forcément l'administration en jeu dans toutes les procédures selon l'un des trois cas de figure décrit (codes 1, 5, 9). Le travail d'expertise (9) n'est pas un but en soi.
7. Le requérant est forcément touché dans chacune des procédures, mais la légitimation de son activité (code 0) ne lui confère aucun avantage par opposition aux deux autres fonctions 7 et 2.
8. Il peut arriver, dans de rares cas, que la collectivité ne soit touchée d'aucune manière (rationalisation des rapports autorités – entreprise).

Tableau 1: Schéma synthétique des fonctions étatiques

Total des procédures



2.2.2 Utilité escomptée et utilité réelle des procédures

Chacune des procédures a été analysée et classée dans trois cas de figure, respectivement un par agent. Elle a donc reçu trois codes qui apparaissent dans le tableau A à la fin de la partie 3.

Exemple:

N°	Titre de la procédure	Col	Req	Adm	Prio	Type	Change
11.01	Admission et enregistrement d'un navire	3	0	5	p	3	0

Concernant la colonne avec un «p», une étape supplémentaire dans le raisonnement exige que l'on établisse une hiérarchie de priorité entre ces trois agents auxquels la collectivité s'adresse: il se peut que le but avancé concernant la collectivité soit une retombée indirecte d'un but qui sert en premier lieu au requérant ou à l'administration. Aussi, nous avons ajouté un code «p» qui signifie que la collectivité est le destinataire principal de l'intervention étatique, tandis qu'un «s» ou un «-» signifient que la collectivité est visée de manière secondaire ou indirectement seulement.

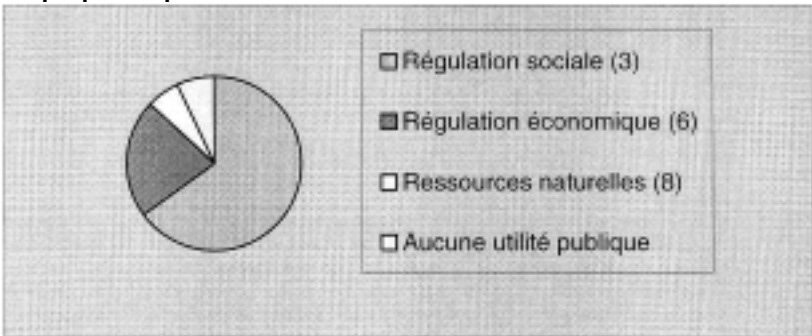
Il va de soi que l'attribution de ces différents codes aux procédures comporte un élément subjectif, comme dans toute évaluation. Nous nous trouvons donc dans un niveau normatif, et non plus au niveau positif de ce que la loi dit explicitement.

2.2.2.1 Ventilation par fonction

Les calculs statistiques effectués à partir de la base de données qui compile toutes les informations du tableau A montrent que, sur un total de quelque 300 procédures de droit fédéral de l'économie:

- 65 % sont des régulations sociales (fonction 3)
- 22 % sont des régulations économiques (fonction 6)
- 6 % règlent l'utilisation rationnelle des ressources limitées (fonction 8)
- 7 % ne servent pas à la collectivité dans son ensemble.

Graphique 3 Répartition des fonctions envers la collectivité



La portion réduite de réglementations économiques est à elle seule une indication du faible potentiel de déréglementation dans ce domaine. Il faut aussi relever que les réglementations économiques peuvent opérer dans deux sens opposés: dans certains domaines, elles imposent une restriction d'entrée sur le marché (exemple: concession unique pour trafic de lignes), tandis que dans d'autres, elles facilitent les transactions sur un marché protégé. Ce dernier cas de figure est illustré par des dispositions douanières qui se révèlent être des autorisations facilitant l'accès à des procédures simplifiées ou à des dispositions de régime douanier préférentiel. Là, le régime en lui-même serait sensé servir un intérêt public prépondérant et les dérogations à ce régime répondent aux intérêts du requérant. De tels cas se retrouvent dans les 7 % qui ne sont d'aucune utilité publique.

2.2.2.2 Identification des groupes de bénéficiaires et des potentiels d'amélioration

Comme souligné ci-dessus, 93 % des procédures recensées ont une utilité pour la collectivité (fonctions 3, 6 ou 8 en priorité ou secondairement) et seulement 7 % servent uniquement un autre destinataire, le requérant ou l'administration. La collectivité est le bénéficiaire prioritaire (code P) pour 60 % des procédures. Parmi ce chiffre, il y a parfois un avantage secondaire pour le requérant. Sur l'ensemble, il n'en reste pas moins qu'aucun avantage n'est conféré au requérant, si ce n'est la légitimation de son activité, dans 65 % des procédures (fonction 0).

Si l'on admet que les buts poursuivis dans ces cas-là répondent de manière justifiée à des intérêts publics prépondérants, plusieurs potentiels d'amélioration existent:

- optimiser ces procédures de manière à minimiser les coûts pour le requérant, car ce dernier n'obtient «que» la fonction 0 en contre-partie des efforts fournis; un exemple étant l'abolition d'une autorisation et le passage à une surveillance subséquente du marché.
- laisser le marché se réguler par la responsabilité privée du fait des produits; à ce moment-là, le droit est donné aux clients, qui doivent alors organiser leurs droits;
- remplacer l'intervention étatique par l'accès aux voies de recours pour les cercles intéressés; là, ce sont des tiers (en général bien organisés) qui imposent des limites; organiser l'expression des droits du voisinage va dans la même direction.

Des 40 % restant, regroupant les procédures qui ne s'adressent pas ou secondairement à la collectivité (S ou Non), il faut distinguer lesquelles bénéficient au requérant (fonctions 2, 7), respectivement, à l'administration (fonctions 1, 5) en priorité. Etant donné que ce groupe de procédures ne sert pas nécessairement des intérêts publics prépondérants, il recèle un potentiel d'amélioration, soit dans l'allègement des procédures, soit dans un abandon si l'intérêt servi n'est pas – parfois plus – justifiable. Par conséquent, quatre cas de figures d'inefficience émergent:

- I. Du côté du requérant, les *procédures contenant la fonction 7* (avantage commercial) doivent faire l'objet d'une attention accrue. En effet, il s'agit le plus souvent d'autorisations exceptionnelles/dérogations qui sont des allègements à un système contraignant ou par trop formaliste. Là, le système lui-même doit être remis en cause; ce qui pourrait avoir comme conséquence

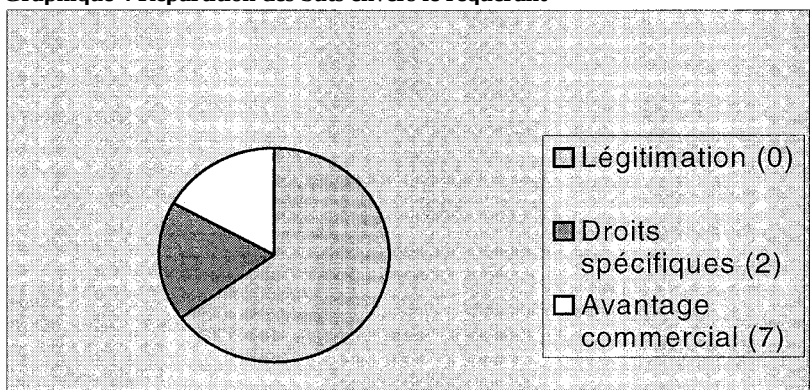
l'abandon d'une partie de ces procédures qui ne trouveraient alors plus de justification. Quand ces dérogations sont justifiées, il convient alors de se demander sur quelle base elles sont octroyées. Il faut rendre l'attribution de ces avantages la plus transparente possible.

- II. Du côté du requérant toujours, certaines *procédures contenant la fonction 2* (droit spécifique) représentent soit un souci justifié de protection pour le requérant, soit émanent d'un régime surprotégé qui n'est plus de mise et dont l'existence même est une complication pour le requérant. Ce régime est parfois régi par un système de concession et pourrait être libéralisé. Les instruments économiques proposés sont alors la mise aux enchères et l'introduction d'une taxe incitative.
- III. Du côté de l'administration, certains buts fiscaux sont poursuivis grâce à la gestion de monopoles. Des buts fiscaux vont aussi de pair avec des marchés protégés (fonction 6 pour la collectivité). Des *procédures contenant la fonction 1* pourraient tomber, à tout le moins, demander un examen du système en question. Elles proviennent souvent d'une époque où l'Etat avait encore un esprit de financement mercantile.
- IV. Du côté de l'administration toujours, des *procédures contenant la fonction 5* (informations et contrôle d'un marché) reflètent parfois un souci de contrôle très poussé. Ce contrôle doit être établi à bon escient. Dans certains cas, il pourrait être allégé ou supprimé, en cas de doublons par exemple.

2.3 Rapport coûts-utilité pour le requérant

Sur le total de 307 procédures, 65 % des procédures servent au requérant au sens d'une légitimation de son activité seulement. Un tiers restant offre un réel bénéfice pour le requérant, soit un facteur de compétitivité accru (fonction 7) dans 17 % des cas, soit une protection particulière (fonction 2) dans 18 % des cas. Cette répartition est illustrée dans le graphique ci-dessous:

Graphique 4 Répartition des buts envers le requérant



2.3.1 **Bénéfices et coûts des procédures où le requérant est bénéficiaire avant la collectivité (procédures contenant les fonctions 2 et 7 avec un S)**

106 procédures assurent un bénéfice en premier au requérant au travers des fonctions 2 et 7. La collectivité n'est pas visée en premier (d'où le code S ou –), ce qui exclut en général les concessions, mais regroupe:

- Brevets, certificats de conformité: les procédures de l'Institut pour la propriété intellectuelle offrent au requérant la protection de ses biens immatériels (inventions, marques, etc). Mais il ne s'agit pas de réelles autorisations dans le sens que le requérant a le libre choix de s'y soumettre. En quelque sorte, le requérant «achète» sa protection. D'autres procédures mettent le requérant en bonne place sur le marché international grâce aux certificats de conformité (parfois facultatifs).
- Dérogations: le gain de compétitivité offert au requérant est souvent acquis lors d'allègements à un régime sur le fond contraignant ou par trop formaliste. Dans cette catégorie se retrouvent une grande partie des dérogations et autorisations exceptionnelles ainsi que les autorisations spéciales.
- Autorisations octroyées sur demande (très rarement sous forme de concession): répartition de contingents tarifaires à un requérant qui se trouve alors privilégié par rapport à d'autres.

Le *coût financier* de ces procédures n'est pas élevé; dans la moitié des cas, le requérant ne paie rien, dans l'autre moitié, l'émolument peut atteindre quelques centaines de francs (un ou deux milliers dans quelques rares cas). *En termes de temps*, il est annoncé, de manière quasi-unanime, peu de préparatifs pour le requérant, un temps de travail de quelques heures et une décision claire de la part des autorités (le terme de «décision claire» signifie qu'une autorisation est soit octroyée soit refusée; le requérant ne vit pas dans l'incertitude: il sait exactement quels documents sont nécessaires à l'obtention de l'autorisation). Font exception les autorisations exceptionnelles octroyées de la part de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) et l'autorisation pour «exportateurs agréés» de l'Administration fédérale des douanes, cette dernière supposant la mise en place d'un système informatique compliqué.

Par contre, le requérant est très souvent soumis à l'obligation de tenir une comptabilité et d'apporter diverses preuves de son activité sur une base régulière. Ces charges expliquent – en plus des conditions d'autorisation restrictives – pourquoi les dérogations ne peuvent pas être à la disposition de tous les requérants.

2.3.2 **Bénéfices et coûts des procédures où la collectivité est le premier bénéficiaire (procédures avec un P)**

La fonction 0 n'apporte pas un bénéfice en soi, mais accorde un droit à une activité par définition réglementée par l'Etat. Il est clair que ces procédures coûtent au requérant: elles lui créent des complications auxquelles il n'aurait pas à faire face si l'Etat ne s'occupait pas de préserver des intérêts publics prépondérants. En contrepartie, il bénéficie de l'égalité de traitement; en se soumettant à l'Etat, il est des fois plus facile de convaincre les clients et les tiers de la fiabilité et de la qualité de son produit. Dans le cas des concessions, la collectivité est visée en premier, car le projet

doit répondre à des critères d'opportunité et de rationalité qui limitent la liberté du requérant (fonction première de l'intervention étatique); mais le requérant obtient aussi un privilège (fonction indirecte).

Il ne suffit pas de s'arrêter au rapport coût-bénéfice du requérant, mais il faut mettre en balance le coût avec l'utilité collective atteinte par ces mesures. Ces coûts sont justifiés dans la mesure où les intérêts servis par l'intervention étatique sont supérieurs et ne pourraient pas être atteints par une autre alternative, moins coûteuse. En effet, il ne faut pas oublier que les régulations sociales existent pour maximiser le bien-être de la collectivité toute entière, dans laquelle le requérant n'est qu'un agent parmi d'autres, et dont il bénéficie indirectement lui aussi (par exemple en tant que consommateur). Le problème réside dans la définition et l'évaluation des coûts et des bénéfices pour chacun des agents, deux concepts qui restent sujets à un jugement de valeur prédéterminé sur une hypothétique fonction de bien-être social.

Ce groupe de procédures couvre des autorisations de toutes sortes, et il est difficile de généraliser. Le temps de travail pour le requérant peut varier d'une heure à une année selon les cas. Toutefois, on peut tenter d'évaluer qualitativement ces procédures.

Environ 40 % de ce groupe de procédures annonce de gros préparatifs nécessaires avant la demande d'autorisation. Il s'agit en majorité de concessions pour gros projets d'infrastructures et de transports, d'autorisations d'exploitation octroyées dans des domaines très spécialisés (santé publique, vétérinaire, banque, assurances, aviation civile). Par leur nature, ces cas justifient un gros travail pour le requérant. Ce qui, par contre, peut causer du gaspillage en temps et en argent pour le requérant (autant que pour l'administration, d'ailleurs), c'est le manque de clarté dans la décision suite à la demande. Dans plus de la moitié des cas, il est mentionné que le requérant n'a pas une réponse claire et définitive à sa demande. On peut donc imaginer qu'il s'adonne à moult préparatifs qui, au bout du compte, n'aboutiront à rien (trop de charges). Dans ces procédures-là, de la clarté s'impose car le requérant est surchargé en termes d'efforts fournis par rapport à l'utilité publique recherchée.

En fait, il faut trouver un moyen qui permette au requérant de diminuer ses risques. L'étude d'impact de l'environnement (EIE) en est un. En fait, l'élaboration du rapport d'impact est scindée en deux phases. La première phase sert à définir les points critiques qui concernent les obligations légales. Si le requérant tient à son projet tel quel malgré les difficultés soulevées, il doit prouver, durant la deuxième phase, qu'il leur a trouvé une solution convenable.

En nous inspirant de ce modèle EIE, nous proposons l'imposition d'un délai qui obligerait les autorités de dire, à une date-buttoir, quels documents sont encore nécessaires et quels points restent encore pendants.

Les indemnités demandées varient beaucoup selon les cas. Parfois, il n'y en a pas. Selon les secteurs d'activité, les montants peuvent atteindre des sommes élevées de plusieurs dizaines de milliers de francs; c'est le cas pour l'ouverture d'une banque, par exemple. L'exploitation d'une concession s'accompagne aussi de redevances (droits d'eau, par exemple). Ces procédures apportent parfois un bénéfice dû aux fonctions 2 ou 7 au requérant, mais accessoirement, le destinataire visé en premier étant la collectivité. Il ne faudrait pas renoncer aux émoluments à payer (qui, cependant, ne devraient pas contenir un aspect fiscal), parce qu'ils provoquent un financement du type pollueur-payeur de l'activité étatique (exemple: les émoluments

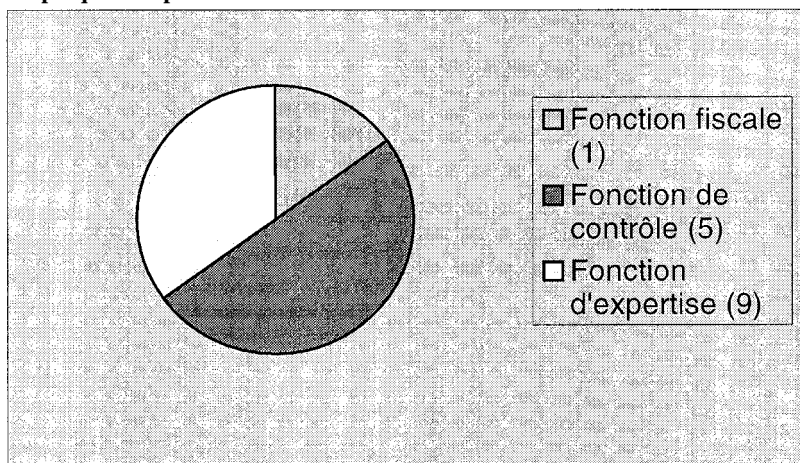
perçus par la commission fédérale des banques sont reportés sur les prix des services bancaires et sont donc à la charge des clients (créanciers)).

2.3.3 Bénéfices et coûts des procédures qui servent les intérêts de l'administration

Sur le total des procédures, les fonctions du côté de l'administration prennent la tournure suivante:

- 15 % des procédures répondent à une fonction fiscale (1)
- 50 % des procédures répondent à une fonction de contrôle (5)
- 35 % relèvent d'un travail d'expertise de la Confédération (9)

Graphique 5 Répartition des buts envers l'administration



Ce graphique se réfère à l'ensemble des 307 procédures. 118 d'entre elles servent la collectivité de manière secondaire ou indirecte. Il est alors intéressant de savoir comment l'administration est visée dans l'exécution de ses tâches. Dans 38 cas, le grand bénéficiaire est l'Etat lui-même, pour des raisons fiscales le plus souvent, le requérant n'obtenant que la légitimité de son activité (fonction 0); dans 82 cas, le requérant obtient un des avantages 2 ou 7 (droits spécifiques ou avantage commercial). Les cas recensés pour lesquels l'administration est le bénéficiaire principal incluent les motifs suivants:

- autorisations pour l'accès à des marchés fermés, à des monopoles
- autorisations / obligations d'annonce à but fiscal
- autorisations où les motifs de contrôles sont impératifs (exemple: l'environnement).

L'utilité de ces procédures sera investiguée plus avant dans les prochains paragraphes, de cas en cas.

Toutefois, on peut déjà dire que, dans la grande majorité des cas, le requérant n'a pas à fournir de gros préparatifs et obtient une réponse définitive à sa demande. A part les redevances de concessions éventuelles, les émoluments varient de zéro à quelques centaines de francs, hormis l'accréditation d'organismes de certification par l'OFMET et l'autorisation pour l'utilisation des cartes fédérales par l'Office fédéral de topographie, qui peuvent, toutes deux, se monter à plusieurs dizaines de milliers de francs. Il faut relever que ces deux offices s'autofinancent, car ils sont «GMEB» (Gestion par Mandat de prestation et Enveloppe Budgétaire; en allemand: FLAG: Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget).

Pour la moitié des cas où le requérant n'obtient qu'une légitimation de son activité (fonction 0), la question des coûts se pose en d'autres termes, à savoir le fardeau que l'intervention étatique fait porter au requérant (barrière à l'entrée d'un marché, imposition) pour un but qui mériterait parfois d'être réexaminé.

2.4 Rationalité économique: futurs développements (AIR)

Les points 2.1 à 2.3 ci-avant ont été aussi loin que possible dans l'analyse des coûts et bénéfices pour les acteurs en présence ainsi que sur l'opportunité des procédures examinées. Les bases d'une grille d'analyse ont été posées et quelques résultats concrets émergent. En revanche, il est évident que cela ne suffit pas à mesurer l'utilité d'une procédure, et que de futurs développements en matière d'analyse de la réglementation sont nécessaires, comme le demandent les deux interventions suivantes:

«Lorsqu' un texte de loi est élaboré, il faut prendre en considération ses conséquences économiques et administratives pour les PME qui existent ou qui seraient nouvellement créées et les exposer dans le message, comme sont exposées les conséquences financières pour la Confédération.» (M Forster du 11 décembre 1996)

«Le Conseil fédéral est chargé de contrôler la rationalité économique des dispositions légales et des objectifs de l'Etat. Il veillera notamment à ce que les nouvelles ordonnances et réglementations fassent l'objet d'un contrôle des résultats rigoureux, sous l'angle du rapport coût-utilité pour les PME.» (M (P) Columberg du 30 janvier 1995)

En demandant de décider sur une base de rationalité économique, les interventions parlementaires susmentionnées font appel à l'analyse d'impact de la réglementation (AIR). Le but ultime de l'AIR est de définir si la régulation que l'on examine est la meilleure alternative. Pour cela, les points suivants doivent être définis lors de l'élaboration d'une réglementation:

- But de l'intervention étatique.
- Définition des différents cercles d'acteurs économiques en jeu et de leurs intérêts (en principe divergents).
- Estimation des avantages et des coûts pour chaque cercle. Pour cela, différentes techniques existent, dont les plus sophistiquées sont: 1) analyse coûts-effets, 2) analyse coûts-efficacité, 3) analyse coûts-bénéfices, 4) mesure du risque.
- Définition d'un critère de bien-être à maximiser pour la collectivité qui suppose la quantification des différents facteurs en cause et la prise en considération d'un critère de redistribution.

- Estimation des avantages et des coûts des alternatives à la mesure considérée
- Choix de la mesure qui est la plus avantageuse, la plus efficace.

L’AIR est un sujet en point de mire au sein des débats de l’OCDE. Les pays anglo-saxons sont en avance en matière d’AIR. Ils disposent en général d’une unité spéciale affectée à cette tâche, qui développe le concept d’analyse et de fait l’applique à toute nouvelle réglementation qui a un impact plus que marginal sur l’économie. Ils prônent la consultation des milieux intéressés, la transparence des données et un test d’évaluation spéciale («Small Business Compliance Test») pour les PME (demandé par M Forster N° 96.3618).

En Suisse, le processus de consultation est très développé. Par contre, il manque une forme d’AIR au niveau conceptuel qui puisse être mise en pratique, si possible avant le processus de consultation: pour cela, il faut mettre en place des structures qui s’occuperont de systématiser les questions à poser, les réponses attendues et leur évaluation (indicateurs chiffrés ou relationnels, valeurs-critiques, etc) selon des méthodes bien déterminées; ceci afin d’obtenir, lors de la consultation, les informations sous une forme précise qui se prête à un traitement scientifique et neutre. Par exemple, il est impératif, si l’on veut investiguer plus avant les potentiels de déréglementation, de déterminer avec plus de précision les effets et l’efficacité de l’intervention étatique au niveau de risque encouru par la collectivité.

La conduite d’une telle analyse d’impact et du test d’évaluation spéciale pour les PME est prévue pour un avenir très proche (décision du Conseil fédéral le 21 octobre 1998). Elle sera menée au niveau des décrets de lois et même des dispositions individuelles. Mais dans ce rapport sur les procédures de droit fédéral de l’économie, nous n’irons pas si loin. Dans les chapitres qui suivent, l’accent est mis la découverte d’améliorations procédurales, et non pas sur l’examen de l’efficacité des dispositions matérielles prises une à une, conditions d’octroi de l’autorisation.

3 Accélération des procédures

3.1 Motions et postulats concernés

Un certain nombre d’interventions parlementaires réclament uniformément l’accélération des procédures. Il s’agit des revendications suivantes:

«Lorsque le droit fédéral prévoit des procédures d’autorisation, la voie hiérarchique doit être réglementée au niveau fédéral. Des délais pour l’examen des procédures en première instance doivent être fixés (proposition: 4 mois en principe).» (M (P) Widrig du 19 juin 1997)

«Liste des procédures d’autorisation prévues par la législation fédérale qui peuvent être accélérées par des mesures concrètes.» (P David du 9 décembre 1996)

«Il faut fixer et coordonner les délais, en intégrant les tribunaux.» (P Hasler du 10 juin 1997)

«Des procédures accélérées permettront aux services fédéraux de donner suite aux demandes externes nécessitant une réponse rapide. Ces procédures seront conçues de façon à ce que les demandes externes réputées urgentes reçoivent une réponse des services fédéraux dans un délai de 14 jours à compter de leur dépôt.» (M (P) Cavadini du 30 avril 1997)

«Le traitement des dossiers au sein de l'administration fédérale sera repensé de manière que les réponses aux demandes externes (provenant d'entreprises, de citoyens, etc.) soient données dans des délais fermes.» (recommandation CE)

3.2 Données statistiques et état général de la situation

Afin d'élaborer des solutions concrètes, quelques données de base sont préalablement nécessaires pour évaluer l'état de la situation. Pour cela, des informations sur la gestion du temps ont été récoltées. On en retrouve la majorité dans les fiches par procédure en annexe. Les données suivantes ont été retenues:

- Temps moyen de traitement de la demande (c'est-à-dire combien de temps le dossier du requérant reste dans les mains de l'administration)
- Limite supérieure
- Raisons de dépassement de ce temps moyen
- Temps *effectif* de travail pour le traitement d'une demande (c'est-à-dire heures effectivement passées sur un dossier)
- Existence d'un délai officiel pour la réponse à la demande du requérant

Il est évidemment difficile de tirer des conclusions à partir de coupes transversales. En effet, on ne peut comparer le traitement d'une concession pour des forces hydrauliques qui prend des années avec une autorisation d'importation de spiritueux qui se traite en un jour. Il est sans doute plus pertinent de se demander:

1. S'il existe une systématique dans la manière de traiter les demandes aux diverses autorisations?
2. S'il y a des écarts entre le temps effectif et le temps total mis pour le traitement d'une demande?
3. A quoi sont dus ces écarts?

Toutes les données concernant ces questions de temps sont compilées dans le tableau B en fin de Partie 3.

3.2.1 Diagnostic de base

Les indications sur les temps de travail moyen et effectif ont été codées (colonne «Moy» et «Eff» dans le tableau B) pour en faciliter l'agrégation. Trois classes ont été formées:

- de 1 à 10 jours: J
- de 11 jours à 6 semaines: S
- de 1,5 mois à plus: M

Les résultats obtenus sont les suivants (voir tableau B):

Classe M: 91 procédures: il s'agit de procédures octroyant une autorisation unique pour une activité complexe (banque, assurance, forces hydrauliques, transports, téléphonie, laboratoires scientifiques) ou pour la manipulation de produits sophistiqués

ou dangereux (enregistrements, divers examens). Cette catégorie regroupe la majorité des concessions, des procédures d'examen, d'approbation.

Sans surprise, il n'y a ni obligation d'annonce ni autorisation d'importation délivrée dans cet intervalle de temps-là. Par contre, certaines autorisations exceptionnelles s'y trouvent.

Classe S: 61 procédures: il s'agit souvent de dérogations, d'autorisations pour des projets moins complexes que la classe précédente (installations à haute tension, distilleries, entrepôts douaniers), de reconnaissances de capacités et de certaines autorisations d'importations.

Classe J: 79 procédures: tous les types d'autorisations, à l'exception des concessions, se retrouvent dans cette catégorie. En particulier, il s'agit des autorisations qui sont à renouveler pour chaque utilisation ou transfert de marchandises.

Pour déterminer dans quelle mesure les demandes sont traitées avec du retard, nous avons comparé, pour chaque procédure, le code du temps de travail moyen et le code du temps de travail effectif. S'ils diffèrent l'un de l'autre (exemple: la demande est traitée en termes de semaines, mais le travail effectif fourni se fait en quelques jours), un potentiel d'accélération dans le déroulement de la procédure émerge.

Le 70 % des procédures M, respectivement 75 % des procédures S accusent un écart selon le tableau 2 présenté ci-après, tandis que les procédures J obtiennent par définition 100 % d'adéquation.

Tableau 2

Liste des écarts entre temps moyen et temps effectif de travail

Codes: Moy = temps de traitement moyen d'une demande

Eff = temps effectif de travail

J = de 1 à 5 jours

S = de 1 à 6 semaines

M = de 7 semaines à plus

N°	Titre de la procédure	Moy	Eff
11.01	Admission et enregistrement d'un navire	S	J
11.02	Autorisation pour la radiation d'un navire	S	J
21.01	Autorisation pour distribution de films	S	J
24.01	Autorisation d'exploitation pour produits immunobiologiques (fabriquants et importateurs)	M	J
24.03	Enregistrement de produits immunobiologiques	M	S
24.04	Autorisation pour laboratoire (produits sanguins et transplants)	M	J
24.05	Permis d'écouler des produits immunobiologiques	S	J
24.06	Approbation d'une méthode permettant d'inactiver ou d'éliminer les agents pathogènes	M	S
24.12	Reconnaissance de laboratoires en microbiologie et sérologie (pas obligatoire)	M	J
24.13	Dérogation au principe de livraison d'informations sur les dispositifs médicaux	S	J
24.17	Enregistrement des désinfectants	M	J
24.21	Autorisation pour la manipulation de rayons ionisants	S	J
24.22	Approbation pour installations et sources de rayons radioactives	M	J

N°	Titre de la procédure	Moy	Eff
24.23	Admission de denrées alimentaires	M	J
24.24	Certificat de formation pour commerce de toxiques	M	J
24.26	Autorisation de commercialiser des produits toxiques destinés au public	S	J
24.27	Autorisation pour élément de base	M	S
24.28	Annonce des changements et des nouveaux effets secondaires	M	S
26.01	Tâches de caisses de compensation AVS confiées à des tiers	S	J
26.05	Reconnaissance d'établissements et de cours de formation complémentaire ou postgraduée sur la sécurité du travail	M	S
26.09	Reconnaissance de caisses maladie	M	S
31.01	Autorisation pour l'acquisition d'immeubles par des étrangers	M	J
31.02	Reconnaissance d'institutions de crédit (fondations, coopératives, etc.)	M	J
32.01	Homologation d'un appareil de jeu	M	J
32.02	Approbation pour maison de jeu	S	J
33.01	Autorisation de séjour pour étrangers (résidents à l'année, saisonniers, séjours de courte durée, stagiaires, frontaliers, regroupement familial)	M	J
35.01	Agrément pour exploiter des affaires d'assurances en Suisse ou à partir de la Suisse	M	S
37.01	Accréditations d'organismes qui examinent, inspectent, certifient ou procèdent à des évaluations de conformité	M	J
37.02	Reconnaissance d'experts privés en révision d'instruments de mesure	S	J
37.03	Autorisation pour l'ouverture d'un laboratoire de contrôle	M	J
37.04	Permis d'exploiter un laboratoire de contrôle	M	S
39.05	Enregistrement d'une marque	M	J
42.01	Certificat de conformité d'éléments techniques destinés à l'équipement des constructions de protection civile	M	J
42.02	Certificat d'approbation pour la fabrication et la vente de matériel standardisé destiné aux constructions de protection civile	S	J
43.01	Geheimschutzverfahren bei Aufträgen mit militärisch klassifiziertem Inhalt	M	J
53.01	Autorisation de réduction des taux douaniers	M	J
53.02	Autorisation pour le commerce de perfectionnement et de réparation	M	S
53.07	Autorisation pour preuves d'origine selon procédure simplifiée	M	J
53.08	Accès à la simplification de l'accord sur les redevances	M	S
53.13	Autorisation pour création d'entrepôts douaniers	S	J
53.22	Autorisation pour entrepôts agréés	S	J
53.23	Autorisation pour déclaration fiscale périodique	S	J
53.24	Autorisation pour coloration et marquage des huiles de chauffage	S	J
53.32	Autorisation pour atterrir sur d'autres lieux que les aérodromes douaniers	M	J
54.01	Concession pour distilleries (ayant des alambics)	S	J
54.02	Reconnaissance de capacités des employés de distilleries	S	J
54.03	Autorisation d'importation pour des installations de distilleries	S	J

N°	Titre de la procédure	Moy	Eff
54.06	Accès à l'affranchissement d'impôts pour les distilleries domestiques	S	J
54.10	Déclaration d'achats et vente de produits distillés en port franc	S	J
54.11	Autorisation de distillerie à façon pour tiers	S	J
58.01	Autorisation pour activité de banque	M	S
58.02	Autorisation pour activité de négociant en valeurs mobilières	M	S
58.03	Autorisation pour activité de bourse	M	S
61.01	Autorisation initiale selon la loi sur le matériel de guerre	S	J
62.01	Autorisation pour temps de travail (nuit, dimanche, équipes)	M	S
62.02	Approbation des plans et autorisation d'exploiter (pour entreprise industrielle)	S	J
62.05	Reconnaissance d'institutions aptes à engager du personnel au service civil	M	S
63.41	Autorisation pour organismes qui prélèvent, stockent ou commercialisent la semence de taureaux	S	J
63.55	Reconnaissance d'institutions d'élevage	M	J
64.03	Enregistrement d'un produit immunobiologique pour usage vétérinaire fabriqué en Suisse	M	S
64.04	Enregistrement d'un produit immunobiologique importé	M	S
64.06	Autorisation pour mettre en circulation un lot de produits immunobiologiques	S	J
64.07	Approbation des plans pour gros abattoirs	M	S
64.08	Approbation des plans pour usines de déchets	M	S
64.09	Approbation des plans pour station d'inséminateur	S	J
64.17	Reconnaissance en tant que responsable d'expériences sur animaux	S	J
64.18	Approbation pour essai sur animaux	S	J
64.22	Autorisation pour importation/exportation/transit d'animaux vivant en liberté	S	J
64.23	Autorisation d'importation/exportation/transit de marchandises	S	J
65.01	Recours en matière d'autorisation de pratiquer le métier d'électricien/monteur-électricien	M	J
68.01	Autorisation de concentration	M	S
71.01	Concessions pour infrastructures de chemin-de-fer	M	S
71.03	Approbation des plans pour la mise en place et les changements des constructions et installations des infrastructures	M	S
71.05	Concession et autorisation pour le transport régulier des personnes sur le territoire national	M	J
71.06	Autorisation pour transport international de voyageurs	M	J
71.12	Approbation des plans des installations des entreprises publiques de navigation	M	S
71.14	Approbation des plans de bateau pour entreprise concessionnaire	M	S
72.01	Concession de construction d'aéroport	M	S
72.05	Autorisation de construire un aérodrome	M	J
72.07	Autorisation pour utilisation d'un aéroport militaire à des fins civiles	M	S
72.08	Concession unique pour trafic de lignes aux entreprises sises en Suisse	M	S

N°	Titre de la procédure	Moy	Eff
72.14	Autorisation exceptionnelle concernant le registre du commerce, le contrôle effectif de citoyens suisses, le capital-actions	S	J
72.18	Autorisation pour atterrissage en campagne	S	J
72.19	Autorisation pour vols en-dessous des hauteurs minimales	S	J
72.20	Autorisation pour vols de nuit (trafic commercial hors ligne)	M	S
72.21	Autorisation pour largage et épandage	S	J
72.22	Autorisation d'exception pour voler avec des petits avions (charge alaire < 20kg/m2)	S	J
72.23	Autorisation pour ouvrir une école d'aviation	M	J
72.27	Octroi, renouvellement, prolongation de la licence d'entreprise d'entretien	M	S
72.32	Octroi, renouvellement, prolongation de la licence pour le personnel d'entretien	M	J
73.02	Examen pour forces hydrauliques	M	S
74.02	Autorisation d'exportation d'électricité hydraulique et nucléaire	S	J
74.03	Procédures d'expertise et exigences applicables aux installations, véhicules et appareils fabriqués en série	S	J
74.05	Approbation des plans pour installations à courant faible	S	J
74.08	Autorisations générales d'installations à basse tension	S	J
75.04	Réception par types de véhicules	S	J
76.02	Concession pour service de télécommunication	M	S
76.03	Concession de services de téléphonie mobile ou par satellite	M	S
76.04	Concession pour radio et TV	M	S
76.05	Concession de rediffusion	S	J
76.07	Concession pour de radiocommunication	S	J
77.01	Obligation d'annonce pour interdiction d'importer/exporter des déchets spéciaux	S	J
77.02	Annonce d'une nouvelle substance	M	J
77.04	Autorisation d'admission pour produits de conservation du bois et antifoulings	S	J
77.06	Attestation de bonnes pratiques de laboratoire	M	S
77.09	Autorisation de défrichement	M	S
77.11	Approbation des règlements d'examen pour contremaîtres forestiers	M	J

3.2.2 Causes des écarts/retards

Dans l'ordre d'importance, la première cause de retard est à chercher dans la nature des procédures concernées. Etant donné qu'il s'agit d'autorisations pour des activités complexes comme une banque, un laboratoire de microbiologie ou encore un organisme de certification, la grande partie du travail est du ressort du requérant (résultat confirmé par un calcul statistique qui met en évidence la seule compétence du requérant pour les documents et autres préparatifs à joindre à la demande dans 70 % des cas). Dans ces cas-là, l'administration n'est pas responsable des retards, mais de la densité des dispositions matérielles que le requérant peine à mettre en oeuvre dans un temps raisonnable.

Une deuxième cause, mentionnée dans 25 % des cas, est due à la participation des cantons lors de prises de position (exemple: autorisation pour transport international de voyageur) ou lors d'un travail conjoint (exemple: autorisation de travail pour étrangers) ou à la consultation des milieux intéressés.

En troisième lieu, il faut rajouter les cas où d'autres autorisations sont requises parfois simultanément (exemple: l'accès à la procédure simplifiée pour preuves d'origines ne peut être octroyé que si l'on passe par la procédure d'exportateur agréé), ce qui peut induire des complications. Ceci est notamment le cas lorsque d'autres offices participent à la prise de décision (exemple: le domaine de la santé publique où souvent l'OFEFP, l'OFAG ou l'OVF sont consultés).

Une quatrième cause, rarement évoquée, est le nombre d'oppositions et de recours qui bloquent le déroulement de la procédure. Enfin, les ressources insuffisantes en personnel sont parfois incriminées.

Le tableau de la situation apparaîtrait sans nul doute différent si l'on s'était adressé aux requérants eux-mêmes.

3.2.3 Les délais existants

Une dernière information nécessaire à l'appréciation générale de la situation: 26 procédures sont déjà soumises à des délais fixés officiellement pour le traitement d'une demande et/ou pour les prises de position concernées. La liste apparaît ci-dessous:

N°	Titre de la procédure
24.26	Autorisation de commercialiser des produits toxiques destinés au public
26.04	Approbation des primes d'assurés pour les indemnités journalières facultat.
26.07	Approbation des primes d'assurés pour l'assurance obligatoire
26.08	Enregistrement d'assurances accident
39.04	Dépôt de dessins et modèles industriels
42.01	Certificat de conformité d'éléments techniques destinés à l'équipement des constructions de protection civile
42.02	Certificat d'approbation pour la fabrication et la vente de matériel standardisé destiné aux constructions de protection civile
62.02	Approbation des plans et autorisation d'exploiter (pour entreprises industr.)
63.01	Autorisation pour l'importation d'animaux d'élevage et de semence de taureau
63.43	Admission de variétés au catalogue national en vue de leur commercialisation
63.44	Déclaration ou autorisation selon le type d'engrais, en vue de la mise dans le commerce
63.59	Autorisation d'exception de dépasser les effectifs fixés pour certains animaux
68.01	Autorisation de concentration
72.01	Concession de construction d'aéroport
72.03	Concession d'exploitation d'un aéroport
72.06	Autorisation d'exploitation d'un aérodrome
72.10	Approbation des tarifs
72.20	Autorisation pour vols de nuit (trafic commercial hors ligne)

N°	Titre de la procédure
72.35	Certificat de prototype nécessaire à la certification d'aéronefs
72.37	Reconnaissance de certificats étrangers de navigabilité pour aéronefs et éléments d'aéronefs
73.03	Examen d'impact sur l'environnement (cas des forces hydrauliques)
76.03	Concession de services de téléphonie mobile ou par satellite
76.07	Concession de radiocommunication
77.01	Obligation d'annonce/interdiction d'exporter/importer des déchets
77.05	Certificat de capacités pour l'utilisation des produits de traitement des plantes
77.07	Autorisation exceptionnelle pour disséminer dans l'environnement à titre expérimental des OGM

3.3 Approches de solutions

Une série d'améliorations consiste en l'imposition de délais pour les autorités, pour les prises de positions des diverses instances consultées, pour le traitement d'oppositions et de recours, et dans l'introduction d'une procédure accélérée.

3.3.1 Imposition de délais – solutions proposées par la M Widrig, le P Hasler et la recommandation du CE

Au vu de ce qui précède, il serait arbitraire de créer une loi sur l'accélération des procédures qui impose des délais de manière uniforme («fixe», «14 jours», «4 mois»). En effet, les causes de retards sont multiples et les procédures trop différentes en termes d'importance, d'objets concernés et de temps de mise en oeuvre. Il a été mis en évidence, par exemple, que les enregistrements doivent systématiquement compter avec des mois de travail.

Il n'est guère possible non plus d'exiger que les demandes urgentes pour des autorisations de toutes catégories confondues, soient traitées de manière uniforme.

La question de l'accélération et de l'imposition des délais doit donc être abordée de manière plus détaillée en se référant aux classes établies au point 3.2.1 et aux tableaux A et B présentés en fin de Partie 3.

- Il ressort que les autorisations de la classe M peuvent difficilement souffrir un délai, car le domaine concerné est d'une telle complexité que ce serait témoigner d'ignorance que de vouloir traiter ces cas le plus rapidement possible.
- Dans ces cas précis, il serait plus sensé d'imposer une date limite à laquelle l'office en charge doit fournir au requérant une liste des documents et étapes du projet qui font encore défaut.
- Cette solution a le double avantage de ne pas mettre sous pression l'administration au risque que le travail soit mal fait et de permettre au requérant de savoir où il en est dans ses démarches et lui éviter ainsi de traîner des dossiers incomplets. Cette date-buttoir, si non respectée par l'office, ou

si la communication à cette date est insuffisante, serait passible d'opposition de la part du requérant.

- Les procédures de la classe J, qui se traitent toutes en moins de deux semaines, se prêtent à l'imposition d'un délai de 14 jours. Un tel délai, dont le respect peut être prouvé de manière réaliste, serait salutaire pour garantir l'égalité de traitement des requérants.
- Les procédures de la classe S se prêtent à des délais de 14 jours pour certaines d'entre elles (surtout les dérogations) et d'un mois à 6 semaines pour les autres (installations courant fort/faible).

Il reste toutefois quelques autorisations dans la classe M qui devraient être examinées de plus près, car les mois de travail trouvent difficilement une justification. Dans le cas des procédures 39.04, 53.23, 53.05, 54.05 (dépôt de dessins et de modèles industriels, autorisation pour déclaration fiscale périodique, octroi du titre d'«exportateur agréé», autorisation de transfert de distillerie professionnelle), la longueur est imputée au retard causé par le requérant lui-même qui met du temps à fournir les différents documents et infrastructures prévues. Ici – comme généralement d'ailleurs – le problème est de savoir si et dans quelle mesure l'autorité compétente ne peut pas diminuer ces retards gênant le démarrage d'une activité économique en fournissant une aide plus ciblée.

3.3.2 Délais pour le traitement des oppositions et des recours

Nous avons récolté quelques informations par procédure sur le nombre d'oppositions et de recours qui interviennent en l'espace d'une année et le temps de traitement mis par les instances de recours et d'opposition. Force est de constater qu'il y a peu de cas où le nombre d'oppositions ou de recours soit un obstacle flagrant au déroulement de la procédure, hormi pour les procédures suivantes:

74.06 *Approbation des plans pour installations à courant fort*
73.04 *Autorisation de construire pour forces hydrauliques*
74.04 *Approbation des plans pour installations de conduites*
39.05 *Enregistrement d'une marque*
54.06 *Accès à l'affranchissement d'impôts pour les distilleries domestiques*
77.09 *Autorisation de défrichement*
33.01 *Autorisation de travail pour étrangers*
61.03 *Autorisation d'importation / exportation / transit de matériel militaire*

Le temps mis par les instances respectives pour traiter de ces interventions est parfois long. D'ailleurs, il n'existe de délai pour le traitement d'une opposition que dans un seul cas.

Les procédures citées ci-dessus appellent quelques commentaires. Dans le cas de l'approbation des plans pour installations à courant fort, les lignes à haute tension posent problème. La question est de savoir dans quelle mesure le nouveau plan d'affectation, qui a été approuvé par les cercles intéressés, permettra de diminuer le risque des oppositions et des recours.

Aussi, les mesures élaborées dans le message sur les procédures d'approbation des plans s'appliquent à ce domaine, comme à celui des conduites, du défrichement et des centrales électriques sur les cours d'eau frontaliers. Dans le cas de l'enregistre-

ment d'une marque, des mesures organisationnelles (mandats de prestation de l'Institut pour la Propriété Intellectuelle) ont permis de diminuer la durée de traitement d'une demande du côté des autorités. Mais étant donné que la voie de droit s'adresse aux tribunaux civils du canton, il est difficile d'accélérer les procédures de recours par des mesures touchant les autorités fédérales. La taxation forfaitaire des quantités autorisées dans les distilleries domestiques devrait diminuer le nombre d'oppositions. Quant aux autorisations de travail pour la main-d'œuvre étrangère, la solution existe par la conclusion des négociations bilatérales avec l'UE qui prévoit la libre circulation des personnes. Pour les autorisations concernant l'exportation de matériel de guerre, il faut noter que les retards interviennent lorsqu'il appartient au Conseil fédéral de décider. On pourrait déléguer la compétence décisionnelle aux offices exécutants, mais cela impliquerait que la décision n'émane pas de responsables politiques. Ceci peut être contraire à l'intérêt des opposants qui préféreraient en l'occurrence avoir la possibilité de sanctionner un politicien.

Cette remarque suffit à démontrer que l'imposition de délais n'est qu'une solution parmi d'autres pour l'accélération des voies de droit. Dans le message sur la réforme de la justice, il est dit que l'accent doit aussi être mis sur une meilleure organisation et une meilleure liaison entre les commissions de recours et le Tribunal fédéral.

Si ces mesures ne devaient pas suffire, on peut encore examiner la solution d'un délai pour les organes de recours et du Tribunal fédéral.

→ Le système de l'Administration fédérale des douanes est apparu spécialement compliqué. La voie de droit relative comprend quatre instances consécutives: opposition auprès de l'arrondissement des douanes/bureau de douane, puis recours auprès de l'Administration fédérale des douanes et de la commission de recours et enfin, le Tribunal fédéral en dernière instance. Il est sans doute possible de simplifier ce schéma en supprimant la voie de l'opposition aux arrondissements et bureaux de douane et en prévoyant la possibilité d'un recours directement à la Direction générale des douanes. Il est également envisageable d'exclure le Tribunal fédéral comme dernière instance quand il s'agit uniquement de classer des marchandises. L'AFD a toutefois fait remarquer que le besoin de réformes n'était que peu présent, car une procédure impliquant les quatre instances a lieu dans de très rares cas.

3.3.3 Délais pour les prises de positions

L'argument d'imposer des délais aux prises de position des diverses instances concernées peut s'avérer utile lors de procédures complexes. Ainsi, il s'applique particulièrement aux procédures de la classe M. Lors de la consultation par questionnaire, cette mesure a été approuvée dans 67 cas.

Toutefois, cette solution ne doit pas masquer d'autres difficultés qu'elle n'est pas capable de résoudre: d'une part, un manque de coordination entre offices; d'autre part, les compétences cantonales parfois superflues ou mal départagées. Ces deux problèmes seront abordés ultérieurement (voir chapitre 4).

3.3.4 Accès à une procédure accélérée (P Cavadini)

Une procédure accélérée existe déjà pour 49 procédures:

N°	Titre de la procédure
24.01	Autorisation d'exploitation pour produits immunobiologiques (fabrication/importation)
24.18	Autorisation de pratiquer le vaccin contre la fièvre jaune
24.21	Autorisation pour la manipulation de rayons ionisants
24.22	Approbation pour installations et sources de rayons radioactives
31.04	Approbation de l'inscription dans le commerce
33.01	Autorisation de séjour pour étrangers (résidents à l'années, saisonniers, séjours de courte durée, . . .)
39.01	Patente d'invention
39.02	Certificats supplémentaires de protection
39.05	Enregistrement d'une marque
41.01	Autorisation pour l'utilisation des cartes fédérales à des fins professionnelles
43.01	Procédure de maintien du secret pour les mandats classifiés militaires
53.21	Enregistrement pour fabricant de bière
54.07	Autorisation d'importation de spiritueux
61.02	Autorisation de fabrication (matériel de guerre)
61.03	Autorisation d'importation/exportation/transit de matériel de guerre
61.04	Autorisation de courtage (matériel de guerre)
61.05	Autorisation individuelle pour la conclusion de contrat concernant des biens immatériels
61.06	Autorisation d'exportation et certificat d'importation pour les biens à «dual use»
61.07	Autorisation d'exportation/importation pour les produits chimiques
62.02	Approbation des plans et autorisation d'exploiter (pour entreprises ind.)
62.05	Reconnaissance d'instit. apte à engager du personnel au service civil
64.17	Reconnaissance en tant que responsable d'expériences sur animaux
64.18	Approbation d'essai sur animaux
64.21	Autorisation d'importation/exportation/transit d'animaux
64.23	Autorisation d'importation/exportation/transit de marchand. animales
66.01	Permis d'importation pour assurer la constitution de réserves obligat.
71.03	Approbation des plans pour la mise en place et les changements des constructions et installations des infrastructures de chemins de fer
71.09	Concession pour funiculaires
72.01	Concession de construction d'aéroport
72.03	Concession d'exploitation d'un aéroport
72.05	Autorisation de construire un aérodrome
72.06	Autorisation d'exploitation d'un aérodrome
72.07	Autorisation pour utilisation d'un aéroport militaire à des fins civiles
72.08	Concession de route pour les vols de lignes aux entreprises
72.16	Autorisation exceptionnelle pour l'emploi d'un aéronef inscrit dans le registre matricule d'un autre Etat
72.17	Utilisation d'aéronefs inscrits dans le registre d'autres Etats
72.24	Certificat de navigabilité
72.25	Enregistrement dans le registre suisse de l'aviation civile

N°	Titre de la procédure
72.26	Autorisation pour l'enregistrement dans le registre suisse de l'aviation civile, avec restriction sur la propriété
72.32	Octroi, renouvellement, prolongation de la licence pour le personnel d'entretien
72.37	Reconnaissance de certificats étrangers de navigabilité pour aéronefs et éléments d'aéronefs
73.01	Concession de droits d'eau (forces hydrauliques)
73.04	Autorisation de construire des forces hydrauliques
74.04	Approbation des plans pour installations de conduites
74.05	Approbation des plans pour installations à courant faible
74.06	Approbation des plans pour installations à courant fort
76.13	Attribution de ressources d'adressage
77.09	Autorisation de défrichement
77.10	Autorisation d'importer des plans et des semences d'essence forestière

En général, cette possibilité est offerte moyennant des émoluments légèrement plus élevés pour le requérant. En effet, une telle solution pose le problème de l'égalité de traitement: quel critère choisir pour faire bénéficier un requérant plutôt qu'un autre? L'urgence de la demande reste une notion subjective. La plupart des offices utilisent la méthode FIFO (first in first out); d'autres regardent la provenance (exemple: la Commission des banques traitent les cas nationaux en premier). Assortir le privilège du traitement rapide de la demande d'un émolument plus élevé règle le problème de l'égalité de traitement par un mécanisme compensatoire.

Néanmoins, une telle solution n'est pas forcément appropriée dans tous les cas. Elle semble particulièrement judicieuse pour les procédures où la Confédération fait un travail d'expertise (OFAC, OFT, OFCOM, EstI). Cette solution est alors à mettre en relation avec l'introduction d'une philosophie NPM dans l'administration de prestations (voir chapitre 7).

Par contre, lorsque le but de l'intervention étatique est la fiscalité ou la sauvegarde d'un monopole, il serait faux de taxer, là encore, le requérant. Puisque l'activité du requérant, dans ces domaines, est directement restreinte, l'Etat ne peut pas prétendre à discriminer la clientèle en fonction de sa disponibilité à payer. La solution est plutôt à trouver dans une simplification du système en général et une élimination de certaines procédures en particulier. Enfin, lorsque la fonction de l'Etat est celle du contrôle, une procédure accélérée est possible. A l'inverse, il est difficile d'introduire une procédure accélérée lorsque des tiers sont invités à fournir une prise de position dans un temps imparti.

Il n'en reste pas moins que les offices sont invités à fixer un ordre de priorités pour le traitement des demandes et à réfléchir sur des possibilités d'introduire un procédure accélérée.

4 Coordination des procédures

4.1 Interventions parlementaires concernées

«Les procédures doivent être coordonnées. Elles doivent si possible être réunies, et ne prévoir plus de trois échelons, à savoir l'autorité administrative, la commission de recours et le tribunal administratif.» (M Widrig du 19 juin 1997)

«Lorsque le droit fédéral prévoit des procédures d'autorisation, la voie hiérarchique doit être réglementée au niveau fédéral.» (M Widrig du 19 juin 1997)

«Liste des procédures d'autorisation prévues par la législation fédérale qui peuvent être intégrées dans d'autres procédures.» (P David du 9 décembre 1996)

4.2 Identification des formes de coordination et état général de la situation

La coordination d'une procédure réfère immédiatement au partage de compétences en matière d'exécution, de décision et de contrôle par les diverses instances administratives concernées. A l'image de notre culture fédéraliste, les formes de coordination sont multiples et on peut s'interroger sur leur efficacité. Dans ce dédale, il est difficile de trouver une systématique. Nous avons tout de même classé les diverses formes de coordination selon la logique ci-dessous.

Aucune coordination: la compétence fédérale est exclusive et l'exécution est du ressort d'un seul office.

Coordination horizontale: la compétence fédérale est exclusive, mais l'exécution se répartit sur plusieurs offices fédéraux

- type 1: plusieurs offices fédéraux octroient différentes autorisations dans le même domaine
- type 2: plusieurs offices fédéraux participent à l'octroi d'une seule autorisation (prises de position)

Type 3: *Coordination diagonale:* un ou plusieurs offices collaborent systématiquement avec le canton sur plusieurs procédures consécutives concernant un même objet. Le partage des compétences peut se faire de diverses manières:

- Le canton prend position uniquement, la Confédération décide.
- Le canton octroie une autorisation, la Confédération les autres.
- Le canton octroie toutes les autorisations pour certaines sous-catégories d'objets, respectivement la Confédération pour d'autres sous-catégories.
- Le canton octroie les autorisations et fait appel aux services de contrôles et d'expertise de la Confédération.

Type 4: *Coordination verticale:* la Confédération édicte des dispositions de droit matériel:

- type 41: le canton exécute le droit fédéral dans certains cas (différentiation par objet).
- type 42: le canton exécute le droit fédéral dans tous les cas (législation complémentaire).

Dans les deux cas, la Confédération peut opérer une fonction de haute surveillance. Là où la Confédération édicte des dispositions précises:

- type 5: la Confédération exécute, le canton prend position ou donne un préavis.
- type 6: la Confédération exécute, le canton contrôle (fonction de police).
- type 7: la Confédération exécute, le canton exécute en parallèle une autre procédure nécessaire au même objet (différentiation par procédure).
- type 8: d'autres instances exécutent le droit fédéral: exemple OICM, associations de métiers.

Type 9: *Coordination internationale*: reconnaissance de certificats, normalement basée sur une clause de réciprocité.

Environ 50 % des autorisations recensées ne requièrent de coordination d'aucune sorte. Les autorités cantonales participent à un tiers du total des procédures.

4.3 Coordination diagonale (type 3)

Ce cas de figure se retrouve pour les gros projets d'infrastructures, donc généralement liés à la fonction 8 de l'Etat, l'utilisation rationnelle de ressources naturelles limitées. Les domaines touchés sont les forces hydrauliques ainsi que les transports terrestres et fluviaux.

Pour la plupart, les procédures visées ici sont couvertes par le «message sur la coordination et la simplification des procédures d'approbation des plans» adopté en février 1998 par le Conseil fédéral. Le cas des forces hydrauliques sert d'exemple.

4.3.1 Le cas des forces hydrauliques

- 73.01 *Concession de droits d'eau (forces hydrauliques)*
- 73.02 *Examen pour forces hydrauliques*
- 73.03 *Examen d'impact sur l'environnement*
- 73.04 *Autorisation de construire des forces hydrauliques*
- 73.05 *Autorisation de construire des barrages*
- 73.06 *Autorisation d'exploiter des forces hydrauliques*
- 77.09 *Autorisation de défrichement*

Lorsqu'un requérant veut exploiter des forces hydrauliques, dans un contexte international (les *eaux internationales*, les eaux nationales étant de la compétence des cantons), la concession de droits d'eau, ainsi que les autorisations annexes dès que la nouvelle législation sur la coordination et la simplification des procédures d'approbation des plans sera en force, sont octroyées par le DETEC, l'OFEE étant l'office d'instruction et de coordination de l'affaire. Le projet passe par plusieurs étapes: elles sont toutes plus ou moins identiques pour tout type de gros projets d'infrastructures.

En premier lieu, le requérant doit obtenir une *concession* qui lui donne le droit d'utiliser une section déterminée d'un cours d'eau et délimite l'emplacement ainsi que la hauteur des bassins d'accumulation. La deuxième étape est l'octroi de

l'*autorisation de construire*, plus généralement appelée *approbation des plans*. La dernière étape est celle de l'*autorisation d'exploiter*, qui marque la fin des procédures d'examen («inspection des travaux finis» en quelque sorte).

A cela viennent s'ajouter diverses procédures annexes:

- Lors de la concession: un *examen pour forces hydrauliques* sert à déterminer dans quelle mesure l'utilisation des forces hydrauliques prévue est rationnelle (topographie des lieux, pesée des intérêts en présence) et permet une optimisation de la production d'énergie électrique.
- Lors de la concession: *1^{re} phase de l'étude d'impact sur l'environnement* qui détermine en outre quels points particuliers doivent être approfondis lors de la deuxième phase (critères précisés par l'OFEFP).
- Lors de l'autorisation de construire: *2^e phase de l'étude d'impact sur l'environnement*.
- En règle plus tard: la *procédure d'expropriation* et la *procédure de défrichement* le cas échéant.

La construction de barrages (ouvrages d'accumulation) pour des bassins qui servent à l'irrigation, par contre, ne doit pas passer par une phase de concession; la Confédération n'intervient que pour des motifs de sécurité. Il n'y a donc pas de monopole étatique dans ce domaine. Par contre, l'utilisation de forces hydrauliques pose un autre problème, celui de la *délimitation entre un marché monopolistique et un domaine dont l'accès n'est pas protégé*. Le fait qu'on pourrait construire une petite usine hydroélectrique dans les conduites d'accès aux bassins d'accumulation est patent à cet égard. Toujours est-il qu'une *clause d'échappement* aux procédures permet à certains projets de petite taille (< 100 CV, soit 73,6 kW) de ne pas subir le processus habituel (cela peut arriver assez fréquemment). Finalement, la Confédération assure un *travail d'expertise* et de haute surveillance. Ainsi, les cantons qui ne disposent pas d'une division compétente à cet effet, peuvent-ils recourir aux autorités fédérales pour ce qui est de l'examen de l'opportunité du projet et d'autres éclaircissements.

4.3.2 Les conséquences du message sur la coordination

Le message sur la coordination prévoit trois grandes modifications pour coordonner, simplifier et accélérer le déroulement de ces projets. Ainsi, les compétences de la Confédération et des cantons en matière de défrichement sont mieux délimitées par le transfert à l'autorité compétente de trancher sur un défrichement éventuellement requis par le projet (ici, transfert à la Confédération, au DETEC); mais une pratique unifiée des demandes de défrichement reste garantie par l'obligation faite aux cantons de consulter l'OFEFP sur les défrichements supérieurs à 5000 m², quand ces derniers seront compétents (auparavant, l'OFEFP était compétent pour les surfaces dépassant 5000 m² tandis que les cantons l'étaient pour des surfaces plus petites). Désormais, l'instance compétente sera celle qui octroie l'autorisation principale (concession ou autorisation de construire). Ensuite, le droit à l'expropriation sera déjà accordé dans le cadre de l'approbation des plans ou la procédure de concession (de droits d'eau). La suite du déroulement de la procédure d'expropriation n'est alors plus qu'une question de dédommagement. Enfin, il est proposé de fondre en une seule étape la phase classique de la concession et celle de l'autorisation de

construire, d'où le vocable d'«approbation unique des plans». Par conséquent, la voie de recours contre l'octroi d'une concession passera la Commission fédérale de recours en matière d'économie des eaux, de la télécommunication et de la poste, puis au tribunal fédéral.

4.3.3 Autres procédures dans le même cas

Téléphériques/funiculaires

Régime d'attribution des compétences: la Confédération est l'instance d'exécution pour les funiculaires et certains téléphériques.

Le canton est compétent pour certains autres téléphériques (notamment les petites installations qui n'ont pas de fonction publique et qui ne tombent donc pas sous le monopole du transport des personnes de la Confédération) et les remontées mécaniques.

71.09 Concession pour les funiculaires et téléphériques

71.10 Approbation des plans pour funiculaires et téléphériques

71.11 Autorisation d'exploiter pour les téléphériques et funiculaires à concession fédérale

Il faut légitimement se poser la question du bien-fondé du partage de compétences en ce qui concerne les téléphériques. D'un côté, la Confédération est sans doute plus neutre en matière de décision, parce qu'ignorante d'intérêts particuliers existants sur des territoires précis; d'un autre côté, elle maîtrise beaucoup moins la défense des attraits touristiques à défendre d'une région spécifique. Plusieurs alternatives ont été évaluées (par exemple laisser à la Confédération les examens de sécurité et aux cantons la concession et l'approbation des plans).

La solution choisie actuellement suppose un changement insignifiant dans la nouvelle Constitution fédérale. Elle consiste à rendre la Confédération également compétente en matière d'approbation des plans des bâtiments d'une station (au moyen d'une loi sur les funiculaires), ce qui était auparavant du ressort cantonal. Si les compétences sont regroupées chez l'un, il faut laisser à l'autre l'occasion de prendre position et éventuellement la possibilité de recourir contre la décision prise. Dans ce cas de figure, il faut faire attention – entre autres – à ce que les installations correspondantes fassent partie des plans sectoriels et des plans d'affectation du canton/de la commune et de l'examen de l'opportunité du projet lors de l'octroi de la concession.

En effet, il ne faut pas manier ce critère avec trop de rigidité. Il est pratiquement certain que si Guyer-Zeller n'avait pas pu construire le train de la Jungfrau, les communes concernées auraient dû reprendre cette idée dans leurs plans sectoriels à ce moment-là.

Installations de transports par conduites:

Régime d'attribution: la compétence pour la concession et l'approbation des plans est exclusivement fédérale, mais les cantons sont entendus. L'autorisation d'exploiter est octroyée par l'autorité de surveillance qui peut être le canton.

74.0X *Concession pour installations de conduites*

74.04 *Approbation des plans pour installations de conduites*

74.0Y *Autorisation d'exploitation des installations de conduites*

→ Une solution similaire à celle pour les forces hydrauliques est prévue par le message sur la coordination des procédures: la concession (à laquelle on a cependant droit) va disparaître.

Aérodromes/aéroports:

La législation distingue les aéroports (Flughäfen) qui comprennent les trois aéroports internationaux et 7 ou 8 aéroports régionaux, des aérodromes (Flugfelder) qui regroupent tous les autres champs d'aviation.

Régime d'attribution: en matière d'aéroports, la Confédération est l'instance décisionnelle pour toutes les étapes du projet. Le canton et les communes sont entendus.

Aucune autre autorisation ne peut être requise en vertu de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ou en vertu du droit cantonal.

Pour les aérodromes, les propositions fondées sur le droit cantonal peuvent être prises en considération.

La construction d'installations qui ne servent pas uniquement ou principalement à l'exploitation de l'aérodrome est soumise à la procédure cantonale concernant l'autorisation de construire. L'autorité cantonale compétente doit avoir l'approbation de l'office avant de prendre une décision concernant cette autorisation.

72.01 *Concession-cadre (peut définir notamment le type d'affectation prévu, l'équipement des terrains à bâtir, la situation et l'aménagement extérieur des différents projets ainsi que leur intégration dans le site) RS 748.131.1 art. 14*

72.01a *Concession de construction = approbat. des plans RS 748.131.1 art. 16*

72.03 *Concession d'exploitation d'aéroport*

Il n'y a plus d'aéroport en construction, mais les concessions doivent être renouvelées. Ce sera le cas pour les aéroports de Zürich et Genève en l'an 2000 et cela pourrait générer une procédure très complexe. Ce serait notamment le cas si l'on introduisait les effets environnementaux dans la pesée des intérêts qui précède au renouvellement de la concession.

72.05 *Autorisation de construire un aérodrome*

72.06 *Autorisation d'exploiter un aérodrome*

Pour chacun des domaines, l'étude d'impact sur l'environnement est requise, ainsi qu'en général, une autorisation de défrichement (77.09) ou d'expropriation.

Navigation:

Régimes d'attribution: les permis de navigation et de conduire sont octroyés par la Confédération pour les entreprises concessionnaires, par les cantons pour les autres entreprises. La Confédération est l'instance de décision et d'exécution pour tout ce qui touche aux installations, comme les débarquades, etc (concession).

71.05 *Concession et autorisation pour le transport régulier de personnes sur le territoire national (bateaux, bus, trolleybus)*

- 71.12 *Approbation des plans des installations d'entreprises publiques de navigation*
- 71.13 *Autorisation d'exploiter des installations d'entreprises publiques de navigation*
- 71.14 *Approbation des plans de bateaux pour entreprises concessionnaires*
- 71.15 *Permis de navigation pour les bateaux concessionnaires*
- 71.16 *Permis de conduire pour navigateurs d'entreprises concessionnaires*

Chemins-de-fer: trafic de marchandises et transport non régulier de personnes

Régime d'attribution: La compétence de décision est purement fédérale. Les cantons ne participent que par des prises de position.

- 71.03 *Approbation des plans pour la construction et les changements d'installations d'infrastructures de chemin de fer*

Eventuellement: 71.04 *Approbation des plans pour gros projets ferroviaires*

- 71.01 *Concessions pour infrastructures de chemin-de-fer*

ou, pour une entreprise uniquement utilisatrice d'un réseau existant:

- 71.08 *Autorisation d'accès au réseau ferroviaire pour le transport de marchandises*

→ Conformément à l'ordonnance sur les concessions d'infrastructures de chemins de fer entrée en vigueur le 1 janvier 1999, l'étude d'impact sur l'environnement (1^{re} phase) et un plan de travail décrivant la réalisation du projet dans le temps devront être élaborés dans le cadre de la procédure de concession. Contrairement aux cas des centrales électriques sur les cours d'eau frontaliers et des conduites, les phases d'approbation des plans et de concession ne seront pas encore réunies. Il n'y a pas non plus de voie de droit envers une commission de recours ou le Tribunal fédéral dans le cadre de la procédure de concession.

Chemin de fer, bus, trolley, navigation: transport régulier de personnes

- 71.05 *Concession pour le transport régulier de personnes sur territoire national (bateaux, bus, trolleybus)*
- 71.06 *Autorisation pour transport international de voyageurs par route*

→ Le transport régulier de personnes reste un domaine protégé. Cela n'exclut pas l'introduction de quelques éléments de concurrence. Le concept de plus en plus utilisé en matière de transport public est l'appel d'offres de lignes ou de paquets entiers de prestations.

L'article 18 de l'ordonnance sur le transport de voyageurs prévoit que la concession puisse être retirée, totalement ou partiellement, lorsque la ligne est reprise par une autre entreprise. Il faut aussi noter que la concession n'est octroyée que pour une période de temps limitée. Passé ce délai, il reste néanmoins toujours la possibilité de transférer les droits à un autre exploitant, même si cela peut mener à de longues négociations et des procédures judiciaires tortueuses lorsqu'il s'agit de transférer les infrastructures et les installations au nouveau concessionnaire. Mais il y a encore si peu d'expériences dans ce domaine qu'on peut difficilement trouver des mesures de rationalisation de la procédure.

Remarques conclusives

Au terme de cette énumération et de ces descriptions, la question primordiale est de savoir si cette suite d'étapes, de la concession en passant par l'approbation des plans jusqu'à l'autorisation d'exploiter, a un sens, ou si une fusion de ces diverses procédures ne ferait pas gagner du temps au requérant ainsi qu'à l'administration.

Le principal argument qui se trouve à la base de la fusion – respectivement de l'octroi simultané de la concession et de l'autorisation de construire – est de laisser au recourant la possibilité de ne s'exprimer qu'une seule fois, et non plus deux fois comme auparavant lors des deux étapes successives. Cette solution cherche à diminuer le délai de traitement des recours qui sont actuellement très longs. Un tel raisonnement risque cependant de ne pas prendre en compte la nature même de la concession. D'une part, une concession est une cessation d'un droit jusqu'ici réservé à l'Etat, et non pas une autorisation de police basée sur un droit accessible à n'importe qui. La décision de concession est donc un acte de nature politique: l'utilité du projet est examinée, ainsi que les aspects économiques, tandis que l'approbation des plans juge de la sécurité.

Cette différence met en lumière la qualification des instances qui décident à la fin du processus. Manifestement, l'octroi d'une concession devrait être l'affaire d'une instance légitimée politiquement, car il s'agit d'une décision d'appréciation. Lors de l'approbation des plans, où des décisions portant sur des droits de plainte doivent tomber (exemple: décision fondamentale en matière d'expropriation), le citoyen doit avoir la possibilité de faire connaître ses atteintes devant une instance juridique.

S'il y a une voie de droit unique pour la concession et l'approbation des plans (2 voies différentes ne seraient évidemment pas appropriées), il faut s'attendre à ce que les tribunaux n'aient pas la part facile s'ils doivent produire une décision dans un délai utile, alors que manque le jugement sur l'utilité du projet provenant d'une instance politique.

Deuxièmement, l'élimination de la concession signifie comme conséquence majeure pour le requérant, que son dossier de candidature devra être extrêmement fourni dès le début de la procédure, puisqu'il procédera immédiatement à l'approbation des plans. La séparation temporelle de la concession et de l'approbation des plans permet la réalisation de la première phase de l'EIE lors de la concession et de la deuxième phase lors de l'approbation des plans; ceci réduit les risques de planification de manière substantielle pour le requérant. Pour la même raison, le maintien de la procédure de concession a aussi un sens une fois qu'on veut l'ouvrir à la concurrence. En effet, si l'on doit choisir entre plusieurs exploitants, on peut alors exiger de leur part un minimum de travail. Le contre-argument affirme qu'il devient toujours plus difficile de déterminer quel degré de précision est exigé lors de la procédure de concession et celle de l'approbation des plans, respectivement dans quelle mesure d'autres plans détaillés peuvent encore être requis lors de la décision de l'approbation des plans dans le cas d'une fusion des deux procédures.

Si l'on estime que cette fusion a encore un sens, il faudrait alors examiner dans quelle mesure la volonté politique ne pourrait pas se faire jour autrement que par une décision portant sur la concession. Une possibilité existe au travers des instruments de l'aménagement du territoire, notamment les plans sectoriels et les plans d'affectation. A ce moment-là, il faut garantir que la participation et/ou les droits de plainte des tiers soient suffisants. La mise au concours de plans, liée à une approbation du projet par des mandataires politiques, est une autre solution. Une décision

formelle de l'exécutif portant sur l'intérêt public comme fondement de la décision d'expropriation dans l'approbation des plans est également possible.

La légitimation politique peut finalement découler d'une décision de financement, le pouvoir législatif ou le souverain pouvant même procéder à la délibération concernant l'utilité publique et les intérêts de protection d'une autre manière que par les plans sectoriels et la décision de concession. Les intérêts individuels de protection ne devraient pas jouer de rôle – ou tout au plus un rôle annexe – au niveau de la concession, respectivement des alternatives à une concession. Ceci découle du fait que les droits d'expropriation existent pour la réalisation d'un projet concessionnaire.

Les décisions concernant les intérêts individuels de protection doivent donc être prises durant la procédure d'approbation des plans, au moment où il ne s'agit plus de discuter avec des «si», mais avec des «comment». La question de savoir s'il y a expropriation ou si un changement de projet est nécessaire peut aussi être tranchée par les tribunaux et doit même l'être (cf. CEDH art. 6). En revanche, le concessionnaire ne subit pas la décision, puisqu'il a régulièrement des intérêts financiers propres (redevances de concession, besoin de subvention).

4.4 Coordination horizontale

Il s'agit ici des cas où plusieurs offices fédéraux octroient des autorisations dans le même domaine, générant de cette manière une confusion pour le requérant qui ne sait pas où il doit s'adresser. Comme cas de figure, nous prendrons celui des produits chimiques parce qu'il sera résolu. Ensuite, nous passerons en revue les autres domaines touchés par ce type de coordination (type 1).

D'autres procédures requièrent des prises de position de différents offices, mais dont un seul est compétent pour la décision finale (type 2). Ces cas seront également examinés.

4.4.1 Le cas des produits chimiques (type 1): plusieurs offices compétents

Les produits chimiques peuvent nuire à l'homme directement ou indirectement – par l'environnement –. Ces deux états de faits sont réglés par la loi sur les toxiques et la loi sur la protection de l'environnement. Le droit sur les substances de la loi sur la protection de l'environnement (y.c. l'ordonnance sur les substances) est déjà aujourd'hui eurocompatible.

Dans le cadre de la levée des obstacles techniques au commerce, seule la loi sur les toxiques est en révision. Elle sera dénommée «loi sur les produits chimiques». La loi sur la protection de l'environnement ne subit pas de modifications. Par contre, l'ordonnance sur les substances subira des modifications dans le cadre de la révision de la législation sur les toxiques.

Système actuel et future eurocompatibilité

24.25 *Obligation d'annonce pour les produits toxiques destinés à l'industrie et l'artisanat*

24.26 *Autorisation de commercialiser des produits toxiques destinés au public*

- 24.27 *Autorisation pour substances de base*
- 77.02 *Annonce de nouvelle substance*
- 77.04 *Autorisation d'admission pour produits de conservation du bois et «antifoulings»*
- 77.03 *Autorisation d'exception pour différentes substances*
- 77.06 *Attestation de bonnes pratiques de laboratoire*
- 63.39 *Autorisation des produits phytosanitaires en vue de leur mise dans le commerce*
- 63.44 *Déclaration ou autorisation selon le type d'engrais, en vue de la mise dans le commerce*

Jusqu'ici, la législation des toxiques faisait la distinction entre les produits chimiques destinés aux entreprises (industries et artisanat) (24.25) et les produits destinés au public (24.26).

Les premiers font l'objet d'une annonce par l'entreprise à l'OFSP: elle doit déclarer la composition chimique du produit après avoir déterminé elle-même la classe de toxicité. L'OFSP contrôle la classification et inscrit le produit dans la liste des toxiques qu'il tient à jour. Dans le cas des produits destinés au public et des substances de base, la classe de toxicité est attribuée par l'OFSP lui-même. Pour les produits publics, ce dernier prescrit également les textes de mise en garde et de sécurité qui doivent figurer sur les étiquettes. Grâce au registre des produits et des substances, l'OFSP peut assurer un service de communication de l'information en matière de toxicologie et de premier secours (exemple: le Centre d'information toxicologique de Zurich peut consulter en tout temps la banque de données de l'office).

Les procédures décrites s'appliquent également aux produits biocides et phytosanitaires, y compris aux substances actives qu'ils contiennent.

Changements UE

1. Les cinq classes de toxicité existantes seront remplacées par des critères de dangers plus poussés. Le système EU couvre, outre les dangers toxicologiques, également les effets physico-chimiques. La distinction entre produits destinés à l'industrie et produits publics n'existera plus (d'où abolition de la procédure 24.26). Les entreprises devront caractériser et classer leurs produits de manière autonome dans tous les cas. Etant donné que l'entreprise fera elle-même le contrôle et classera son produit selon les critères de l'UE, ce travail augmentera sensiblement ses efforts et la responsabilité qu'elle porte. En plus des prescriptions plus détaillées de l'UE, celle-ci exige de l'entreprise des examens supplémentaires pour les dangers physico-chimiques. En ce qui concerne les substances de base, les directives de l'UE les subdivisent en deux catégories:

- a. les substances *nouvelles*, pour lesquelles les exigences sont plus contraignantes que celles actuellement en vigueur en Suisse. La notification devra se faire auprès de l'OFSP.
- b. les substances existantes dont la classification sera évaluée par les entreprises de manière autonome, comme mentionné pour les produits.

La procédure 24.27 (autorisation pour substances de base) sera modifiée et limitée aux substances nouvelles. Elle couvrira aussi bien les aspects de la santé que de l'environnement. La procédure 77.02 (annonce de nouvelles substances) sera abolie.

De concert avec l'UE, en Suisse, les produits biocides et phytosanitaires seront soumis à d'autres régimes de mise dans le commerce que les substances et produits chimiques. Ils devront satisfaire aux exigences de l'UE qui sont plus contraignantes que celles actuellement en vigueur en Suisse. Les produits biocides feront l'objet d'une nouvelle procédure d'autorisation auprès de l'OFSP. Les produits phytosanitaires seront autorisés par l'OFAG selon la procédure 63.39 (autorisation des produits phytosanitaires en vue de leur mise dans le commerce). Celle-ci sera adaptée de façon à intégrer l'OFSP pour les aspects de santé et de protection de l'utilisateur et l'OFEFP pour les aspects de protection de l'environnement.

2. En reprenant l'inventaire de l'UE contenant 100 000 substances (considérées comme existantes), alors que l'inventaire CH contient seulement 10 000 substances, deux modifications majeures interviennent pour l'entreprise:

- a. *Substances existantes pour l'UE, mais non autorisées comme substances de base en Suisse* (c'est-à-dire les 90 000 restantes): la liste suisse des substances n'étant pas exhaustive, il arrive souvent qu'une entreprise doive faire enregistrer une substance, considérée comme nouvelle en Suisse – donc ne figurant pas dans la liste CH (procédure 24.27) – mais qui figure dans l'inventaire UE. La reprise de l'inventaire UE évitera à l'entreprise de devoir repasser par une telle procédure d'enregistrement longue et coûteuse pour les substances non encore classifiées en Suisse.
- b. *Substances nouvelles pour l'UE, donc nouvelles en Suisse*: la notification est obligatoire, mais se fera dorénavant selon les exigences plus contraignantes de l'UE.

En vue de l'exportation de leurs substances nouvelles dans le territoire de l'UE, les entreprises suisses effectuent déjà depuis longtemps les examens selon les exigences des directives de l'UE. La reprise des mêmes exigences en Suisse ne leur occasionnera donc pas de dépense supplémentaire.

3. Les domaines des pesticides et des biocides seront beaucoup plus exigeants. Comme la grande majorité de ces produits fabriqués en Suisse ne sont pas mis uniquement dans le commerce en Suisse, mais sont également exportés dans le marché de l'UE, les entreprises seront obligées de satisfaire aux exigences correspondantes. La reprise des mêmes exigences en Suisse ne leur causera, comme dans le cas des substances nouvelles, pas de dépense supplémentaire.

La législation UE invite les pays à trouver une solution moins honoreuse pour les PME sans préciser laquelle. La Suisse devra également trouver un moyen d'offrir une procédure équilibrée entre, d'une part, les exigences requises, et, d'autre part, l'avantage procuré par l'ouverture du marché européen et l'innovation. C'est pourquoi nous encourageons l'OFSP à trouver un moyen de faciliter le travail pour les PME, au moins durant la phase de démarrage.

Conflits de compétences du système actuel

Certains produits suivent plusieurs procédures en parallèle, soit parce que deux offices sont compétents pour une même loi, soit parce que le produit lui-même tombe sous deux lois. Il en résulte deux décisions indépendantes. A titre d'exemple:

1. l'ordonnance sur les substances est du ressort de l'OFEFP (toxicité environnementale, aptitude de décomposition chimique), alors que pour les aspects

de sécurité au travail, l'OFDE est compétent. En plus, la protection de la santé est assurée par la loi sur le commerce des toxiques de l'OFSP.

2. Engrais: l'OFAG, avec le concours de l'institut de recherche de Liebefeld, examine les conséquences pour la flore et la faune, ainsi que l'utilité pour l'agriculture, tandis que l'OFSP donne une classification de toxicité.
3. Le même raisonnement que 1) vaut pour les pesticides. Mais il reste encore la question des résidus dans les denrées alimentaires, qui sont accrus; ce qui rend nécessaire un examen par la division des denrées alimentaires de l'OFSP.
4. D'après la loi sur les épidémies, les désinfectants sont soumis à une procédure d'autorisation, pour laquelle une section de l'OFSP (épidémiologie) est compétente.

Solution

→ Avec la nouvelle loi sur les produits chimiques, une adaptation d'ordonnances prévoit un organe central à l'OFSP auprès duquel les producteurs de produits chimiques s'annonceront. Cet organe orientera ensuite la demande auprès de l'instance compétente. Dans le cas des pesticides et des engrais agricoles, cette porte d'entrée se trouvera à l'OFAG. Ceci n'économisera pas seulement des tracasseries administratives au requérant, mais éliminera également des doublons (lors des examens, etc.).

4.4.2 Autres procédures du type 1: plusieurs offices compétents

- 34.02 *Autorisation pour la fabrication et l'importation d'explosifs, d'engins pyrotechniques à usage civil et de poudre.*
- 61.06 *Autorisation d'exportation et certificat d'importation pour les biens à «dual use»*
- 61.07 *Autorisation d'exportation / importation pour les produits chimiques*
- 61.01 *Autorisation initiale selon la loi sur le matériel de guerre*
- 61.02 *Autorisation de fabrication (matériel de guerre)*
- 61.04 *Autorisation de courtage pour matériel de guerre*
- 61.03 *Autorisation d'exportation/transit de matériel de guerre*
- 61.05 *Autorisation individuelle pour la conclusion de contrats concernant des biens immatériels*

Une série de biens à utilisation civile et/ou militaire sont réglés par quatre lois principales: la loi sur le matériel de guerre, la loi sur les armes, la loi sur les biens à usage civil et militaire, la loi sur les substances explosibles). Leur exécution est du ressort du plusieurs offices fédéraux:

Concernant l'exportation et le courtage, la répartition des compétences est la suivante:

Compétence OFAEE: la loi sur les biens à usage civil et militaire, la loi sur le matériel de guerre, la législation sur l'énergie atomique (sauf les exceptions (carburants et déchets nucléaires) qui sont du ressort de l'OFE).

Concernant l'importation et la fabrication, la répartition des compétences est la suivante:

Les engins pyrotechniques et matières explosives qui ne sont pas considérés comme matériel de guerre: LF sur les substances explosibles; compétence: ministère public; pour la vente: les cantons.

Les matières explosives et des engins pyrotechniques définis comme matériel de guerre: LF sur le matériel de guerre; compétence: OFAEE.

Les munitions pour les armes à feu et la munition pour l'industrie: LF sur les armes; compétence: ministère public.

Autre munition: LF matériel de guerre, compétence: OFAEE.

La poudre: LF sur les substances explosibles; compétence: ministère public.

Armes à feu: Loi sur les armes; compétence: ministère public.

Autres armes: LF matériel de guerre, compétence: OFAEE.

Dans ce domaine, un mélange de diverses logiques complique la répartition des compétences entre offices. La loi sous laquelle tombe le produit a une importance: la loi sur les armes et la loi sur les substances explosibles poursuivent des buts de sécurité intérieure et, dans ce sens, sont plutôt du ressort du ministère public, tandis que la loi sur le matériel de guerre et la loi sur les biens à usage civil et militaire sont dirigées vers la sécurité à l'extérieur et concernent donc davantage l'OFAEE. Les autorisations de fabrication et d'importation appartiennent au premier cas, alors que les autorisations d'exportation, de transit et de courtage appartiennent au second.

Pour le requérant, cette répartition peut être source de désarroi. Il est évident que, pour une affaire spécifique, le requérant devrait n'avoir besoin de s'adresser qu'à une seule autorité et n'obtenir qu'une seule autorisation sur la base d'une seule loi.

→ Au plan organisationnel, l'idée dominante est que les demandes pour l'exportation sont traitées par l'OFAEE, tandis que les demandes pour l'importation et la fabrication sont du ressort du ministère public. Aujourd'hui déjà, toutes les demandes d'autorisation pour *exporter* arrivent au One-Stop-Shop de l'OFAEE (guichet unique) nouvellement créé qui transfère les dossiers aux instances compétentes. De manière analogue au «one-stop-shop» de l'OFAEE qui fonctionne pour les autorisations d'exportation, il serait judicieux de créer un même dispositif pour les autorisations d'importations.

Cette organe central se trouvera au ministère public. Celui-ci consultera le BAWI concernant les dispositions de la loi sur le matériel de guerre et les cantons pour ce qui est des autorisations d'importation pour les autres armes.

→ Au niveau des fondements légaux, une refonte des quatre lois est également souhaitée par les offices compétents. Les offices concernés ont été mandatés par le Conseil fédéral (par la décision du 21 octobre 1998) de préparer les ajustements nécessaires. Les simplifications suivantes sont déjà prévues:

Au niveau de la loi sur le matériel de guerre uniquement:

- 61.01, 61.04: abandon de l'autorisation générale pour le commerce d'armes.
- 61.02: abandon éventuel des autorisations de fabrication générale pour sous-traitants.
- 61.02: abandon éventuel de l'autorisation de fabrication, puisque l'autorisation générale (61.01) et l'autorisation d'importation/exportation (61.03) le cas échéant sont de toute façon requises.

- 61.03: simplification ou renoncement à l'autorisation de transit pour matériel de guerre dans certains cas (Etats selon l'annexe 2 de la loi sur le matériel de guerre).

Au niveau de la loi sur les armes uniquement:

- 61.03: exemption pour l'autorisation d'exportation et de transit pour les armes à feu et manuelles et les munitions y relatives.

Au niveau des ordonnances:

- Uniformisation des définitions pour les armes «antiques» dans les diverses lois.

Ordonnances relatives à la loi sur les armes, à la loi sur le matériel de guerre, à la loi sur les biens à dual use:

- Harmonisation des règles d'exceptions concernant les autorisations d'importation/exportation et les obligations d'annonce.

4.4.3 Procédures du type 2: consultation d'autres offices

Les procédures suivantes sont également coordonnées sur plusieurs offices. L'un en particulier – mentionné en premier à côté du titre dans la liste qui suit – octroie l'autorisation finale, tandis que les autres participent à la décision par un travail d'expert ou par une prise de position.

53.17 *Autorisation pour les sociétés de transports*: l'OFT octroie l'autorisation; l'AFD émet une prise de position.

34.01 *Obligation d'annonce pour intermédiaires financiers*: ministère public et office fédéral de la police.

26.05 *Reconnaissance d'établissements et de cours de formation complémentaire ou postgraduée pour experts en matière de sécurité au travail*: OFDE et OFAS.

26.08 *Enregistrement d'assurances accident*: OFAS et OFAP.

77.08 *Autorisation pour la mise dans le commerce d'organismes génétiquement modifiés*: OFEFP, OFSP, OFAG.

77.07 *Autorisation exceptionnelle pour disséminer dans l'environnement à titre expérimental des OGM*: OFEFP, OFSP, OFAG.

64.21 *Autorisation d'importation / exportation / transit d'animaux*: OVF et OFAG.

64.23 *Autorisation d'importation / exportation / transit de marchandises animales*: OVF et OFAG.

66.01 *Permis d'importation pour assurer la constitution de réserves obligatoires*: OFAE (par les organisations de propriétaires de réserves obligatoires) et AFD.

37.01 *Certification des organismes qui examinent, inspectent, certifient*: OFMET et d'autres offices participent en tant qu'experts.

53.15 *Autorisation pour construire et exploiter un Tax-free Shop*: AFD, DFF et OFAC.

64.22 *Autorisation pour importation/exportation/transit d'animaux vivant en liberté*: OFV et OFEFP.

24.26 *Autorisation de commercialiser des produits toxiques destinés au public*: OFSP avec les instituts agricoles experts.

- 71.03 *Approbation des plans pour la construction et les changements d'installations de rail: OFT et d'autres offices peuvent être experts.*
- 71.09 *Concession pour les funiculaires: OFT et d'autres offices peuvent être experts.*
- 71.12 *Approbation des plans des installations des entreprises publiques de navigation: OFT et OFEFP.*
- 76.11 *Autorisation à des fins d'essai technique: OFCOM et OFE.*
- 76.12 *Autorisation de raccordement dans le cadre d'expositions spécialisées reconnues: OFCOM et OFE.*
- 76.03 *Octroi de concessions de services de téléphone mobile ou par satellite: OFCOM et OFAT + OFEFP.*
- 63.48 *Enregistrement d'appellation d'origine: OFAG, OFSP, OFMET, IPI.*
- 63.49 *Reconnaissance d'organismes de certification étrangers: OFAG, OFMET.*
- 77.06 *Attestation de bonnes pratiques de laboratoires: OFEFP.*
- 77.05 *Certificat de capacité pour l'utilisation de produits de traitement des plantes dans des domaines spécifiques: OFEFP et OFSP.*

4.5 Coordination internationale (type 9)

Ce paragraphe traite des domaines où l'intervention de l'Etat pourrait être sensiblement réduite par une meilleure coordination internationale. En général, deux causes sont à l'origine d'une telle intervention: le manque de reconnaissance (unilatérale) et l'absence de réciprocité.

Importation d'animaux (64.21)

Dans le domaine des importations d'animaux, la Suisse connaît encore le système de la quarantaine, tandis que l'UE a passé à un système d'auto-annonce. Le règlement suisse demande beaucoup de travail administratif. La conclusion des négociations bilatérales en matière de trafic d'animaux va donner lieu à des simplifications qui n'iront pas sans poser problème du côté de la politique des maladies animales.

Il faut également souligner que l'OFV fournit au requérant une excellente documentation sur INTERNET.

Développement et construction d'avions

- 72.27 *Octroi, renouvellement, prolongation de la licence d'entreprise d'entretien*
- 72.32 *Octroi, renouvellement, prolongation de la licence pour le personnel d'entretien*
- 72.28 *Octroi, renouvellement, prolongation de la licence pour la construction d'avions*
- 72.29 *Octroi, renouvellement, prolongation de la licence d'entreprise de développement*
- 72.30 *Licence d'entreprise de développement pour «Aircraft Products»*
- 72.31 *Licence d'entreprise de développement pour «Parts and Appliances»*
- 72.33 *Admission d'avions et parties d'avions*
- 72.35 *Octroi du certificat de type nécessaire à la certification d'un aéronef*
- 72.36 *Octroi du certificat de type nécessaire à la certification d'élément d'aéronef*
- 72.34 *Admission de modifications sur aéronefs ou éléments d'aéronefs*
- 72.37 *Reconnaissance de certificats étrangers de navigabilité pour aéronefs et éléments d'aéronefs*

Le marché de l'entretien et de la maintenance d'avions ouvre aujourd'hui des horizons transfrontières pour ce genre de services. Les autorisations 72.27 à 72.37 sont liées à des règlements internationaux, les JAR. La Suisse s'y conforme. Dans l'état actuel, tout ce qui est fabriqué à l'étranger doit être à nouveau approuvé en Suisse.

L'OFAC poursuivra ses efforts afin de considérer dans quelle mesure un système de reconnaissance mutuelle et de collaboration avec les autorités étrangères permettrait d'alléger ce double travail d'approbation, c'est-à-dire éviter une procédure d'examen d'après le droit suisse. Les pièces fabriquées à l'étranger pourraient être acceptées sur simple obligation d'annonce.

Les adaptations du système de métrologie

La métrologie est ancrée dans la Constitution depuis 1848: l'OFMET est responsable, en plus de l'examen de chaque nouvel instrument de mesure, de l'élaboration de l'appareil législatif et du contrôle de son exécution par les cantons. Actuellement, il y a 53 offices de vérification cantonaux et 67 laboratoires de contrôle certifiés, dont la moitié sont privés. Ces différents organes ont deux tâches principales: la vérification des instruments de mesure et la surveillance du marché (des emballages de produits finis et des instruments).

D'un côté, la globalisation de l'économie exige toujours plus de compétences techniques. De l'autre, la libéralisation en cours suppose une responsabilité accrue des entreprises, puisqu'elles auront de plus en plus recours à des organismes privés de certification pour prouver la conformité de leurs produits. C'est ainsi que l'OFMET a édicté en 1996, dans le cadre de la loi sur les obstacles techniques au commerce, une ordonnance sur l'accréditation d'organismes de certification afin que les entreprises puissent se conformer à des systèmes de normes privées valables internationalement. Mais le système reste encore très monopolistique; et l'activité de surveillance du marché doit être renforcée car elle est pratiquée de manière inégale par les cantons.

Le développement de la coopération internationale dans le domaine de la métrologie exige la reconnaissance mutuelle des systèmes nationaux d'accréditation. En particulier, une révision de la loi sur la métrologie avait fait partie du paquet de lois Swisslex et avait déjà amené quelques modifications allant dans ce sens. La révision prochaine de la législation sur la métrologie devrait redéfinir, à la lumière du système pratiqué dans l'UE (modèle de «New and Global Approach»):

- certaines compétences des cantons
- certaines tâches accomplies par le monopole étatique
- la surveillance du marché pour les instruments de mesure et leur financement

Une révision de l'ordonnance sur la qualification des instruments de mesures permettra la reconnaissance des certificats étrangers pour les marchandises passant la frontière, même si la réciprocité n'est assurée qu'avec la conclusion des négociations bilatérales (Décision du Cf le 21 octobre 1998).

Réception par types de véhicules (75.04)

→ La loi sur la circulation routière est en révision et propose une exemption d'autorisation concernant les véhicules pour lesquels il existe une réception générale UE.

4.6 Coordination verticale (type 4)

4.6.1 Exécution cantonale partielle (type 41): les cas des constructions pour animaux, des produits sanguins et de la circulation routière

(Les numéros des procédures qui comportent un «C» réfèrent aux procédures cantonales des listes 2 et 3 de la Partie 2.)

Les constructions pour animaux:

64.07 Approbation des plans pour gros abattoirs

C83.1 Autorisation d'exploiter des abattoirs

64.08 Approbation des plans pour usines de déchets animaux

C82.3 Autorisation d'exploiter une usine de déchets animaux

64.09 Approbation des plans pour stations d'insémination

C82.7 Autorisation d'exploiter des stations d'insémination

Les approbations des plans sont fédérales (sauf pour petits abattoirs), tandis que les autorisations d'exploiter sont délivrées par le canton pour les trois types de constructions (C83.1, C82.3, C82.7).

→ La répartition des compétences dans le cas des abattoirs est problématique. Deux critères sont en concurrence pour distinguer un petit abattoir d'un gros, à savoir, la fréquence d'abattement et la technologie des installations. L'idéal serait d'introduire une procédure dirigeante sur lesquelles viennent se coordonner les autorisations de construire cantonales et/ou communales.

Les produits sanguins:

Il se peut aussi que la Confédération s'immisce dans un domaine où elle n'avait aucune compétence, mais où elle s'en est arrogée suite à des circonstances extérieures qui l'ont forcée à le faire. C'est le cas des produits sanguins avec les procédures suivantes:

24.06 Autorisation d'une méthode permettant d'inactiver ou d'éliminer les agents pathogènes

24.09 Autorisation d'exploitation pour la manipulation du sang (produits labiles)

24.10 Autorisation d'exploitation pour le transport de transplants

24.04 Autorisation pour laboratoires (produits sanguins et transplants)

24.12 Reconnaissance de laboratoires en microbiologie et sérologie

Régime d'attribution: à l'époque, le rapport Voyame avait déterminé que les cantons n'étaient pas tous compétents pour assurer la qualité requise. Suite à cela, l'arrêté fédéral sur le contrôle du sang, des produits sanguins et des transplants a donné à la Confédération les compétences en matière d'autorisation d'exploitation et d'importation pour les activités liées aux produits sanguins. Cette décision touche les laboratoires et les hôpitaux (transplants).

→ Ce partage devra être revu lors de la possible mise en oeuvre de l'Institut des médicaments (résultant d'une fusion de l'OICM et de la division compétente de l'OFSP). L'Institut sera l'organe unique pour octroyer les autorisations. Il sera aussi responsable de l'organisation du contrôle, y compris des inspections dans le domaine du sang et des produits sanguins labiles; quatre centres régionaux sont prévus.

Réforme du système de la santé:

C106.1-106.6 Autorisations provenant de l'OICM

C105.1 Autorisation d'exploiter un hôpital

C92.1-104.1 Autorisation de pratiquer des professions dans le domaine de la santé

XX.XX Autorisation pour établissements de cures thermales

26.09 Reconnaissance de caisses maladie

Le canton habilite les hôpitaux et autorise l'exercice des professions médicales. De son côté, la Confédération autorise les caisses maladie et les établissements de cures thermales. L'OFAS publie une liste des hôpitaux dont les cantons diront lesquels sont habilités à prodiguer les soins couverts par l'assurance de base.

Le système qui règle le remboursement de médicaments ou de services de la santé concerne deux instances: l'Organe intercantonal du contrôle des médicaments (OICM) s'occupe de prouver l'effet du médicament/service en question, tandis que l'OFAS regarde si la thérapie est économique.

→ Il est prévu que les autorités de la santé fournissent à l'OFAS les informations vérifiées qui sont nécessaires à ce dernier, sur mandat du requérant. Il évite ainsi de subir un doublon dans les procédures d'examens.

Circulation routière:

74.01 Autorisation exceptionnelle pour importation et transit de véhicules spéciaux

74.05 Autorisation exceptionnelle pour trafic le dimanche et la nuit

Régime d'attribution: le canton de stationnement ou le canton où commence la course délivre l'autorisation exceptionnelle qui est valable pour toute la Suisse. Le canton de stationnement n'est toutefois pas compétent lorsque son territoire n'est pas emprunté. S'il s'agit d'un véhicule de la Confédération ou que le trajet est international, l'autorisation est délivrée par l'office fédéral. Il existe des autorisations de longue durée pour les trajets s'effectuant la nuit et le dimanche. Par contre, les véhicules spéciaux ont encore besoin d'une autorisation par trajet.

→ Une solution immédiatement applicable est celle de délivrer des autorisations durables (une année, voir 36 mois) pour les trajets des véhicules spéciaux. Le Conseil fédéral a donné le mandat de réviser l'ordonnance correspondante, le 21 octobre 1998. La répartition fédéraliste des compétences et le régime d'émoluments différenciés subsisteront.

Marché du travail:

62.01 Autorisation pour temps de travail (nuit, dimanche, . . .)

La confédération octroie l'autorisation dans certains cas, le canton dans d'autres. La révision de la loi sur le travail redéfinit les horaires de manière à ce que certaines autorisations tombent.

4.6.2 Procédures parallèles cantonales: tableau général (type 7)

Dans le tableau suivant sont reproduites certaines des procédures fédérales qui requièrent des autorisations cantonales dans d'autres domaines (procédures pour gros projets non comprises), mais dont la coordination n'est pas expresse. La lecture des fiches signalétiques en annexe renseigne de manière exhaustive sur la question.

N°	Titre de la procédure	Autorisations cantonales
24.21	Autorisation pour la manipulation de rayons ionisants	Autorisation de pratiquer cantonale; autorisation de construire communale
32.02	Approbation pour maison de jeu	Autorisation de construire et autorisation de la police.
53.14	Autorisation pour installation et exploitation d'entrepôts de produits vendus et utilisés dans les avions	Autorisations de construire et pour le personnel.
54.01	Concession pour distilleries (ayant des alambics)	Autorisations relatives aux prescriptions concernant le feu, les eaux et l'environnement.
54.12	Autorisation pour commerce de gros de boissons distillées (>400 l)	Autorisations de police.
61.03	Autorisation d'importation/exportation/transit de matériel de guerre	Autorisation de commerce peut être requise par la loi sur les armes.
62.01	Autorisation pour temps de travail (nuit, dimanche, équipes)	Prescriptions de police, du feu, de la santé et de la police des eaux.
62.02	Approbation des plans et autorisation d'exploiter des entreprises industrielles	La procédure d'approbation des plans se déroule souvent en parallèle avec la demande permis de construire. Ce sont donc la police des constructions, la police du feu, le service de protection de l'environnement, etc. qui délivrent leurs propres autorisations.
72.18	Autorisation pour atterrissage en campagne	Le canton ou la commune octroient l'autorisation.
74.05	Approbation des plans pour installations à courant faible	Parfois, il faut une autorisation pour des bâtiments d'après le droit cantonal.
76.03	Concession de services de téléphonie mobile ou par satellite	Autorisation de construire délivrée par les cantons et les communes. L'OFAT et l'OFEFP sont également concernés.
76.04	Concession pour radio et TV	Autorisation de construire les antennes.
76.05	Concession pour rediffusion	Autorisation par rapport aux dispositions environnementales.
76.07	Concession pour radiocommunication	Si le projet comprend des antennes, il requiert une autorisation de construire.

Les autorités cantonales interviennent donc en général dans les domaines suivants:

- autorisations de construire
- autorisations de police
- autorisations relatives aux dispositions matérielles environnementales: défrichement, eaux, bruit, substances dangereuses.

Il faut dire que ces différentes autorisations ne posent généralement pas de problème particulier puisque la coordination se fait presque automatiquement, de manière échelonnée, une fois la concession accordée. Toutefois, on peut toujours promulguer l'introduction de l'une des deux solutions suivantes qui ont été décrites dans la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire de 1995:

→ **Modèle dit de concentration:** concernant les autorisations pour des projets de construction, dans certains cantons, il existe une coordination consistant à réunir les décisions de toutes les instances compétentes en une seule décision: une autorisation unique incluant celles de l'inspection du travail, de la police de construction et du feu, de la protection de l'environnement.

→ **Modèle dit de coordination:** la simplification par une procédure dirigeante sur laquelle viennent se greffer toutes les autres est également envisageable.

Dans les domaines où un transfert total de compétences vers la Confédération est inapproprié, il faut se demander dans quelle mesure les procédures de droit et d'exécution fédérale pourraient être incluses dans les règlements cantonaux.

4.6.3 Exécution cantonale: haute surveillance fédérale dans des cas isolés (types 42 et 8)

Dans les cas suivants (liste non exhaustive), l'instance de décision et d'exécution est le canton, mais la Confédération a un mandat de haute surveillance ou alors, doit approuver la décision cantonale.

Selon les cas, elle peut formuler des demandes particulières, faire opposition, procéder à des contrôles à intervalles réguliers sur le territoire ou simplement récolter l'information.

Domaine vétérinaire:

64.21 *Autorisation pour importation/exportation/transit d'animaux*

64.23 *Autorisation pour importation/exportation/transit de marchandises animales*

64.17 *Reconnaissance en tant que responsables d'expériences sur animaux*

64.18 *Approbation d'essai sur animaux*

64.16 *Formation de vétérinaires fonctionnaires*

→ Dans certains de ces domaines, il faut reconsidérer l'utilité de l'approbation fédérale. Celle-ci alourdit parfois le processus décisionnel puisque la décision passe par deux instances. En lieu et place de cela, la Confédération pourrait user d'un droit d'opposition contre les décisions cantonales. Parfois, la Confédération agit comme une instance neutre en lieu et place des associations à but non lucratif. C'est le cas de la procédure 64.18 (approbation pour essai sur animaux) qui prévoit une seconde approbation ou un recours de la part de l'OVF contre la décision cantonale. Des dé-

lais lui sont impartis: si dans les 20 jours, la Confédération n'a pas pris position, la décision cantonale fait foi.

Autres:

- 62.02 *Approbation des plans et autorisation d'exploiter (entreprises industrielles)*
L'IFT préavise la décision cantonale.
- 33.01 *Autorisation de séjour pour étrangers (à l'année, de courte durée, saisonnier, etc.)*
Approbation ou refus de l'autorité fédérale sur la décision cantonale.
- 32.02 *Approbation pour jeu de la boule*
L'autorisation cantonale doit être approuvée par le département fédéral.
- 65.01-65.03: *domaines de la formation professionnelle*
L'OFPT traite les recours contre les décisions des organes examinateurs.
- 31.04 *Inscription dans le registre du commerce et approbation*
Approbation fédérale des registres cantonaux.
- 62.04 *Carte de légitimation pour voyageurs de commerce*
Est octroyée par le canton mais l'OFDE peut faire recours contre la décision.
- 71.05 *Concession et autorisation pour le transport régulier de personnes sur le territoire national*
Décision cantonale portée à connaissance des autorités fédérales.
- 31.01 *Autorisation pour l'acquisition d'immeubles par des étrangers*
Transfert de la décision d'autorisation du canton vers le département de justice et police.

Etonnamment, trois cas de procédures d'autorisation n'ont pas été ajustées à la loi sur le marché intérieur jusqu'à maintenant. Il s'agit de:

- 54.13 *Autorisation pour le commerce de détail d'alcool hors des limites du canton*
- 74.08 *Autorisations générales d'installations à basse tension*
- 62.04 *Carte de légitimation pour voyageurs de commerce*

→ La Régie fédérale des alcools octroie une autorisation pour le commerce de détail hors des limites cantonales, car le canton octroie, selon la loi fédérale, une patente qui n'est valable que sur son territoire. Ce système, qui trouve sa justification à l'art. 32^{bis} al. 8 Cst fédérale, doit absolument être revu avec la révision de la Consitution, qui prévoit une réduction substantielle de l'art. 32. La patente délivrée par le canton devrait être abolie.

→ Les associations d'électricité (monopoles) délivrent des autorisations générales pour installations à basse tension ou les autorisations exceptionnelles qui s'y rattachent, tandis que l'Inspectorat fédéral des installations à courant fort les prolonge uniquement. La reconnaissance mutuelle serait le minimum exigé par la loi sur le marché intérieur. Faire de l'Inspectorat l'organe responsable pour toutes les autorisations serait évidemment une solution qui permettrait une totale transparence du marché. Le Conseil fédéral a défini un mandat d'examen dans ce domaine avec la décision du 21 octobre 1998.

→ Les 52 dispositions cantonales concernant les voyageurs de commerce et colporteurs vers les ménages privés seront abolies et unifiées dans la nouvelle loi fédérale en préparation. Ceci permettra le libre passage de ces commerçants qui ont ac-

tuellement besoin d'une nouvelle carte chaque fois qu'ils passent une frontière cantonale.

4.6.4 Prises de position et préavis cantonaux (type 5)

Dans ce même esprit, une attention particulière devrait être portée aux procédures dont l'instance de décision est la Confédération, mais pour lesquelles le canton est consulté. Nous avons vu, dans le chapitre sur l'accélération, que ces prises de position cantonales sont souvent la cause de retards dans le déroulement de la procédure. Les procédures suivantes requièrent toutes une prise de position cantonale à un moment donné (procédures pour gros projets non comprises: voir coordination diagonale) ou un avis formulé après une procédure de contrôle cantonale:

N°	Titre de la procédure
24.04	Autorisation pour laboratoire (produits sanguins et transplants)
24.12	Reconnaissance de laboratoires en microbiologie et sérologie (pas oblig.)
24.15	Autorisation concernant les importations et exportations de stupéfiants
24.18	Autorisation de pratiquer le vaccin contre la fièvre jaune
26.04	Approbation des primes d'assurés pour les indemnités journalières facult.
26.07	Approbation des primes d'assurés pour l'assurance obligatoire
26.16	Autorisation exceptionnelle relative aux stupéfiants prohibés
31.02	Reconnaissance d'institutions de crédit (fondations, coopératives, etc)
31.04	Approbation de l'inscription dans le registre du commerce
32.02	Approbation pour maison de jeu
37.03	Autorisation pour l'ouverture d'un laboratoire de contrôle
53..12	Autorisation pour atterrir sur d'autres lieux que les aérodrômes douaniers
54.01	Concession pour distilleries (ayant des alambics)
62.05	Reconnaissance d'instit. aptes à engager du personnel au service civil
64.11	Reconnaissance de laboratoire
64.17	Reconnaissance en tant que responsable d'expériences sur animaux
64.19	Approbation des plans pour station d'inséminateur
64.22	Autorisation d'importation/exportation/transit d'animaux vivant en liberté
71.05	Concession pour le transport régulier de personnes à travers la Suisse
71.06	Autorisation pour transport international de voyageurs
71.07	Autorisation pour transport international de marchandises
72.04	Approbation de règlement d'exploitation
72.07	Autorisation pour utilisation d'un aéroport militaire à des fins civiles
72.08	Concession unique pour trafic de lignes aux entreprises sises en Suisse
72.20	Autorisation pour vols de nuit (trafic commercial hors ligne)
72.22	Autorisation pour voler avec petits avions (charge alaire < 20kg/m2)
74.02	Autorisation d'exportation d'énergie électrique
74.06	Approbation des plans pour installations à courant fort
76.04	Concession pour radio et TV
76.05	Concession de rediffusion
76.06	Approbation des moyens de transmission
76.07	Concession de radiocommunication
77.01	Obligation d'annonce pour import./export. des déchets spéciaux
77.03	Autorisation exceptionnelle pour différentes substances

No	Titre de la procédure
77.10	Autorisation d'importer des plans et des semences d'essence forestières
77.09	Autorisation de défrichement

Dans ces différents cas, il s'agit de mesurer l'utilité de l'intervention cantonale. Par exemple, quand il s'agit du transport international de voyageurs, l'utilité de la prise de position cantonale reste vague. En effet, la concurrence sur le territoire helvétique doit au moins être assurée (voir aussi coordination internationale).

D'autres procédures requièrent l'avis des milieux intéressés lors d'un processus de consultation. Dans quatre d'entre elles, cela retarde la décision:

No	Titre de la procédure	Explications
21.01	Autorisation pour distribution de films	Ca dépend de l'association qui donne sa prise de position plus tard.
53.02	Autorisation pour le commerce de perfectionnement et de réparation	Consultation des milieux intéressés pour certains produits agricoles.
54.06	Accès à l'affranchissement d'impôts pour les distilleries domestiques	Le formulaire doit être visé par l'inspecteur de district.
53.10	Admission de marchandises en franchise de douane	Explications avec les associations concernées.

4.6.5 Problèmes issus de la coordination verticale

Cette coordination verticale pose des inconvénients majeurs qui ont été signalés à diverses reprises:

1. Le niveau de compétences est inégal d'un canton à l'autre.
2. Le droit cantonal diffère d'un canton à l'autre, d'où manque de systématique et d'uniformisation, ce qui peut biaiser la concurrence.
3. Parfois, cela aboutit en plus à des situations de non-conformité avec la loi sur le marché intérieur (commerce d'alcools, installations électriques).
4. Les procédures de contrôles sont parfois réparties arbitrairement entre les deux instances.
5. Des conflits sont générés lorsque les deux instances sont compétentes pour des domaines différents.
6. Il y a des risques de non-eurocompatibilité lorsque le canton est compétent.

→ Concentrer les compétences au niveau fédéral permettrait de garantir une meilleure unité de doctrine (pas d'entrave à la concurrence due à des exigences différentes). Mais ceci demande une refonte des institutions qui n'est pas aisée. Il serait tout de même avisé de ne pas écarter une telle solution, tant il est vrai que l'environnement international est souvent le détonateur de réformes jusque là sciemment ignorées pour ménager les intérêts de part et d'autre. L'eurocompatibilité pourrait pousser à éliminer ce type d'organisation administrative.

→ Quant aux prises de position cantonales et la consultation des milieux intéressés qui induisent souvent des retards, il serait judicieux d'établir une sorte de cahier des charges décrivant clairement quels aspects de la décision doivent être discutés et à quel moment. Ce qui permettrait de prescrire des délais pour chaque prise de position et réponses au prises de position. A titre d'exemple, l'art. 16 de l'ordonnance sur l'approbation des plans des installations à courant fort constitue une bonne source d'inspiration.

4.7 Synthèse et pistes de réflexions

Ce chapitre suffit à montrer le vaste éventail et la complexité des formes de coordination et d'interaction entre les différentes instances et les différents niveaux étatiques. Lors de la consultation des offices, il est apparu que peu de procédures sont formellement coordonnées entre elles. Les lois en vigueur ne mentionnent généralement que le fait de requérir l'avis, respectivement l'autorisation, d'une autre autorité. En revanche, elles ne spécifient pas quand, comment et dans quel degré de détails.

A la lumière de ces différents exemples, il ressort également que de nombreux problèmes apparaissent dans la finalité – parfois mal définie, parfois mal servie – qui est à la base du partage des compétences attribuées. Quelques questions de fond doivent être posées et leurs réponses amènent d'elles-mêmes des solutions. Nous étayons ce schéma de quelques solutions pratiques, soit déjà en place, donc à promouvoir, soit à mettre en œuvre.

Qui est responsable de la décision?

A. S'il y a plusieurs niveaux étatiques touchés, quel est le critère d'attribution des compétences?

Territorialité

- Dans un monde interdépendant, à l'heure des discussions sur les fusions et les agglomérations entre communes, voire cantons, est-ce toujours un facteur à prendre en compte? Le principe du contrôle à domicile est de plus en plus mis en vigueur au niveau international. Il est temps de se poser la question de son introduction sur le territoire national.
- La loi sur le marché intérieur a déjà aplani beaucoup de divergences et de barrières. Mais il subsiste des domaines qui méritent réflexion. Le principe de la reconnaissance mutuelle entre cantons devrait au moins prévaloir dans tous les cas: les cantons ne devraient plus se sentir en concurrence les uns par rapport aux autres et, a fortiori, face à la Confédération, mais agir comme des agences décentralisées poursuivant un but commun.

Exemples de compétences territoriales poussées à l'extrême:

75.03 Autorisation exceptionnelle pour le trafic le dimanche et la nuit

54.13 Autorisation pour le commerce de détail d'alcool hors des limites du canton

62.04 Carte de légitimation pour voyageurs de commerce

Exemple de solution: la procédure 62.04 va subir des modifications légales qui l'amènera à une unification des pratiques cantonales.

Complexité des différents types de produits / d'installations

- En matière d'infrastructures, les compétences sont réparties parfois en fonction du type d'installations (voir coordination diagonale). Une logique uniforme doit s'imposer:
- Soit des intérêts politiques, d'aménagement du territoire, de tourisme doivent prévaloir dans des régimes de concession (monopole): dans ce cas, le canton devrait avoir un rôle important à jouer, tandis que la Confédération examinerait systématiquement la sécurité et la technique. On pourrait imaginer une grande agence fédérale d'expertise qui regrouperait toutes les compétences scientifiques et techniques sur le modèle de la NASA. Elle effectuerait systématiquement les procédures d'examen, de contrôle.
- Soit le marché est ouvert: la Confédération devrait décider, car les motifs politiques n'ont plus cours, seuls des intérêts économiques prévalent.

Ancienneté

Ce motif est-il toujours valable dans le présent contexte? Nous avons vu qu'il peut mener à des situations de non-conformité avec le marché intérieur. Au moment où certaines compétences sont du ressort des cantons, les domaines en question n'étaient pas aussi complexes qu'aujourd'hui. Il est normal que des petites unités n'arrivent parfois pas à suivre les derniers développements technologiques. Ceci vaut pour la vérification des instruments de mesure par exemple.

Constitution

- Est-ce inamovible?

B. S'il y a plusieurs instances d'un même niveau, quelle est la logique qui prévaut à l'origine du partage des compétences?

Différentes bases légales

- Faut-il les garder ou les unifier?
- Si l'unification est prônée, les compétences doivent être redéfinies dans la nouvelle loi.
- Si les diverses bases légales sont conservées, un organe devrait regrouper toutes les autorisations et les distribuer vers les instances décisionnelles compétentes.

Exemple de solution: One-Stop-Shop de l'OFAEE

Ancienneté

- Est-ce toujours valable dans le présent contexte?
- Dans quelle mesure l'évolution de la société ne requiert-elle pas une redéfinition des domaines d'intervention ?

Exemple de solution: L'OFAG délègue ses compétences à l'OFV pour les procédures

63.29 Autorisation d'exploiter pour laiterie et fromagerie

64.25 Reconnaissance de graisse à traire et autres préparations hygiénique de lait

- 64.26 *Reconnaissance de moyens de stérilisation et de purification pour des surfaces*
- 64.27 *Reconnaissance de produits contre les mouches à des fins professionnelles*
- Certains produits nouveaux (génie génétique, par exemple) touchent plusieurs domaines à la fois (exemple: domaines agricole, vétérinaire, de santé publique et d'environnement). Une autorisation requiert les avis de chacun. *Solution:* organiser la décision selon un pool de compétences légiféré de manière formelle.

Destinataire final de l'intervention

- L'organisation actuelle le sert-il véritablement au mieux?

Qui participe au processus de décision?

Procédures annexes d'examen

- Ces procédures font-elles l'objet d'une bonne politique d'informations auprès des requérants? Sont-elles coordonnées au sein de l'administration?

Exemple de solution: révision de l'OEIE

L'ordonnance soumet l'OFEFP à l'obligation de préciser les points critiques que le requérant devra examiner lors de l'élaboration d'un rapport d'impact. Depuis la révision en 1995 de l'OEIE, l'OFEFP a des délais précis pour rendre l'appréciation du rapport et donner le feu vert.

Si l'EIE est dirigée par une autorité cantonale, c'est le service spécialisé de la protection de l'environnement du canton qui évalue le rapport d'impact. Le droit cantonal fixe le délai dont il dispose pour cette évaluation.

Si l'EIE est effectuée par une autorité fédérale, c'est l'office fédéral qui évalue le rapport d'impact. Il dispose de cinq mois pour cette évaluation. Après réception de l'avis de l'autorité cantonale, il dispose de deux mois au moins pour procéder à cette évaluation. Cette mesure évite que l'OFEFP ne se prononce après coup, une fois les investissements en cours, situation vécue avant que l'EIE n'existe.

Cette mesure a fait ses preuves et montre ainsi que même dans des domaines complexes, l'imposition de délais n'est pas irréaliste.

Consultation des milieux intéressés

- Le compromis systématique est-il efficace? Une voie de recours ne serait-elle pas suffisante?
- Ces prises de position sont-elles vraiment utiles?
- Des délais sont-ils imposés et respectés?

Experts externes et instances cantonales

- Ces avis sont-ils coordonnés dans le déroulement de la procédure?
- Quelles informations en particulier cherche-t-on?

Exemple de solution: l'article 16 de l'ordonnance sur l'approbation des plans des installations à courant fort définit les étapes de la coordination de façon très précise.

Décision des cantons et approbation de la Confédération

- Si les instances fédérales estiment que les cantons sont à même de décider, ne serait-il pas alors logique de renoncer à une seconde approbation?
- Si les cantons ne sont pas à même de le faire, leur prise de position ne suffit-elle pas?

Solution: celui qui exécute devrait décider. Le remplacement par un droit d'opposition à l'encontre de ces décisions prises par l'instance en charge est envisageable. L'unification des pratiques cantonales éviterait des décisions subjectives.

Voies de recours

Concernant les voies de recours, plusieurs cas de figure ont été présentés à travers les différentes procédures examinées. De manière très générale, si l'office en charge ne dispose pas d'une commission de recours, le département – ou, dans quelques cas, le Conseil fédéral – est compétent pour traiter des recours. Le recours de droit administratif en dernière instance au Tribunal fédéral est fréquemment possible.

«Les procédures doivent être coordonnées. Elles doivent si possible être réunies, et ne prévoir plus de trois échelons, à savoir l'autorité administrative, la commission de recours et le tribunal administratif.» (P Widrig)

Cette proposition semble envisageable dans le futur, mais suppose de nombreuses modifications des lois concernées, de la loi sur la procédure administrative et de la loi sur l'organisation judiciaire. La proposition sera prise en compte dans le cadre de la réforme de la justice.

5 Changement de dispositions légales spécifiques

Cette approche de solution se distingue des autres par le fait qu'elle ne demande pas une «déréglementation» dans le sens strict, mais plutôt une «reréglementation», autrement dit, une amélioration de la législation existante. Dans un premier temps, une évaluation globale de la situation sera donnée sur la qualité des lois qui concernent les procédures inventoriées. Dans un deuxième temps, certains cas particuliers feront l'objet d'une attention particulière.

5.1 Revendications parlementaires

Il y a deux principales revendications parlementaires faisant explicitement mention de dispositions légales à modifier. La première est la motion Loeb¹².

Le parti radical avait en effet mené une enquête auprès d'entreprises et en avait rendu les résultats sous forme de motion, qui a finalement été transformé en postulat. Il s'agit d'une série de loi à modifier, dont la plupart sont fiscales. Le Rapport intermédiaire sur l'allégement administratif du Conseil fédéral de janvier 1997 en fait mention.

Avec sa décision du 21 octobre 1998, le Conseil fédéral a mandaté un groupe d'experts en droit fiscal afin de procéder aux modifications désirées. La deuxième est la motion Widrig, orientée vers des principes à appliquer pour toute nouvelle législation. On peut toutefois les juger sur la législation existante.

5.2 Appréciation générale

Le degré de transparence d'une loi est un moyen de réglementer à lui tout seul. En effet, le manque de précision peut être compensé par des directives informelles ou des critères subjectifs qui viennent combler toute une zone grise et laissent une grande marge de manoeuvre à l'administration. Déréglementer, dans un tel cas, équivalait en fait à reréglementer. En reformulant les lois, le citoyen sait exactement à quoi s'en tenir et l'administration ne peut pas juger au cas par cas. Par contre, une certaine souplesse des dispositifs administratifs est exclue. Dans le domaine des procédures d'autorisation, le problème se concentre au niveau du degré de précision des critères d'octroi de l'autorisation: dans quel cas autorise-t-on? Dans quel cas est-ce

¹² 97.3221 Motion Loeb Simplifications des procédures administratives (30 avril 1997)

1. Le Conseil fédéral contrôlera la clarté des dispositions administratives qui touchent directement ou indirectement l'activité des entreprises (afin qu'elles soient compréhensibles pour les chefs d'entreprise même sans l'aide d'experts juridiques). Cela veut dire notamment qu'il faut réviser la loi sur les droits de timbre, la loi sur l'impôt anticipé, la loi sur les douanes, l'ordonnance concernant l'enregistrement des documents à conserver, les dispositions sur la surveillance des fondations et les actes normatifs relatifs aux décomptes périodiques et aux comptes annuels concernant la caisse de compensation.

2. Le Conseil fédéral contrôlera que les dispositions administratives qui touchent directement ou indirectement l'activité des entreprises ne vont pas excessivement dans les détails. Il s'agira par exemple des actes suivants: l'ordonnance sur le registre du commerce, la loi sur la formation professionnelle, les dispositions sur la révision des décomptes des assurances sociales, l'ordonnance concernant la déclaration du départ des étrangers et tout ce qui concerne l'autorisation d'exploiter, l'imposition à la source, l'impôt anticipé, la déclaration des prestations des institutions de prévoyance, les documents à conserver, les révisions fiscales, les formalités d'exportation et d'importation, le remboursement des droits sur les carburants, le contrôle des instruments et appareils de mesure, et les résultats comptables (ordonnance réglant l'observation de la conjoncture et l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture).

3. La législation doit être en général mieux adaptée à ses destinataires et notamment plus accessible aux entreprises. Cela veut dire d'une part que l'unité de la matière doit être assurée au niveau des ordonnances et d'autre part que la compatibilité avec les exigences de l'économie doit être vérifiée d'office à l'avenir lors de l'adoption de nouvelles dispositions. Il faudra notamment examiner si ces dernières entraînent des charges administratives supplémentaires pour les entreprises.

exclu? Dans quel cas peut-on avoir recours à une procédure simplifiée? Combien doit-on payer? Combien de temps l'autorisation dure-t-elle?

Répondre de façon systématique à ces questions suppose une lecture attentive et complète des lois, travail qui ne peut être mené que dans le cadre d'une analyse poussée de la législation. Au lieu de cela, des informations ont été extraites du questionnaire; ensuite, quelques problèmes spécifiques sont abordés.

5.2.1 Clarté des dispositions légales

Quatre défauts de la législation telle qu'elle existe actuellement ont été identifiés dans divers domaines par les offices eux-mêmes. Il s'agit de contradictions, lacunes, imprécisions et conflits d'objectifs. Bien que, d'une manière générale, peu de lois soient parfaites au point de ne pas souffrir de l'un d'eux, nous nous concentrons ici sur certains problèmes particuliers qui ont été signalés. Dans bien des cas, les problèmes se cumulent, comme le montre le tableau ci-dessous:

N°	Titre de la procédure	Contra- dictions	Lacunes	Impré- cisions	Conflits
24.01	Autorisation d'exploitation pour produits immunobiologiques (fabriquants et import.)	Oui	Oui	Oui	Oui
24.04	Autorisation pour laboratoire (produits sanguins et transplants)	Oui	Oui	Oui	Non
24.09	Autorisation d'exploiter pour la manipulation du sang	Non	Oui	Oui	Non
24.15	Autorisation concernant les importations et exportations de stupéfiants, substances psychotropes et précurseurs légaux	Non	Oui	Oui	Non
24.16	Autorisation exceptionnelle relative aux stupéfiants prohibés	Non	Oui	Oui	Non
24.17	Enregistrement des désinfectants	Non	Non	Oui	Non
24.18	Autorisation de pratiquer le vaccin contre la fièvre jaune	Non	Oui	Oui	Non
24.25	Obligation d'annonce pour les produits toxiques destinés à l'industrie et l'artisanat	Non	Oui	Oui	Nein
24.26	Autorisation de commercialiser des produits toxiques destinés au public	Non	Oui	Oui	Non
26.04	Approbation des primes d'assurés pour les indemnités journalières facultatives	Non	Non	Non	Oui
26.07	Approbation des primes d'assurés pour l'assurance obligatoire	Non	Non	Non	Oui
31.03	Approbation de l'inscription dans le registre du commerce	Oui	Oui	Oui	Oui
32.01	Homologation d'un appareil de jeu	Non	Non	Oui	Oui
34.02	Autorisation pour la fabrication et l'importation d'explosifs, d'engins pyrotechniques à usage civil et de poudre	Oui	Oui	Oui	Non
37.04	Permis d'exploiter un laboratoire de contrôle	Non	Non	Non	Oui

N°	Titre de la procédure	Contra- dictions	Lacunes	Impré- cisions	Conflits
41.01	Autorisation pour l'utilisation des cartes fédérales à des fins professionnelles	Non	Non	Oui	Non
53.04	Autorisation pour les marchandises passibles du régime de revers	Non	Oui	Non	Non
53.27	Autorisation individuelle de fondeur	Non	Non	Oui	Non
53.29	Octroi du poinçon de maître	Non	Non	Non	Oui
54.12	Autorisation pour commerce de gros de boissons distillées (>400 l)	Non	Oui	Non	Non
61.01	Autorisation générale d'après la loi sur le matériel de guerre	Non	Non	Oui	Non
61.06	Autorisation d'exportation et certificat d'importation pour les biens à »dual use«	Non	Oui	Oui	Non
62.04	Carte de légitimation pour voyageur de commerce	Non	Oui	Oui	Oui
62.05	Reconnaissance d'institutions aptes à engager du personnel au service civil	Non	Oui	Oui	Oui
64.01	Autorisation d'exploitation pour fabricants (produits immunobiol. pour usage vétérin.)	Oui	Oui	Oui	Non
64.03	Enregistrement d'un produit immunobiologique pour usage vétérin. fabriqué en Suisse	Oui	Oui	Oui	Oui
64.04	Enregistrement d'un produit immunobiologique importé	Non	Oui	Oui	Non
64.10	Autorisation pour système de stabulation et aménagement d'étables	Oui	Oui	Oui	Oui
64.12	Autorisation pour nouveaux processus d'assourdissement/anesthésie	Oui	Oui	Oui	Oui
64.22	Autorisation pour importation/exportation/transit d'animaux vivant en liberté	Non	Oui	Non	Non
72.01	Concession de construction d'aéroport	Oui	Oui	Oui	Oui
72.03	Concession d'exploitation d'aéroport	Oui	Oui	Oui	Oui
72.04	Approbation de règlement d'exploitation	Oui	Oui	Oui	Oui
72.06	Autorisation d'exploitation d'aérodromes	Oui	Oui	Oui	Oui
72.07	Autorisation pour utilisation d'un aéroport militaire à des fins civiles	Oui	Oui	Oui	Oui
73.01	Concession de droits d'eau (forces hydrauliques)	Non	Non	Oui	Oui
74.05	Approbation des plans pour installations à courant faible	Oui	Non	Non	Non
77.01	Obligation d'annonce pour interdiction d'importer/exporter des déchets spéciaux	Oui	Non	Non	Non
77.06	Attestation de bonnes pratiques de laboratoire	Non	Oui	Oui	Non

Il appartient aux offices en charge de juger dans quelle mesure ces revendications doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi, ceci dans un double but: éliminer les zones grises et rendre le travail de l'administration plus aisé grâce à des dispositions matérielles plus claires. Dans le détail, voici quelques informations récoltées:

24.18: aucune loi ou ordonnance d'application du droit international ou droit fédéral en cette matière.

24.17: imprécisions dans les compétences d'exécution.

24.25-24.26: problèmes de la loi actuelle sur les produits chimiques → renvoie à la révision.

24.01-24.02-24.09: loi incomplète dès que des contrôles doivent être faits. Certaines dispositions difficiles à comprendre.

24.04: SR 818.101: contradictions dans l'annexe 1, chiffre 21 sur la direction de plusieurs laboratoires; art. 2 sur la «surveillance directe»; art. 3 al. 2 sur les conditions pour le directeur du laboratoire.

24.15: lacunes, car des abus sont commis sur des substances non contrôlées.

72.03-04, 72.07, 72.01: l'Office de l'aviation civile signale que les problèmes soulevés seront solutionnés grâce au «message sur la coordination et la simplification des procédures d'approbation des plans» et la nouvelle ordonnance sur les infrastructures aéronautiques.

62.05: conflit entre émoluments perçus et organisations non lucratives.

74.05: les installations à courant faible qui sont situées dans des zones en danger d'explosion doivent être approuvées. Par contre, les installations à courant fort qui sont situées dans ces mêmes zones ne sont pas soumises à autorisation. Aucune justification sur le plan de la sécurité.

26.04: la loi sur l'assurance maladie contre la loi fédérale sur le contrat d'assurance. Les caisses maladie font également des indemnités journalières d'après la loi sur le contrat d'assurance, qui n'est pas liée à des devoirs comme d'après la laMal.

64.10: problème de délimitation entre animaux domestiques et animaux sauvages. Droit des animaux en conflit avec les buts économiques.

34.02, 61.06, 61.01: voir chapitre 4, § 4.4.2.

26.07: d'un côté, le devoir de transparence envers une partie des cantons et la collectivité. D'un autre côté, l'autorité n'a que deux mois à disposition pour examiner les tarifs.

77.01: petites contradictions par rapport au droit international dans ce domaine. Devraient disparaître avec la révision de l'ordonnance.

24.16: abus commis avec des substances non contrôlées comme les champignons hallucinogènes, par exemple.

53.27: cette procédure devrait être soumise aux mêmes exigences que celle de la patente de fondeur, notamment inclure l'extrait d'un casier judiciaire.

53.04: loi sur les douanes, art. 18, al. 3: le délai n'est pas inscrit dans l'ordonnance.

64.03, 64.01, 64.04: lacunes expliquées par le fait que les dispositions légales de pharmacologie résultent d'un compromis de plusieurs législations nationales.

5.2.2 Les dispositions de délégation (M Widrig, point 1)

«Les nouvelles procédures d'autorisation doivent être inscrites dans la loi, et ne pourront plus figurer dans l'ordonnance.» (M Widrig du 10 juin 1997)

La proposition formulée dans la motion Widrig demande que toutes les procédures d'autorisation apparaissent dans une loi fédérale et non plus dans une ordonnance. Ainsi le Parlement pourrait-il s'opposer à toute nouvelle procédure d'autorisation. Cette proposition se base sur le soupçon selon lequel le Parlement pourrait se contenter de spécifier que le Conseil fédéral doit émettre des prescriptions détaillées, avec un article tel que «le Conseil fédéral règle l'exécution dans une ordonnance». Il pourrait alors en résulter un gonflement de l'intervention étatique, sans que le Parlement ne l'ait souhaité: en l'occurrence, une nouvelle procédure d'autorisation. Force est de constater qu'aucune procédure de l'inventaire ne découle d'une telle logique.

Un nombre relativement restreint de procédures trouvent leur base légale en dehors d'une loi fédérale (fiches signalétiques en annexe). Les raisons qui se trouvent à la base de ce choix sont de divers ordres.

Premièrement, certaines autorisations réglées au niveau des ordonnances relèvent de domaines très *techniques* et *scientifiquement nouveaux*, qu'il a fallu vraisemblablement réglementer dans un laps de temps relativement court. Ce sont essentiellement des domaines sanitaires touchant l'OFSP (produits immunobiologiques, trousses de diagnostic in vitro, dispositifs médicaux, rayons ionisants) et l'OFV (produits immunobiologiques, formation). Dans ces cas-là, la loi fédérale y relative mentionne que le Conseil fédéral peut élaborer des prescriptions spéciales.

Deuxièmement, certaines autorisations sont inscrites dans des ordonnances qui sont élaborées en tenant compte de directives ou d'accords internationaux. C'est le cas de l'aviation civile qui règle une bonne partie de ses procédures, dépendant des accords internationaux JAR («Joint Airworthiness Requirements»), au niveau des ordonnances. Il faut toutefois noter qu'il s'agit de procédures *annexes*, souvent équivalentes à des approbations techniques. L'OFEP a dû également suivre le même chemin pour l'autorisation d'importer des plans et des semences d'essence forestières qui dépend de directives émanant de l'OCDE. L'octroi de contingents tarifaires résultant d'accords avec des pays ou des zones de pays figure également dans les ordonnances (contingents tarifaires pour certains produits agricoles à travers l'UE, permis d'importation pour obtenir une part de contingents dans le cadre des droits de douane préférentiels pour les PVD).

Troisièmement, certaines autorisations figurent dans des ordonnances quand elles représentent des dispositions dérogatoires à des conditions figurant dans les lois fédérales.

C'est le cas de l'autorisation pour preuves d'origines selon la procédure simplifiée, des autorisations exceptionnelles pour vols de nuit, en dessous des hauteurs minimales, pour largage et épandage, par exemple.

Cette analyse prouve qu'il est difficile d'envisager que toutes les procédures d'autorisation fédérales figureront au niveau d'une loi fédérale à l'avenir. En effet, la vitesse à laquelle la société et les conditions d'existence changent est trop rapide pour restreindre l'intervention de l'Etat à ce stade législatif. Si l'Etat peut en profiter pour être plus dirigiste, il peut aussi se montrer plus souple, comme en témoignent les derniers exemples en matière de dérogations. Les lois sont parfois très vieilles et

de nouvelles ordonnances permettent de les actualiser, en offrant parfois des autorisations exceptionnelles à des obligations figurant dans les lois.

Pour satisfaire la requête de la motion Widrig, une directive pourrait être prévue à l'adresse de l'administration afin de vérifier le respect du principe de proportionnalité dans le cadre de l'analyse de l'impact de la réglementation (voir chapitre sur le coût et l'utilité des procédures). Si correctement utilisée, ceci devrait être suffisant pour déterminer si une loi est trop interventionniste ou interventionniste à mauvais escient.

D'un autre point de vue, l'administration est appelée à être organisée de plus en plus selon les règles du New Public Management (voir chapitre NPM/QM). Cette nouvelle philosophie force l'Etat à organiser sa gestion selon d'autres instruments que des règles de droit, qui offrent davantage de flexibilité. Il serait donc contre-évolutif de vouloir tout inscrire au niveau des lois, car alors, l'administration aurait automatiquement tendance à recourir à ce moyen au lieu de chercher d'autres alternatives.

5.3 Régimes de marché

Dans ce qui suit, il est possible de distinguer deux types de changements proposés: ceux qui se situent au niveau de la loi fédérale, voire de la Constitution, et ceux qui se situent au niveau des ordonnances ou des directives. Dans le premier cas, le régime d'autorisation dans son entier doit être changé. Dans le second, certaines précisions doivent être apportées afin de rendre la législation plus transparente.

5.3.1 Régime de concession pour distilleries, marché intérieur et monopole étatique

54.03 *Autorisation d'importation pour des installations de distilleries*

54.04 *Autorisation pour réparer, transformer et acquérir des installations de distillerie*

54.06 *Accès à l'affranchissement d'impôts pour les distilleries domestiques*

54.05 *Autorisation de transfert de distilleries professionnelles*

54.01 *Concession pour distilleries (ayant des alambics)*

54.02 *Autorisation d'exploitation de distillerie à façon*

54.10 *Déclaration d'achats et de vente de produits distillés en port franc*

54.11 *Autorisation de distillerie à façon pour tiers*

Le régime des boissons distillées et des distilleries est inscrit dans la Constitution. A l'époque où il y a été inscrit, le marché intérieur suisse était encore largement l'affaire des cantons. Depuis que la loi sur le marché intérieur est entrée en vigueur, ces délimitations sont dépassées. Le régime constitutionnel tel qu'il a été établi à l'époque servait plusieurs buts: fiscaux, agricoles et de police du commerce. Il reste que ce système donne également des privilèges aux requérants, puisque le marché n'est pas libre.

Ce régime est actuellement en phase d'examen interne. L'ordonnance sur l'alcool révisée doit entrer en vigueur en juillet 1999; mais surtout, avec le concept «Distillerie 2000», la RFA veut augmenter progressivement la marge de manoeuvre

des entreprises et ajuster les conditions de production aux standards en vigueur à l'étranger. Le projet «Distillerie 2000» propose déjà les simplifications suivantes:

Distilleries domestiques: taxation forfaitaire des quantités autorisées, échanges de données avec l'OFAG, renouvellement automatique de la concession.

Distilleries professionnelles et distilleries à façon: abolition de la compensation par litre d'alcool à brûler pour ce type de distilleries, autorisation de nouvelles matières premières, accès à ce type de distilleries facilité.

Exploitation de distilleries: abandon de l'autorisation pour le personnel de distillerie, simplifications quant à l'emploi et la réparation d'installations.

Il serait judicieux d'examiner progressivement des solutions encore plus radicales. En effet, une libéralisation du marché en joignant les procédures 54.01, 54.02 et 54.11 en une seule procédure autorisant l'activité de distillerie professionnelle sur tout le territoire helvétique serait souhaitable. Les limites pour les capacités à brûler tomberaient. L'intervention étatique devrait simplement préserver le but fiscal. Pour cela, une seule exigence demeurerait: la tenue d'une comptabilité, ce qui permettrait également d'alléger la procédure 54.10. Des prescriptions matérielles concernant les procédures 54.03 et 54.04 pourraient être incluses dans la concession unique. Ces autorisations seraient alors transformées en obligations d'annonce (voir chapitre 6). Au mieux, il faudrait supprimer les procédures 54.06 et 54.05 qui offrent des privilèges. L'ouverture d'un «marché» où ces droits pourraient être vendus serait une première étape envisageable dans le futur.

54.07 *Autorisation d'importation de spiritueux*

54.09 *Autorisation d'importation d'alcool pur et spiritueux*

→ Avec une fiscalité uniforme pour les spiritueux, la grande majorité des requêtes ne tombera plus dans la tranche réglementée (modification demandée par les accords OMC). A titre d'exemple, le whisky ne sera plus importé sous forme concentrée. Pour l'alcool pur, il faudra passer à un régime de concession, voire d'autorisation de police et supprimer le monopole de l'Etat au niveau de la production et du commerce. L'ouverture de ce marché a déjà eu lieu au niveau de la production.

5.3.2 Télécommunications

La libéralisation du marché des télécommunications a déjà permis de réduire l'essentiel de l'intervention étatique dans ce domaine. Le 1^{er} janvier 1998, Swisscom a été séparée de la Poste. Sa privatisation a eu lieu en automne 1998 avec la mise en bourse d'une minorité d'actions.

Avec la nouvelle loi sur les télécommunications (également entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1998), le marché des télécommunications est désormais ouvert à d'autres sociétés de services de télécommunication, indépendamment de l'infrastructure de réseau utilisée (réseau fixe, radio, satellite) ou du type de services fournis (téléphonie par réseau fixe, téléphonie mobile, services internet, etc). Les décisions d'autorisation sont prises par la Commission de la communication, organe indépendant pour réduire le potentiel de conflits qui existe entre le rôle de la Confédération comme propriétaire de Swisscom et comme régulateur du marché.

Celui qui veut fournir un service de télécommunications doit obtenir soit une autorisation, soit une concession.

La concession est octroyée aux fournisseurs qui exploitent, de manière indépendante, une partie substantielle des installations de télécommunications de base. Les autres fournisseurs de services sont soumis à une obligation d'annonce. Il faut néanmoins relever que le terme de «concession», ici, s'éloigne de la définition juridique habituelle, dans le sens qu'il s'apparente davantage à une autorisation de police du commerce, puisqu'il y a un droit à obtenir la concession une fois les conditions générales de la loi respectées. Afin de déterminer s'il y a obligation d'annonce ou de concession, les requérants doivent remplir un formulaire d'annonce. Un guide est mis à leur disposition. L'utilisation du spectre des fréquences est subordonnée à une concession «classique» dans tous les cas. Dans le domaine de la téléphonie mobile, trois concessions ont été octroyées.

Afin de faciliter l'entrée sur le marché de nouveaux fournisseurs de services faisant face à l'avantage comparatif historique du début (réseau qui fonctionne, monopole réel auprès des participants à la connexion) et de fournisseurs ayant une position dominante, l'article 11 de la nouvelle loi prévoit le principe de l'interconnexion au réseau au détriment des fournisseurs qui détiennent une position dominante et qui offrent des services d'approvisionnement de base (en particulier, la transmission des langues) («les fournisseurs de services de télécommunication ayant une position dominante sur le marché sont tenus de garantir l'interconnexion à l'égard d'autres fournisseurs selon les principes d'une politique des prix transparente et alignée sur les coûts»). Tous les fournisseurs peuvent ainsi utiliser l'infrastructure de telles entreprises à certaines conditions.

La libéralisation a déjà amené, durant cette première année, une augmentation substantielle de l'offre en matière de prestations de télécommunications et une diminution remarquée des prix.

La Poste, elle, reste un service public. Mais la loi a séparé clairement le domaine monopolistique du domaine à entrée libre (courrier express, paquets plus lourds que 2 kg).

76.06 Approbation des moyens de diffusion (SR 784.40, art. 12)

→ Une meilleure définition des droits des requérants serait bienvenue.

5.3.3 Délimitation entre médicaments et denrées alimentaires

Le dispositif législatif sur les médicaments est en révision actuellement. Il serait de bon aloi d'en profiter pour mieux délimiter certains produits. Dans certains cas, la frontière entre denrées alimentaires et médicaments, ou entre cosmétiques et médicaments laisse une marge de manoeuvre trop floue quant à l'enregistrement d'un produit. La législation en ce domaine devrait être adaptée afin de prendre en compte les nouveaux produits. Actuellement, le critère permettant de classer un produit sous la catégorie des médicaments ou des denrées alimentaires est la dimension d'«effet soignant», respectivement de «valeur nutritive». Une pastille de vitamines se trouve typiquement dans une zone grise se situant entre les deux. Pour le moment, elle est classée sous le terme générique de «denrée alimentaire de complément».

A l'avenir, il est souhaitable que la législation en matière de médicaments prévoie une catégorie de produits qui passent par une procédure d'enregistrement simplifiée ou une obligation d'annonce (mesure prévue par la décision du Cf du 21 octobre 1998).

5.3.4 Aviation civile

L'aviation civile est un des domaines-clefs où le processus de libéralisation est en cours. La révision de la loi sur la navigation aérienne a abouti et devrait créer, après une période de transition de 10 ans, les conditions d'un marché de transport aérien libéralisé au moins à l'intérieur de la Suisse. La délocalisation et la globalisation des tâches supposent un besoin accru en reconnaissance internationale et en flexibilité quant au partage de certains domaines d'activités entre compagnies aériennes. Dans ce domaine, la libéralisation des marchés et la transparence s'appuyent toutefois sur une reréglementation.

Au niveau international, un Accord Open Sky a été signé avec les USA. L'entrée en vigueur des résultats des négociations bilatérales va permettre une ouverture effective du marché de l'espace aérien sur le territoire européen. D'autres accords avec d'autres pays sont en vue.

Bien que les futures étapes de la libéralisation dépendent en grande partie des négociations bilatérales, il reste encore quelques aspects qui peuvent être réglés au niveau intérieur.

72.03 Concession d'exploitation d'aéroport

→ L'attribution des droits d'atterrissage (slots) était peu transparente jusqu'à maintenant. Avec la conclusion des négociations bilatérales, une ordonnance devra être entièrement reprise; la réglementation de l'attribution des droits d'atterrissage au niveau de la procédure de concession d'exploitation devra être prévue. Vu que les aéroports internationaux du pays devront renouveler leur concession en 2001, il faut profiter de cette occasion pour rendre le système d'attribution des droits d'atterrissage transparent et orienté vers la concurrence (Accepté par décision du conseil fédéral le 21. 10.98).

72.11 Autorisation pour les changements et le transfert de certains droits et obligations de la concession

72.12 Autorisation pour le transferts de devoirs d'exploitation

72.14 Autorisation exceptionnelle pour participation étrangère au capital, à la direction, au conseil d'administration d'entreprises suisses

→ Ce domaine est particulièrement important si l'on considère que la concurrence est de plus en plus vive dans le domaine aérien. Les accords entre compagnies d'aviation prennent toutes sortes de formes (Code Sharing, Wet Lease, Dry Lease, etc.). Il faut donc rendre les critères d'autorisation plus opérationnels. L'intervention de l'Etat est appelée à devenir minimale. Dans ce domaine, des directives européennes seront reprises (accepté par décision du Cf le 21.10.98). Pour favoriser l'attractivité économique de la Suisse, il faut reconsidérer les exigences de nationalité imposées aux sociétés suisses d'aviation.

72.20 Autorisation pour vols de nuit (trafic commercial hors ligne)

→ Il est prévu de préciser les conditions d'octroi de cette autorisation afin de favoriser une plus grande transparence. L'art. 39 de l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique devra être modifié (accepté par décision du Cf le 21.10.98).

72.24 Octroi du certificat de navigabilité

→ Le certificat de navigabilité est la dernière étape d'un long processus couvrant diverses autorisations. La navigabilité des aéronefs immatriculés est attestée dans le

certificat de navigabilité; pour les aéronefs à moteur, le niveau de bruit est attesté dans le certificat de bruit, et l'émission de substances nocives, dans le certificat d'émission de substances nocives. Les certificats étrangers peuvent être reconnus pour autant qu'ils satisfassent aux conditions suisses. Il existe, selon l'ordonnance, un accès à une procédure simplifiée. Il manque cependant des précisions sur les catégories d'avions qui pourraient bénéficier de cette procédure simplifiée.

72.17 *Utilisation d'aéronefs inscrits dans le registre d'autres Etats*

72.16 *Autorisation exceptionnelle pour l'emploi d'un aéronef inscrit dans le registre matricule d'un autre Etat*

72.15 *Autorisation provisoire d'engager du personnel étranger*

→ L'accord sectoriel sur le transport aérien prévoit aussi la question de l'utilisation d'avions étrangers. Quant à l'autorisation pour le personnel étranger, il faut reconnaître que les dispositions de l'ordonnance restent encore floues. Il s'agit d'un domaine sensible.

Mais du côté des sociétés d'aviation, on désire grandement et rapidement la libre circulation du personnel d'équipage.

5.3.5 Transports terrestre et fluvial

Le secteur des transports terrestre et fluvial subit des changements dans le cadre d'une libéralisation s'alignant sur ce qui est en vigueur au sein de l'UE. Parmi ces changements, il faut mentionner la réforme des chemins de fer dont la mise en vigueur a eu lieu au 1^{er} janvier 1999. Les principales nouveautés signifient davantage de concurrence dans les domaines suivants:

- *trafic de marchandises par chemins de fer*: le nouveau système d'accès au réseau soumis à autorisation (71.08) permet à des tiers de faire usage d'infrastructures existantes; il remplace l'ancien système monopolistique;
- *transport non régulier de voyageurs par chemins de fer*: accès au réseau suisse soumis à autorisation (71.08);
- *transport régulier de personnes, territoire national, par bus, chemins de fer ou bateau*: régime de concession (droit exclusif) maintenu (71.05);
- *transport régulier de personnes, territoire international, par bus*: régime d'autorisation cantonale ou fédérale (71.06);
- *entreprises ferroviaires*: séparation organisationnelle et comptable des transports et de l'infrastructure. La concession actuelle donne le droit non seulement de construire le chemin de fer, mais aussi celui de l'exploiter. A l'avenir, il y aura des concessions séparées: l'une pour l'infrastructure (71.01), l'autre pour le transport des voyageurs (71.05);
- *trafic combiné*: promotion par un nouveau système d'indemnisation.

5.3.6 Régime douanier

Le lecteur trouvera des informations plus générales dans le paragraphe 6.5 sur l'eurocompatibilité.

53.02 *Autorisation pour le commerce de perfectionnement et de réparation*

53.10 *Marchandises admises en franchise de douane*

53.04 *Autorisation pour les marchandises passibles du régime de revers*

→ Il faut rendre l'attribution de ces différents droits/privileges transparente. Dans ce sens, l'ouverture d'une procédure d'opposition, en lieu et place d'une consultation informelle des milieux intéressés, éliminerait toute attribution arbitraire.

66.01 *Permis d'importation pour assurer la constitution de réserves obligatoires*

→ Dans cette dernière procédure, il s'agit de la perception de la contribution au fond de garantie. Celle-ci devrait être perçue en même temps que d'autres taxes, par exemple l'impôt sur les huiles minérales, en une seule fois, lorsque la marchandise quitte l'entrepôt douanier et non pas en plusieurs fois. C'est ce qui est attendu dans la révision de l'ordonnance sur les marchandises de revers prévue par le Cf le 21 octobre 1998.

6 Abandon d'autorisation et procédures alternatives

Après avoir examiné des solutions par l'accélération, la coordination et, respectivement, le changement du droit, ce rapport finit par étudier des alternatives, voire même l'abandon, des procédures existantes. Notons toutefois que l'un des enseignements de cet exercice, au delà de l'amélioration expresse des procédures citées, est l'adoption d'une certaine systématique qui permettrait d'éviter le plus d'inefficiences possibles dans la création du futures réglementations.

6.1 Revendications parlementaires

«Liste des procédures d'autorisation prévues par la législation fédérale qui peuvent être totalement abandonnées ou qui peuvent être remplacées par d'autres instruments (contrôle subséquent ou taxes d'incitation, etc.)» (P David du 9 décembre 1996)

«[Les procédures d'autorisation] ne doivent être prévues qu'en cas de raison impérieuse. En principe, il convient de privilégier un contrôle a posteriori.» (M Widrig, point 2, du 19 juin 1997)

6.2 Solutions par des alternatives

6.2.1 Procédures simplifiées pour certaines catégories de demandes

Cette alternative propose d'élaborer une version allégée de la procédure principale accessible pour certaines catégories de demandes / requérants seulement. Les procédures figurant dans le tableau qui suit ont reçu une appréciation positive de cette mesure. Pour certaines d'entre elles, cela peut signifier qu'une telle version simplifiée existe déjà.

No	Titre de la procédure
24.01	Autorisation d'exploitation pour produits immunobiologiques
24.08	Obligation d'annonce de vente de DIV
24.12	Reconnaissance de laboratoires en microbiologie et sérologie
24.21	Autorisation pour la manipulation de rayons ionisants
24.22	Approbation pour installations et sources de rayons radioactives
24.23	Admission de denrées alimentaires
24.26	Autorisation de commercialiser des produits toxiques destinés au public
24.27	Autorisation pour élément de base
32.01	Homologation d'un appareil de jeu
32.02	Approbation pour maison de jeu
34.02	Autorisation pour la fabrication et l'importation d'explosifs, d'engins pyrotechniques à usage civil et de poudre
39.05	Enregistrement d'une marque
41.01	Autorisation pour l'utilisation des cartes fédérales à des fins profess.
53.08	Accès à la simplification de l'accord sur les redevances
53.13	Autorisation pour création d'entrepôts douaniers
64.04	Enregistrement d'un produit immunobiologique importé
64.10	Autorisation pour système de stabulation et aménagement d'étables
64.21	Autorisation d'importation / exportation / transit d'animaux
64.22	Autorisation pour import. / export. / transit d'animaux vivant en liberté
64.23	Autorisation d'import. / export. / transit de marchandises animales
68.01	Autorisation de concentration
71.09	Concession pour les funiculaires et téléphériques
72.01	Concession de construction d'aéroport
72.03	Concession d'exploitation d'aéroport
72.04	Approbation de règlement d'exploitation
72.06	Autorisation d'exploitation d'aérodromes
72.10	Approbation des tarifs
72.13	Autorisation pour avions professionnels de vols hors-lignes
72.16	Autorisation exceptionnelle pour l'emploi d'un aéronef inscrit dans le registre matricule d'un autre Etat
72.17	Utilisation d'aéronefs inscrits dans le registre d'autres Etats
72.24	Certificat de navigabilité
72.25	Enregistrement dans le registre suisse de l'aviation civile
72.34	Admission de modification sur aéronefs oéléments d'aéronefs
72.35	Certificat de prototype nécessaire à la certification d'aéronefs
72.36	Certificat de prototype nécessaire à la certification d'éléments d'aéronefs
72.37	Reconnaissance de certificats étrangers de navigabilité pour aéronefs et éléments d'aéronefs
76.04	Concession pour radio et TV
76.05	Concession pour retransmission
76.06	Approbation des moyens de transmission
76.13	Attribution de ressources d'adressage
77.06	Attestation de bonnes pratiques de laboratoire
77.09	Autorisation de défrichement

Dans le domaine douanier, les procédures

53.05 *Octroi du titre d'«exportateur agréé»*

53.07 *Autorisation pour preuves d'origine selon procédure simplifiée*

donnent le droit d'accès à une procédure simplifiée; elles offrent un avantage substantiel au requérant.

→ Une solution unifiée avec l'UE est actuellement en phase de discussions concernant les formulaires de transit de marchandises. Les données statistiques émanant de l'AFD pourraient être à disposition des pays destinataires ou de transit ainsi que des transporteurs, ce qui éviterait aux entreprises de remplir les formulaires à chaque passage. Les pays membres de cet accord s'occuperaient eux-mêmes du transfert électronique des documents (mesure prévue par le Cf le 21 octobre 1998).

→ Pour faciliter le travail des entreprises, il faudrait encore examiner dans quelle mesure le principe de l'exportateur agréé pourrait être étendu à une majorité de requérants. Les heures d'ouverture des bureaux de douane pourraient être rendues encore plus flexibles. Etant donné que l'essai-pilote à Bâle a donné des résultats positifs (mesure selon le rapport intermédiaire sur l'allégement administratif de janvier 1997), les arrondissements des douanes disposent maintenant d'une marge de manœuvre clairement établie.

6.2.2 **Exemption pour certaines catégories de demandes**

Sans aller jusqu'à l'abandon pur et net d'une autorisation, il est possible de flexibiliser le champ d'intervention étatique en exemptant certaines demandes. Evidemment, une telle mesure n'aura d'effet que si les types de demandes sont bien spécifiés dans les ordonnances et à la condition qu'une bonne politique d'information soit menée envers les requérants.

Conformément à la décision du Conseil fédéral du 21 octobre 1998, les procédures suivantes seront examinées afin d'offrir des possibilités d'exemption:

64.10 *Autorisation pour système de stabulation et aménagement d'étables*

→ Les système de stabulation pour animaux détenus dans le cadre de loisirs seront exemptés.

77.02 *Annonce d'une nouvelle substance à l'OFEFP*

→ Les produits de nettoyage pour machines à laver le linge et à laver la vaisselle seront exemptés.

72.03-72.06 *Construction d'aéroports / aérodromes*

→ Les petites installations soumises à autorisation de construire seront exemptées (exemple: abri pour vélos).

74.06 *Approbation des plans pour installations à courant fort*

74.05 *Approbation des plans pour installations à courant faible*

→ Lors de la procédure d'approbation des plans des installations à courant fort, l'ordonnance mentionnera que certains types d'appareils peuvent être exemptés (exemple: éclairage public). Il s'agira ici de déterminer clairement quels appareils peuvent bénéficier de cet allégement et le spécifier dans l'ordonnance.

64.23 *Autorisation d'importation/exportation/transit de marchandises animales*

→ En matière d'importation de produits animaux, il faut d'emblée noter qu'il n'y a pas un examen par transit de marchandise, mais que les autorisations sont octroyées

pour une durée d'un an en général et concernant beaucoup d'envois. La sécurité – en particulier, il s'agit de ne pas briser la chaîne du froid – peut toutefois être assurée chez les produits les moins complexes au travers d'un contrôle a posteriori. Selon la décision du Conseil fédéral du 21 octobre 1998, la liste des produits soumis à l'autorisation sera également raccourcie.

Dans d'autres cas, certaines exemptions existent déjà, mais une extension serait bienvenue en allongeant la liste des biens exemptés. Nous pensons à:

42.01-02 Certificats de conformité d'éléments techniques destinés à l'équipement des constructions de protection civile (types de biens soumis à expertise)

→ Il serait judicieux de revoir la liste des biens soumis à expertise et de ne l'exiger que pour l'essentiel. Une expertise pour des objets tels que les pompes, les installations pour suppléer aux coupures de courant, les boilers, les appareils de cuisine et les lits ne nous semble pas forcément nécessaire.

66.01 Permis d'importation pour assurer la constitution de réserves obligatoires

→ La liste des biens soumis à la constitution de réserves obligatoires sera raccourcie (à partir de l'an 2000), comme cela a déjà été le cas pour le thé et le charbon. Les petites quantités pour usage privé seront également exemptées (voyageurs et frontaliers) pour tout le domaine alimentaire.

6.2.3 Remplacement par une obligation d'annonce

L'obligation d'annonce diffère d'une autorisation en ce que l'administration ne dispose pas des mêmes moyens de refuser une demande; elle peut bloquer le produit au moment de son arrivée sur le marché. Parfois, il s'agit d'annonces simples, sans beaucoup de documents à joindre (exemple: l'enregistrement d'une fabrique de bière auprès de l'Administration fédérale des douanes). Parfois, il s'agit de cas plus complexes; l'obligation d'annonce est alors très souvent une procédure annexe nécessaire à l'autorisation qui doit suivre (exemple: l'annonce de fusion à la Commission de la Concurrence avant d'entamer la procédure d'autorisation d'une concentration (68.01).

Dans tous les cas, l'obligation d'annonce limite considérablement le travail et les échanges entre les deux parties.

La liste suivante présentent les procédures pour lesquelles une obligation d'annonce a été appréciée positivement lors de la consultation:

32.01 Homologation d'un appareil de jeu

32.02 Approbation pour maison de jeu

37.02 Reconnaissance d'experts privés en révision d'instruments de mesure

→ Une obligation d'annonce enlèverait le caractère d'accès restreint à ces procédures.

74.03 Déclaration de conformité pour installations, véhicules et appareils fabriqués en série

→ La révision de l'ordonnance suite à la nouvelle loi sur l'énergie prévoit une simple annonce du certificat de conformité émis par un tiers privés pour les chauffe-eau.

54.03 Autorisation d'importation pour des installations de distillerie

54.04 Autorisation pour réparer, transformer et acquérir des installations de distilleries

→ Ici, une obligation d'annonce suffit à partir du moment où certaines dispositions restrictives seraient réglées au niveau de la concession.

Conséquences:

On y retrouve les trois fonctions de l'administration, à savoir les motifs fiscaux (à ce moment-là, l'annonce sert à l'inscription dans un registre), les motifs de contrôle et parfois aussi le travail d'expertise. La collectivité est presque toujours visée en premier (buts 3 le plus souvent, parfois 6 ou 8).

Les raisons à la base du refus d'un passage à une obligation d'annonce sont multiples:

- le type de procédure ne s'y prête parfois pas du tout (concessions)
- un dégât immédiat pourrait survenir avant l'annonce (exemple: permis de conduire pour navigateurs d'entreprises concessionnaires)
- le requérant doit être accompagné dans ses échanges avec l'administration (exemple: admission de modifications sur aéronefs ou éléments d'aéronefs)
- le requérant veut une approbation ferme de l'office pour lever l'ambiguïté de sa situation. Il a besoin de quelque chose de plus substantiel qu'un simple accusé de réception. C'est le cas d'exportation de biens dangereux: l'exportateur a intérêt à avoir une approbation de l'OFEFP.

L'obligation d'annonce convient donc particulièrement bien dans les cas où l'activité du requérant peut commencer avant que l'aval de l'administration ne soit donné.

6.2.4 Remplacement par un contrôle subséquent (P David et M Widrig)

Le contrôle a posteriori est d'inspiration libérale: le marché est supposé régler de manière efficace l'échange de biens sans que l'Etat ne s'en mêle.

Le droit de plainte de tiers, la responsabilité civile et les amendes découlant des contrôles sont sensés être suffisants pour minimiser les infractions. Le rôle de ce dernier est alors limité au contrôle à posteriori du bon fonctionnement du marché.

Ici, le marché est représenté par les requérants qui se soumettent d'eux-mêmes à certaines obligations indispensables au bon déroulement de leur activité, conséquemment à la crédibilité envers leur clientèle. Ces obligations ou *normes* sont parfois reconnues sous la forme d'une *certification* octroyée par un organisme accrédité ou reconnu.

A partir de cet axiome de base, l'Etat n'a plus à autoriser l'activité en soi puisque le marché opère lui-même la sanction. L'administration n'a plus que deux fonctions: le contrôle subséquent du marché et la délégation de compétences, sous la forme d'*accréditation*, aux organismes de certification, qui sont des unités privées. Si cette solution promeut l'idée du «moins d'Etat» auprès des entreprises, il faut néanmoins reconnaître qu'elle ne se traduit pas forcément en allègement en travail pour elles.

Au contraire, la mise en place d'un système d'auto-contrôle est longue et coûteuse et remplacera le travail qualifié auparavant de «tracasseries administratives».

Ce nouveau concept d'intervention étatique allégée est promulgué, entre autres, par l'UE sous le titre «New and Global Approach». La Suisse est forcée de s'y conformer dans certains cas. Le service «dispositifs médicaux» de l'OFSP est justement en train de mettre en place une telle approche (procédure 24.14). Le travail de mise en conformité est du ressort du requérant qui n'obtient dès lors plus l'aval de l'Etat (d'où échange minimal entre requérant et administration), mais se limite à l'informer sur les produits qu'il entend mettre sur le marché.

A partir de cet exemple, nous estimons que les procédures suivantes pourraient s'inspirer de ce concept:

72.33-72.37 + 72.24 Procédures en cascade relatives à la certification d'avions ou d'éléments d'avions

Concernant l'aviation civile, les procédures de contrôle de routine d'avions pourraient être déléguées à un organe indépendant accrédité et supervisé par l'OFAC. Ceci est déjà le cas pour les appareils tels que les ballons, les ailes delta, les parapentes.

Le Conseil fédéral a déjà décidé (décision du 21 octobre 1998) d'étendre cette mesure à tous les appareils de loisirs. Concernant les avions professionnels, une telle organisation se traduirait par une certification globale qui permettrait d'éliminer les certificats pour installation de chaque pièce séparée. Cette possibilité est offerte par un des accords internationaux (JAR 21) qui régit l'aviation civile.

53.04 Marchandises passibles du régime de revers

L'allègement en ce domaine consiste en la levée de l'obligation d'annonce de chaque revente de marchandise. Le contrôle subséquent suffit étant donné que les producteurs concernés sont déjà reconnus (voir également sous 5.3.6).

35.02 Approbation du plan d'exploitation d'une assurances (privée) et de ses modifications

→ Aujourd'hui, de nouveaux produits en matière d'assurance sont conçus très rapidement. Il faut donc leur assurer le bon déroulement de cette dynamique. A cette fin, le Conseil fédéral a confirmé, le 21 octobre 1998, que l'approbation des produits dans le domaine de l'assurance vie et de l'assurance maladie seront progressivement abolis (voir les documents qui ont été soumis à la consultation par l'OFAP). Le contrôle de solvabilité, par contre, sera accru.

Surveillance des transports par rail

→ L'accès au réseau pour des tiers privés a été récemment ouvert au réseau. Le contrôle du matériel d'exploitation ne peut plus se faire par les CFF puisqu'ils occupent une position de concurrents. Il faut aussi mentionner que l'intervention étatique ôte la discrimination potentielle dans un tel cas.

Il faut donc que les examens puissent être effectués par des privés (certifiés). Le Conseil fédéral a arrêté une telle mesure le 21 octobre 1998.

76.10 Homologation des installations de télécommunication

→ La reprise de la nouvelle directive européenne RTTE au printemps 2000 prévoit d'autres moyens comme les déclarations de conformité (normes privées) du fabri-

cant pour de nouvelles installations de télécommunication (prévue par le Conseil fédéral le 21 octobre 1998).

Pour la majorité de ces procédures candidates à l'introduction de la New and Global Approach – procédures qui assurent en premier lieu la protection de la collectivité – l'abandon n'est pas en considération, mais les modalités de contrôles peuvent être changées en faveur d'une plus grande souplesse de l'administration. La Confédération y assure un travail d'expertise qui se prête à être délégué à des organes privés certifiés.

6.2.5 Remplacement par une taxe progressive (P David) et mise aux enchères

L'alternative présentée au paragraphe précédent est d'inspiration libérale. Le remplacement par une taxe d'incitation l'est encore davantage puisque l'Etat contrôle le marché grâce à des instruments économiques, et non plus juridiques ou de police. Notons toutefois que les instruments économiques ne conviennent pas ou mal pour les autorisations de police, puisque ce sont des passages obligés. Par contre, lorsqu'il s'agit d'attribuer des ressources de manière discrétionnaire, ils sont appropriés. En effet, il peut s'agir tour à tour du ciel, des routes et de l'environnement – propriétés de la collectivité – qui sont à défendre, mais dont on tolère des atteintes de cas en cas. Ici, la philosophie est celle d'admettre que l'environnement peut intégrer une certaine quantité de nuisances, et que la répartition de ces nuisances ne doit pas aboutir à des autorisations, respectivement des interdictions, tombant arbitrairement. Le critère de répartition est plutôt la disponibilité à payer. Il ne s'agit pas d'exempter les catégories de bénéficiaires qui mènent à des solutions avantageuses, alors que là où règne l'interdiction, d'autres alternatives manquent ou coûtent très cher, provoquant non seulement l'arrêt de l'activité, mais empêchant parfois une activité d'émerger ou son transfert dans d'autres pays. L'octroi d'une autorisation est la solution juridique apportée à ce problème. Le système des taxes d'incitation est la réponse économique. Toutefois, les instruments économiques occasionnent des coûts de transaction, et ont donc des effets sur la redistribution des revenus. Deux solutions se présentent:

- Soit l'Etat détermine la quantité d'infractions qui peut être supportée par la collectivité et met aux enchères cette quantité, laissant ainsi le marché entre requérants-concurrents fixer le prix. Cette quantité fixée par l'Etat est divisée sous forme de «droits à polluer» que les entreprises peuvent acheter, revendre, transférer. Cette solution a le grand avantage de rendre les interactions entre agents totalement transparentes. Si elle est efficace du point de vue économique, elle ne l'est pas du point de vue distributif puisqu'elle enrichit l'Etat.

Les ententes entre agents, ou le maintien de prérogatives (grandfather rights) à prix nul, sont de toute manière plus rentables que la vente atomisée des droits à des prix élevés.

- Soit l'Etat décide du prix à payer pour commettre une infraction. Ce prix – ou «taxe d'incitation» – doit couvrir les coûts engendrés à l'encontre de la collectivité (externalités). Ainsi, pour qu'un tel système atteigne le même niveau de protection de la collectivité que l'octroi d'autorisation, il faut évidemment s'assurer que le prix demandé soit plus élevé que les disponibilités

à payer de quelques requérants. Le problème distributif et ses conséquences évoqués plus haut opèrent de la même manière ici.

Lors de la consultation par questionnaire, il a été dit que deux procédures:

72.20 Autorisation pour vols de nuit (trafic commercial hors ligne)

77.03 Autorisation exceptionnelle pour différentes substances

se prêteraient à une taxe de désincitation – par conséquent progressive. Ces deux procédures étant des autorisations exceptionnelles, il est légitime de se demander si d'autres procédures de cette catégorie ne pourraient pas suivre la même logique. A ce titre, un examen des procédures suivantes s'avérerait intéressant:

75.03 Autorisation exceptionnelle pour le trafic le dimanche et la nuit

74.01 Autorisation exceptionnelle pour importation/transit de véhicules spéciaux et transports spéciaux

La mise aux enchères d'un certain nombre de droits par l'appel de propositions de prestations est une solution qui demande plus de travail pour l'administration. La mise en place d'une certaine infrastructure où les requérants intéressés peuvent se rencontrer, comme dans un marché, est également coûteuse. Malgré cela, cette solution peut s'avérer intéressante dans les cas suivants:

53.17 Autorisation pour les sociétés de transport

71.06 Autorisation pour transport international de voyageurs par route

71.07 Autorisation pour transport international de marchandises

Ces autorisations sont nécessaires parce que le transport transfrontière est soumis actuellement à des restrictions.

De plus, le cabotage n'est pas permis. Ainsi, les bus étrangers qui viennent occasionnellement en Suisse y chercher des touristes qu'ils ont précédemment transportés, peuvent éviter le dédouanement grâce à l'autorisation 53.17.

Le service international régulier de personnes tombe sous le monopole de transport de personnes de l'Etat, à l'intérieur du pays, comme en général à l'extérieur. Le Conseil fédéral fait dépendre l'approbation du plan de transport, pour les titulaires d'autorisations étrangères, de la condition que les Etats dont ils sont ressortissants accordent le droit de réciprocité aux titulaires d'une autorisation suisse, pour autant qu'aucune obligation internationale ne s'y oppose. En ce qui concerne le transport international de marchandises, le principe du libre accès au marché s'applique en Suisse. Aussi longtemps que ces trajets sont contingentés à l'étranger, la Suisse pratique aussi un tel système de répartition.

Les négociations bilatérales n'apporteront rien du côté du cabotage à cause de la résistance de l'UE dans ce domaine. La transition à un système de mise à l'enchère pour le transport international de personnes n'est pas réalisable du moment qu'il faut pouvoir approuver les offres et qu'il faut donc l'approbation des deux Etats concernés. Si l'on exige un prix élevé aujourd'hui, cela revient au même, dans un certain sens, que l'introduction d'un instrument de marché. Pour qu'un tel outil soit efficacement introduit, le montant des émoluments devrait être flexible dans le sens où l'on s'orienterait d'après le nombre des intéressés.

Nous remarquons donc qu'il s'agit de procédures offrant un avantage au requérant, en général une exception dans un régime réglementé. Les taxes et les enchères sont des instruments qui permettent de faire jouer une certaine concurrence dans

l'attribution de ces avantages. Ce sont des solutions plus neutres et plus proches du marché.

Par contre, ils soulèvent des problèmes politiques de négociation à l'intérieur du pays ou internationales. En effet, le système prévalant actuellement, soit une autorisation au cas par cas, permet de limiter les plaintes des tiers au prix d'après négociations (opposition des riverains, etc). Si seul le marché règle l'attribution des droits, il y a plus de chances que des tiers soient lésés; les coûts de négociation en seront abaissés.

6.3 Possibilités d'abandon

Deux procédures sont en passe d'être abandonnées. L'autorisation pour exportation d'énergie électrique (74.02) va probablement tomber par l'abrogation de l'al. 2 de l'art. 24^{quater} dans le cadre de la révision de la Constitution.

L'octroi d'une autorisation pour le commerce de toxiques (24.24) après avoir suivi une formation obligatoire va également disparaître dans le cadre de la nouvelle loi sur les produits chimiques: les prescriptions de la CNA et la loi sur le travail expliciteront les conditions pour recourir à des spécialistes de la sécurité du travail.

N°	Titre de la procédure	Collectivité	Requérant	Administration	Priorité
21.01	Autorisation pour distribution de films	6	0	5	P
24.02	Autorisation d'importation pour produits immunobiol	3	0	5	P
24.17	Enregistrement des désinfectants à usage humain	3	0	9a	P
24.24	Certificat de formation pour commerce de toxiques	3	0	9b	P
54.02	Reconnaissance de capacités des employés de distill.	3	0	5	S
59.01	Autorisation d'import/fabric. de pièces métalliques ressemblant à la monnaie	3	0	5	S
62.04	Carte de légitim. pour voyageur de commerce en gros	3	0	5	S
64.05	Examen à l'importation (produits immuno-biologiques pour usage vétérinaire)	3	0	5	P
64.23	Autorisation d'importation/exportation/transit de marchandises animales	3	0	5	P
74.02	Autorisation d'exportation d'énergie électrique	8	0	1	S

Légendes: les codes que l'on trouve sous les rubriques Collectivité, Requérant, Administration et Priorité renvoient aux explications détaillées du point 2.2.1. au chapitre 2.

Cette liste montre quelles procédures peuvent être abandonnées. Quatre d'entre elles constituent des doublons, se trouvant toutes dans le domaine des produits immuno-biologiques.

- Il faut se demander dans quelle mesure la procédure 64.05 et 24.02 n'est pas inutile à partir du moment où l'entreprise dispose déjà d'une autorisation d'exploiter pour importateur qui l'habilite à faire du commerce transfrontière. De plus, la mise dans le commerce du lot lui-même est également sujette à autorisation.
- Le régime en vigueur pour les voyageurs de commerce (62.04) date des années 1930. La loi poursuivait, outre l'uniformisation des règlements cantonaux d'autrefois, des buts en particulier fiscaux et de police du commerce (protection du commerce à domicile). Les cartes de légitimation ne sont délivrées aux voyageurs de commerce que s'il est prouvé qu'ils n'ont pas eu de peine pénale durant les trois dernières années (pour des délits de fortune de bonnes moeurs essentiellement). Ces exigences n'évitent pas que des personnes qui présentent un danger potentiel aillent rendre visite à des privés sous un autre prétexte. La révision actuelle de la loi apporte deux modifications majeures.
La première est l'unification des pratiques cantonales pour les colporteurs. La deuxième est l'abandon de l'obligation de la carte pour les voyageurs en gros (décision du 21 octobre 1998).
- L'autorisation pour la distribution de films (21.01) est déjà le résultat d'un processus d'allègement, à savoir l'abolition des contingents). Dans le cadre de l'actuelle révision de la loi sur le cinéma, il sera examiné dans quelle mesure on peut renoncer à ces autorisations. D'autres instruments peuvent être trouvés, comme des relevés statistiques ou des interventions de la commission de la concurrence (mesure décidée par le Conseil fédéral le 21 octobre 1998).
- L'enregistrement des désinfectants à usage humain est une procédure qui résulte du fait que la Confédération est compétente en matière d'épidémie, mais pas de médicaments en général. Soit il s'agit d'un médicament, et le produit peut suivre la procédure de l'Institut des médicaments, soit il s'agit d'un produit chimique et il entre alors dans les procédures 24.25–24.26. Ce problème est dorénavant corrigé dans le cadre de la nouvelle loi sur les médicaments.
- 54.02: abolition pure et nette (décision du 21 octobre 1998)
- 59.01: abolition par la révision de la loi sur la monnaie (Décision du 21 octobre 1998)

6.4 Raisons principales d'un refus d'abandon

Cinq motifs principaux qui justifient l'existence d'une procédure ont été identifiés:

- La sécurité: évoquée dans 143 cas.
- La fiscalité: évoquée dans 28 cas.
- Les spécificités du système existants: évoquées dans 38 des cas.
- L'alignement sur des normes internationales: évoqué dans 67 des cas.
- La base constitutionnelle.

Parmi ces diverses raisons, certaines sont plus évidentes que d'autres. Les relations avec les pays étrangers sont impératives et les procédures qui y répondent ne peuvent pas être abandonnées. Par contre, la sécurité et l'existence du système tel qu'il est sont sujets à caution: l'ancienneté d'un système n'est pas une valeur en soi (métrologie cantonale), de même que certains motifs de sécurité sont devenus obsoletés (cartes pour voyageurs de commerce: mesure datant des années 1930 à l'encontre des gens du voyage). La Constitution peut souffrir des modifications, comme celle qui va intervenir pour l'exportation de l'énergie.

Par contre, le maintien de certaines procédures de contrôle est demandé par les requérants eux-mêmes, parfois pour éviter de payer les frais de contrôle (à ce moment-là, l'Etat «prend à sa charge» une partie des coûts de l'entreprise), dans d'autres cas pour assurer leur clientèle de la légitimité de leur marchandise. Les autorisations de mise en circulation de lot (64.06 et 24.05), par exemple, se justifient pour cette raison, et pas seulement pour des motifs de sécurité de la population. Cependant, il faut rester prudent: l'Etat est, de ce fait, mêlé à la responsabilité de l'entreprise, alors qu'il ne détient pas forcément toutes les informations nécessaires sur le lot mis en circulation.

Les motifs fiscaux concernent principalement les procédures de la Direction générale des douanes et de la Régie fédérale des alcools. Ici, de pair avec la fiscalité, le contrôle de la marchandise requiert un certain degré de réglementation.

6.5 L'eurocompatibilité

Un certain nombre de procédures sont actuellement en transformation dans le but d'être eurocompatibles ou le sont depuis peu.

Il faut remarquer que de tels ajustements n'amènent pas forcément des allègements. Les domaines suivants sont concernés:

- Santé publique: désinfectants (24.17), produits toxiques (24.24–24.27), dispositifs médicaux (24.14)
- Alcools: importation des spiritueux (54.07, 54.09, 54.10)
- Aviation civile: fabrication d'avions (72.28–72.36), dérogations (72.19–72.21), mise en oeuvre d'avions étrangers (72.16), concession unique pour trafic de ligne (72.08), attribution des droits d'atterrissage.
- Vétérinaires: essais et transit d'animaux (64.18, 64.21, 64.22)
- Environnement: substances dangereuses et déchets (77.01, 77.02, 77.04), laboratoires (77.06)
- Propriété intellectuelle: certificats supplémentaires de protection (39.01), modèles et dessins industriels (39.04). L'IPI suit de près les discussions au sein de l'UE concernant l'introduction d'un modèle d'utilité en sus d'un brevet d'invention.
- Douanes: autorisation pour entrepôts agréés (53.22)
- Télécommunications: homologation d'appareils (76.10)
- Transports: accès au réseau redessiné sur le modèle de l'UE (71.08), séparation des infrastructures et du transport.

- Approbation de véhicules (75.04;75.05): les autorisations vont tomber pour les véhicules qui bénéficient d’une réception générale CE.

Deux autres domaines de compétences fédérales vont subir de profonds changements à l’avenir. Il s’agit de:

- Métrologie: non seulement les flux de marchandises transfrontières seront revus selon un modèle de «New and Global Approach», mais aussi la mise dans le commerce au niveau national. La responsabilité individuelle sera accrue puisqu’une vérification a posteriori pourra avoir lieu par des organismes accrédités. Il est également prévu de fixer des possibilités de reconnaissance des contrôles des préemballages pour les importations.
- Cartes topographiques: à moyen terme, le système du monopole actuel des cartes topographiques devra subir quelques modifications si la Suisse veut être eurocompatible dans ce domaine. Pour que la reproduction des cartes topographiques puisse fonctionner correctement, un Système d’informations géographiques (GIS) doit être disponible. Des taxes seront perçues pour l’utilisation de ce système d’informations géographiques tandis que pour l’utilisation des cartes fédérales elles-mêmes, des droits d’auteur devront être perçus.

Nous poursuivons sur la lancée en jetant quelques éclairages sur trois domaines-clés: la libre circulation des biens, des personnes et l’agriculture.

6.5.1 Libre circulation des biens

L’activité des douanes se fonde sur deux grands principes: d’une part, l’assujettissement aux droits de douane; d’autre part, le dédouanement. Ce faisant, les motifs sont fiscaux (présents surtout à l’importation) et de police.

En matière de dédouanement, une grande partie des procédures douanières existent parce que la Suisse ne fait pas partie du marché commun. En effet, si la Suisse était membre d’une union douanière, et non plus d’une zone de libre-échange comme c’est le cas actuellement, un grand nombre de formalités pourraient être abolies, ou plus facilement harmonisées avec l’UE.

Les procédures d’allègements au dédouanement que représentent l’autorisation pour exportateurs agréés (53.05), les preuves d’origine selon procédure simplifiée (53.07) et l’accès à la simplification de l’accord sur les redevances (53.08) pourraient tomber pour 60 % des exportations.

En matière d’assujettissement aux droits de douane, certaines dispositions protectionnistes ne seraient plus envisageables, de manière analogue. Si les droits de douanes sont nuls avec l’UE et unifiés par rapport à l’extérieur, il est clair que les dérogations aux droits de douane actuels deviennent caduques. Ainsi, le trafic de perfectionnement et de réparation (53.02), l’admission de marchandises sans transformation en franchise de douane (53.10) et les exemptions aux taux douaniers (53.01) tomberaient pour les marchandises échangées avec les pays de l’UE.

L’autorisation pour les sociétés de transports (53.17) n’aurait également plus cours si le cabotage était introduit.

Dans l’état actuel des relations avec l’UE, il n’est guère possible d’abattre ces autorisations. Une fois l’intégration aboutie, ces procédures se résolveront d’elles-

mêmes. Dans l'intervalle, tout ce que les douanes peuvent faire est de rendre leurs obligations le plus possible orientées vers la clientèle. Dans le domaine des entrepôts douaniers, les procédures ont été rendues eurocompatibles (53.22 Autorisation pour entrepôts agréés; 53.23 Autorisation pour déclaration fiscale périodique). En ce qui concerne les autorisations pour installations et exploitation d'entrepôts de produits vendus et utilisés dans les avions, l'ouverture du marché est intervenue: plusieurs entreprises de catering sont autorisées.

6.5.2 Libre circulation des personnes

33.01 Autorisation de séjour pour saisonniers, résidents à l'année, frontaliers, séjours de courte durée

Les décisions de travail pour étrangers surpassent de loin par leur nombre toutes les autres autorisations de cet inventaire.

L'organisation actuelle de l'octroi de ces autorisations reposent sur deux piliers: il s'agit de juger la situation, d'un côté, du point de vue de la politique du marché du travail, et de l'autre côté du point de vue de police étrangère. Concrètement, les autorités du marché du travail considèrent la situation du marché du travail et la situation économique, pendant que les autorités cantonale de la police des étrangers octroient l'autorisation (permis). Le préavis des autorités du marché du travail émane soit des autorités cantonales, soit des autorités fédérales en la matière, selon les différents types de permis octroyés.

Le système actuel fonctionne par contingents fixés annuellement pour les saisonniers (permis A), les résidents à l'année (permis B) et les séjours de courte durée (permis L). En revanche, les frontaliers (permis G) et les personnes au bénéfice d'un permis d'établissement (permis C) ne sont pas contingentés à moins que le canton n'opère un tel système ouvertement ou de facto. Dans tous les cas, il y a un examen de la situation du marché du travail au travers duquel la prédominance des travailleurs indigènes et le respect les conditions de travail, de salaire et de la branche concernée sont contrôlés.

En matière d'octroi de l'autorisation pour étrangers, les buts poursuivis diffèrent d'un canton à l'autre. Une des conséquences de la responsabilité cantonale est que les étrangers ne peuvent pas choisir librement leur lieu de domicile et de travail. Ces limitations de mobilité seront examinées dans le cadre de la révision actuelle de l'ANAG.

Finalement, les autorisations pour saisonniers et les autorisations pour séjour de courte durée doivent être octroyées dans les meilleurs délais, ce qui n'est pas toujours le cas selon les entreprises.

Le nombre des immigrants soumis au contingentement a diminué ces dernières années pour atteindre 19 %. Le regroupement familial, les naissances supplémentaires, le mariage avec des suisses et l'immigration des requérants d'asile ne sont pas soumis à l'impôt. Etant donné que le solde migratoire à partir des territoires traditionnels de recrutement (UE/AELE) a plutôt tendance à être négatif aujourd'hui, la politique du marché du travail sera influencée de manière décisive par les sources d'immigration qui n'entrent pas dans les contingents.

Les requérants d'asile et les réfugiés ne sont autorisés à travailler que trois ou six mois après l'arrivée de leur demande d'asile, et ceci en fonction de la situation du marché du travail.

Deux buts contradictoires dictent la politique du travail à leur égard: d'une part, il s'agit d'éviter que la Suisse devienne un pays trop attractif en pourvoyant un travail à chacun (d'où limitation du nombre d'autorisations); d'autre part, le travail au noir restant une préoccupation saillante de la politique du marché du travail, il est clair que les professions exercées par les requérants d'asile doivent être réglementées comme c'est le cas actuellement (d'où besoin d'autorisations de travail).

La libre circulation des personnes est une des quatre libertés offertes dans le marché unique européen. Elle comprend la libre circulation des salariés, le droit d'établissement pour les indépendants et, sous certaines conditions, la libre circulation des personnes sans activité lucrative.

Ces différents droits sont complétés par des dispositions permettant la coordination des règlements de sécurité sociale des Etats membres, la reconnaissance mutuelle des diplômes et de l'expérience professionnelle. La libre circulation des personnes fait partie du paquet des négociations bilatérales. L'accord prévoit une libéralisation progressive jusqu'à l'abolition du contingentement pour les ressortissants de l'UE dès la cinquième année après son entrée en vigueur. Dans le cas de la réalisation de la libre circulation des personnes avec l'UE, l'examen de politique du marché du travail tomberait pour les ressortissants de l'UE. Par contre, l'autorisation de séjour perdurerait pour des motifs de police des étrangers. A ce moment-là, il sera probablement justifié de transférer totalement l'exécution aux cantons, pour ce qui est des citoyens UE.

Une libéralisation complète du marché du travail pour les ressortissants de l'UE/AELE, comme il adviendrait avec l'approbation des négociations bilatérales et au terme des délais transitoires fixés, offrirait les avantages suivants aux entreprises:

- concurrence pure ouverte: les critères de domicile, de nationalité, de langue, de durée du travail n'entrent plus en ligne de compte pour engager du personnel
- les possibilités de recrutement s'élargissent
- absence de formalités administratives et aucun retard engendré dans l'engagement de personnel.

Afin de parer aux dumping social qui pourrait résulter de l'ouverture du marché du travail aux pays européens, trois mesures d'accompagnement sont actuellement à l'étude:

- facilitation de l'extension des conventions collectives de travail
- fixation de salaires minimaux par contrats types de travail
- loi fédérale sur les détachements de travailleurs.

6.5.3 L'agriculture

Etant donné que la Suisse n'est pas membre de l'UE, ses produits sont exclus de la libre circulation dans le marché intérieur européen. De surcroît, l'agriculture est en principe exclue de l'accord de libre-échange Suisse-CEE de 1972 (d'où la procédure

63.19). Afin de remédier à ces désavantages pour l'exportateur suisse et les consommateurs indigènes, l'agriculture fait partie du paquet des négociations bilatérales. Mais la politique agricole suisse est soumise à un processus de réforme initié en 1992 et qui se poursuit avec la politique agricole (PA) 2002. Cette PA 2002 va apporter un certain nombre de changements conformes au régime UE ou aux accords GATT/OMC. Pour l'essentiel – réduction du soutien par les prix, développement de paiements directs non liés au produit et accent mis sur l'écologie –, la conception de la PA 2002 est proche de la réforme de la PAC (politique agricole commune de l'UE).

Quant aux accords GATT/OMC, les régimes d'importation des différentes denrées sont appelés à être assouplis (domaines principaux: fruits à noyaux, vin, chevaux, viandes). Les grandes modifications ont lieu dans des baisses réciproques de droits de douanes et une amélioration réciproque de l'accès au marché sous forme de contingents tarifaires. Ces ajustements se traduisent surtout par une extension des contingents tarifaires à terme (pour le lait: dans 5 ans, par exemple) ou par une réduction, voire une abolition des droits de douane dans certains domaines. Dans le secteur des fruits et légumes par exemple, la Suisse prévoit d'ouvrir des contingents tarifaires pour les tomates, les salades «Iceberg», les aubergines, les courgettes et les abricots.

Des réductions de droits de douane sont prévues pour les poivrons, l'huile d'olive, les préparations de tomates entre autres. Ils seront supprimés pour les oranges, les mandarines, les melons et les champignons. Réciproquement, l'UE ouvre également son marché pour certaines denrées.

Les nouvelles ordonnances exécutant la PA 2002 ont été approuvées, mais pas encore publiées. Elles sont entrées en vigueur au premier janvier 1999.

La plupart des fiches signalétiques concernant les procédures du domaine agricole renvoient à ce paquet d'ordonnances. Des simplifications apparaissent sous différentes formes:

Une quinzaine d'autorisations ont été abolies dans les domaines suivants:

- Abattoirs: il n'y a plus de contrôle effectués dans les locaux.
- Lait: certains contingents spéciaux disparaissent.
- Sucre: les autorisations auparavant du ressort de l'Etat sont dorénavant réglées par des accords entre producteurs.
- Caséine: libéralisation complète du marché.
- Oléagineux: l'obligation d'annonce de l'exploitation tombe.
- Dans le cadre de la réforme de la loi sur les céréales, un grand nombre d'autorisation vont tomber.
- Stocks obligatoires de céréales, de maïs, de farine: les petites quantités de marchandises seront exemptées d'autorisation pour les besoins privés (voyageurs et frontaliers).

Des alternatives aux autorisations ont également été recherchées:

- Deux autorisations ont été transformées en obligation d'annonce, l'autorisation pour la vente directe de lait et l'autorisation pour l'importation de beurre.

- Les contingents laitiers peuvent dorénavant être vendus et achetés.
- Il existe maintenant des autorisations générales d'importation pour le fourrage pour animaux.
- Simplifications avec les autorisations générales d'importation dans les domaines des aliments pour animaux et des pommes-de-terre.

Une plus grande marge de manoeuvre est également laissée aux organisations de producteurs:

- Elevage d'animaux: les éleveurs et les organisations auront plus de responsabilités; l'Etat se limite à fixer les conditions-cadres. Le monopole est levé. Restent légiférés: la reconnaissance des organisations d'éleveurs, les examens de produits, les estimations de valeur d'élevage et d'autres domaines, l'insémination du bétail, le commerce/importation/exportation des animaux et produits d'animaux.
- Sucre: une nouvelle fourchette de production est définie. C'est la seule directive émanant de l'administration, le reste se réglant entre les Sucrieries Aarberg-Frauenfeld (SAF) et la Fédération Suisse des cultures de Betteraves (FSB). Ceci suit de près la philosophie des accords entre branches de production et de fabrication de l'UE.
- Interprofessions et organisations de producteurs: exigences d'un minimum de concentration de l'offre au niveau des producteurs; assurer la légitimité des interprofessions et des organisations de producteurs avant de soutenir des accords.

Enfin, en matière de reconnaissance mutuelle, les pas suivants ont été franchis:

- Semences: les dispositions légales dans ces domaines seront reprises de l'UE en grande partie afin d'assurer la reconnaissance mutuelle (procédures 63.42, 63.43, 63.44, 64.24, 63.41, 63.53, 63.09, 63.01, 63.55).
- Qualité du lait et contrôle: une directive sur l'hygiène du lait de l'UE (92/46) a été intégralement reprise et la reconnaissance mutuelle est, de ce fait, assurée.
- Céréales fourragères: une future révision d'ordonnance est prévue qui ira jusqu'à l'abolition de l'ordonnance sur les céréales pour le pain. Certaines autorisations tombent.

Ces équivalences devraient réduire les contrôles à la frontière.

7 NPM et management de la qualité

7.1 Notions générales et points abordés dans les interventions parlementaires

Les revendications parlementaires suivantes:

«L'administration fédérale doit conseiller systématiquement les requérants sur les moyens d'optimiser les procédures qu'ils génèrent» (P Hasler Ernest du 10 juin 1997);

«Dans le but également de renforcer l'efficacité du service public, il convient d'encourager l'introduction de budgets globaux et d'indicateurs de performance auprès des services de l'administration fédérale. Les indicateurs de performance renseigneront notamment, par service, sur le degré de satisfaction de la clientèle» (M Cavadini du 30 avril 1997)

ont initié l'investigation de quelques propositions de mesures touchant le New Public Management (NPM) et le Management de la Qualité (MQ). En formulant ces revendications, le Parlement met le doigt sur le fait qu'une mauvaise loi crée parfois moins de dommages si elle est appliquée de manière souple qu'une bonne loi si appliquée avec trop de formalisme. C'est donc l'attitude de l'administration qui est directement en jeu ici.

Le NPM est un concept dont pratiquement tout à chacun a une vague idée de nos jours. Nous nous limitons donc à rappeler, en préambule, ses quatre principes dominants¹³:

1. la clarification et la transparence des rapports entre politique et administration
2. le rapprochement des citoyens qui deviennent, en partie, des «clients»
3. la dynamisation de l'administration qui sera dorénavant pour l'essentiel gérée avec les méthodes du privé (orientation coûts-efficacité, aplatissement des structures hiérarchiques, mandats de prestations, rémunération en fonction de la performance)
4. l'orientation aux résultats (meilleur déroulement des procédés).

En vue d'atteindre ces objectifs, la gestion de la qualité (MQ) peut constituer un soutien judicieux. En effet, elle vise à des améliorations internes (meilleure compréhension des responsabilités de chacun, meilleure rentabilité des services), mais est orientée externe, vers le client (garantie de la prestation des autorités). C'est ainsi que le public-cible devrait connaître au mieux l'étendue de ses droits, bénéficier de prestations de qualité, de plus de transparence et de plus d'informations. La série de normes ISO 9000 conçues au départ pour le secteur privé, peut aussi s'appliquer au secteur public. Ainsi un office ou une section peut-il se faire certifier.

7.2 Approche du problème

Dans le cadre de cet exercice, il serait trop ambitieux de prétendre à proposer des solutions concrètes dans les domaines du NPM et du MQ, tant ces réformes sont des processus longs et graduels. Dès lors, nous avons abordé ces questions par un autre biais. Il s'agit ici de mesurer la sensibilité des offices concernés à quelques propositions touchant ces deux méthodes. Pour chaque proposition, les offices pouvaient se prononcer sur le degré de faisabilité, à savoir: réalisable, difficilement réalisable, impossible et déjà réalisé. A partir des résultats décrits et analysés, il s'ensuivra quelques nouveaux éclairages sur les offices GMEB et l'opportunité d'une certification qualité.

¹³ M. Finger, 1997, «Le New Public Management», une première étape dans la transformation des organisations de services publics», Working Paper IDHEAP, p. 5.

La liste des différentes propositions est reproduite ci-dessous (de nombreux renvois y seront fait dans les paragraphes ultérieurs):

- 1 La performance des instances d'octroi d'autorisation serait mesurée à l'aide d'indicateurs de rendements.
- 2 L'office conseillerait le requérant. Un service particulier serait créé à cet effet, du type «hot line», qui renseignerait et/ou fournirait de la documentation.
- 3 Concernant l'octroi-même de l'autorisation, l'office serait mis en concurrence avec des instituts privés qui pourraient également le faire.
- 4 A posteriori, le contrôle du respect de ce qui est prévu par l'autorisation ne serait pas effectué par l'office lui-même, mais par une instance tierce que le requérant pourrait choisir parmi différents experts (exemple actuel: contrôle des véhicules à moteur par le TCS).
- 5 Des mesures seraient mises en place qui rendraient l'office davantage orienté vers le client (exemples: formation, heures d'ouverture, courrier informatique davantage employé).
- 6 La satisfaction du client serait examinée périodiquement. Ces résultats seraient pris en compte dans l'évaluation des compétences du responsable de l'administration, avec d'éventuels effets sur le salaire (idée de «salaire au mérite»).
- 7 Conformément aux concepts de traçabilité et d'organisation, le processus de traitement de la demande serait fixé par écrit et contrôlé. Ainsi, autorités et requérants pourraient en tout temps connaître l'état d'avancement de la chose, la date de décision prévue et la personne ou l'instance qui traite du dossier.
- 8 Le formalisme et la documentation excessifs seraient abolis. Pour ce faire, les formulaires seraient disponibles sur disquette ou même sur internet, si besoin est.
- 9 Pour assurer une bonne communication externe, les explications des dispositions de la loi ne resteraient pas dans le secret de l'office et de quelques juristes spécialistes dans le domaine. La pratique en cours et les jugements rendus seraient communiqués activement.
- 10 Le principe d'amélioration continue, c'est-à-dire la formulation, sur la base d'audits internes et à intervalles réguliers, de critiques et de propositions d'amélioration du système administratif, serait appliqué.
- 11 Les clauses de rigueur seraient utilisées dans un esprit de plus grande transparence (par exemple, publication ultérieure, droit de prendre connaissance des faits.)

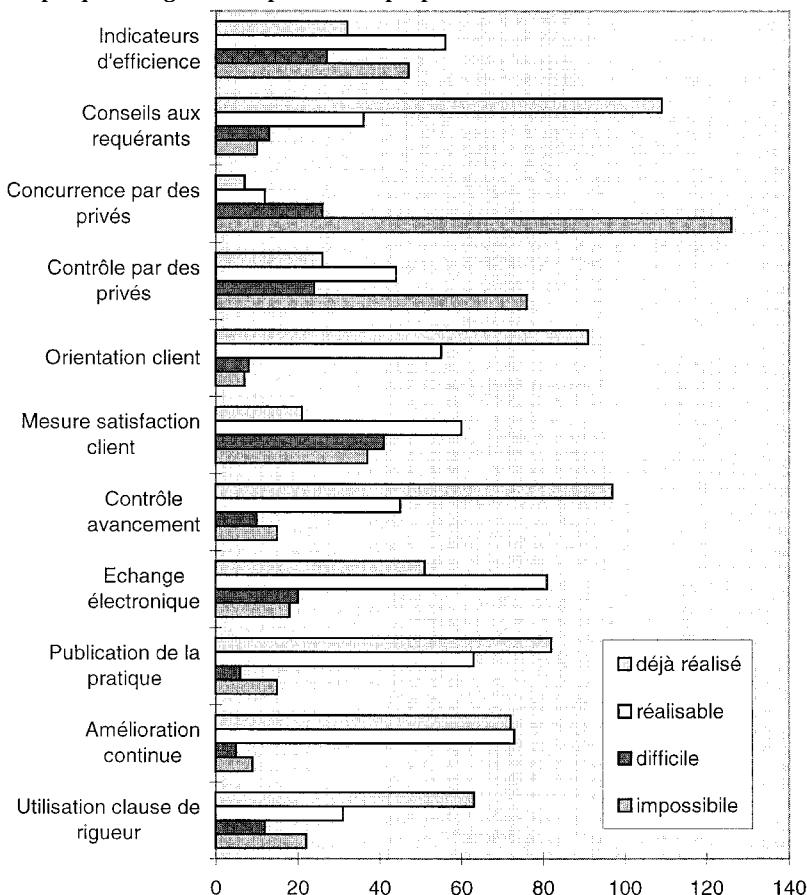
Toutes ces informations visent à décrire l'état de la situation et l'état de connaissance de l'administration dans ces domaines. Les pourcentages donnés sur les différentes réponses aux propositions doivent être interprétés avec précaution. Ils ont une valeur indicative de tendance, mais n'ont pas vocation de précision.

En outre, le 100 % correspond au nombre total de procédures pour lesquelles ces questions ont été posées, et non pas au nombre d'offices ou de personnes concernées.

7.3 Résultats et interprétation

Le graphique suivant compile les données des différents degrés de faisabilité choisis pour chaque proposition.

Graphique 6 Degré d'acceptation des propositions



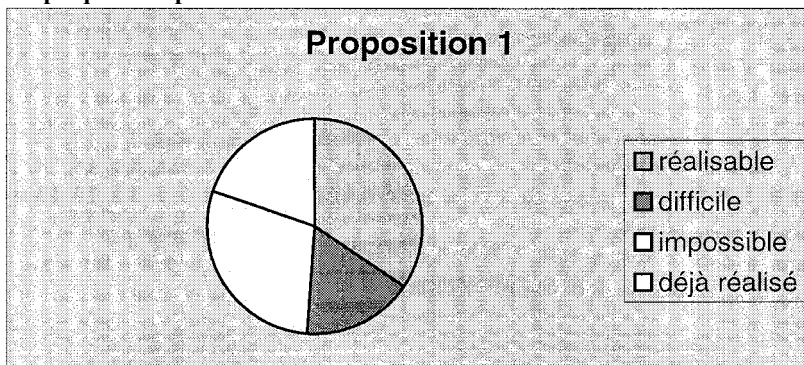
7.3.1 Réponse à la revendication Cavadini

A la proposition 1, les avis sont répartis de la manière suivante (cf. Graph. 7):

Dans un bon tiers des cas, il est estimé que cette proposition est réalisable. Ceci est encourageant si l'on considère que dans un autre 20%, ceci a déjà été réalisé. Une telle mesure a déjà été mise sur pied chez les sections d'offices, devenues des instituts, où le NPM a déjà été introduit (IPI, OFMET), chez la division des produits biologiques de l'OFSP qui est certifiée ISO 9001, chez le One-Stop-Shop de

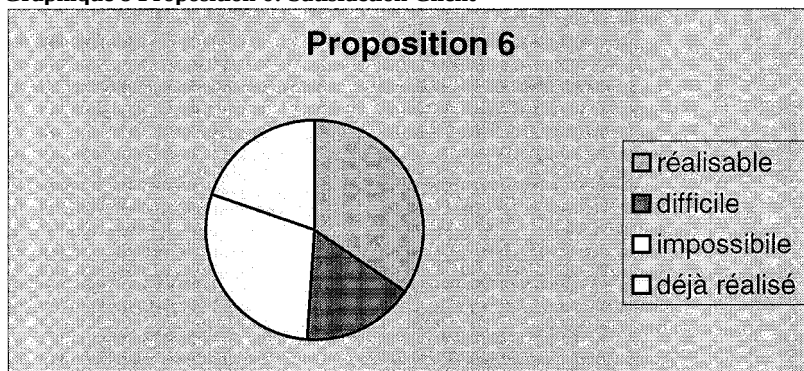
l'OFAEE, la Commission des banques et enfin, plus étonnamment, à l'OFT. Mais il reste tout de même 30% des procédures où la proposition est refusée.

Graphique 7 Proposition 1: Indicateurs de rendements



A la proposition 6, le degré de réalisation est estimé facile dans 37,7 % des cas, impossible dans 23 %. L'introduction d'une telle mesure est annoncée comme déjà réalisée dans 13 % des cas seulement. Il s'agit plus ou moins des mêmes cas que mentionnés précédemment, auxquels s'ajoute la section du service civil de l'OFDE et l'OFCOM, qui sont devenus services GMEB depuis le 1 janvier 1999.

Graphique 8 Proposition 6: Satisfaction Client



7.3.2 Opportunité des services GMEB et question de concurrence

Le projet GMEB de la Confédération met l'accent sur l'autofinancement des prestations fournies par certains services de l'administration fédérale en définissant des mandats de prestations assortis de budgets globaux.

Les indicateurs de performance couplés aux budgets globaux sont réalisables à partir du moment où il est possible de mesurer clairement les coûts et le prix d'une presta-

tion (ou d'un produit). L'administration dite de «prestation» se prête donc, en premier lieu, à cet exercice.

Après observation de plusieurs cas, deux problèmes sont apparus concernant certains de ces services GMEB. Il arrive que les offices GMEB le soient uniquement du côté de la demande, à savoir du financement, et non du côté de l'offre, c'est-à-dire qu'ils n'offrent pas une contre-prestation différenciée en faveur de ses clients. En effet, comme dans bien d'autres cas, aucun délai n'est imposé dans le traitement des demandes et les indicateurs de rendements font défaut. Or, une telle garantie de prestation devrait apparaître lorsqu'il est demandé au client de payer un prix élevé pour un bien souvent monopolistique car le client ne peut alors pas choisir son fournisseur sur un marché concurrentiel. Du point de vue du client, il est donc préjudiciable de facturer des prix élevés, voire prohibitifs, si le marché n'est pas ouvert.

Ceci nous amène aux réflexions suivantes. Dans l'idéal, toute administration de prestation se prête à être transformée en GMEB. Le cas le plus flagrant est celui de l'Office de l'aviation civile qui fait un véritable travail d'ingénierie, mais dont les émoluments perçus sont ridiculement bas. Dans l'idéal encore, toute section GMEB devrait être mise en concurrence avec des instituts privés, afin de laisser au marché le soin de fixer le juste prix. La conséquence logique est que tout office GMEB pourrait alors être privatisé.

Ces propositions se heurtent cependant à des difficultés au plan pratique. Se pose en premier lieu le problème de la qualité de la prestation. Une fois la concurrence ouverte, il est clair que des différences de qualité vont se manifester d'un fournisseur à l'autre. Etant donné que nombre de ces prestations ont une caractéristique commune, celle de vouloir garantir la protection de la collectivité, il est difficile, d'un point de vue juridique et éthique, de courir le risque d'une dégradation de la prestation.

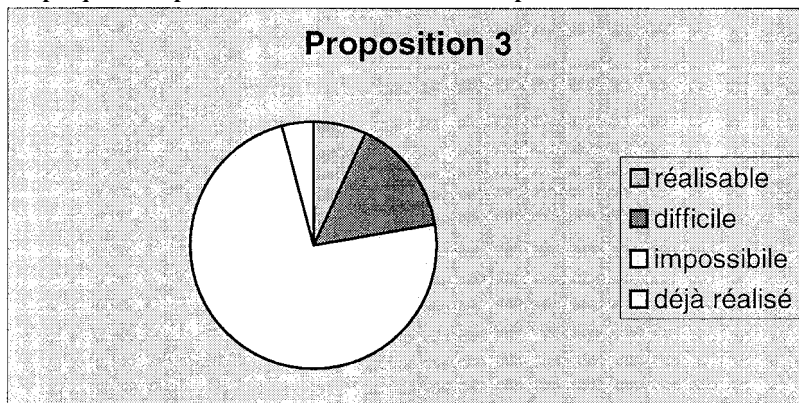
La théorie économique pure dit que la concurrence fait émerger les meilleurs au meilleur prix, mais les expériences des pays étrangers prouvent que ce n'est pas forcément le cas (Etats Unis: marché des cartes topographiques totalement libéralisé). De plus, certains services intrinsèquement ne peuvent pas être fournis par deux entités différentes, car leur raison d'être est le monopole. C'est le cas de l'IPI, par exemple. Ces allégations mettent donc des bâtons dans la privatisation des unités publiques qui ont parfois une raison d'être intrinsèque. Le moyen terme résiderait dans l'obligation, pour ces unités, de fournir une comptabilité ouverte, comme toute entreprise.

L'ouverture à des privés pourrait se faire sous l'égide de la Confédération qui exercerait une fonction de haute surveillance. Elle inspecterait les différents instituts qui devraient respecter certaines conditions de prestations, de la même manière qu'elle est compétente pour viser les formations de médecins, vétérinaires et autres professions afin de garantir un standard de qualité.

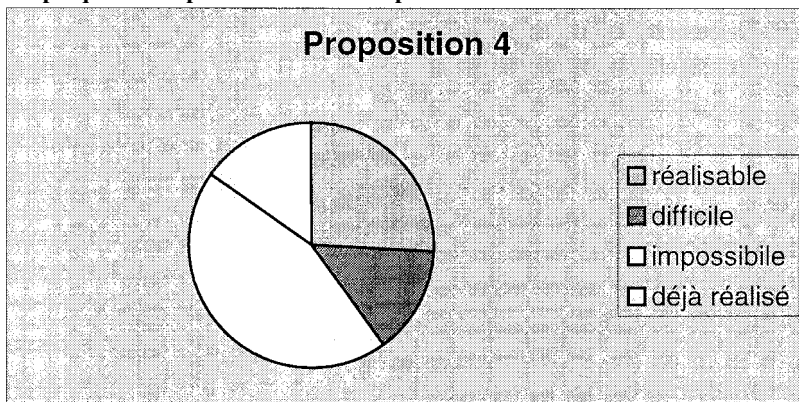
L'ouverture des prestations, jusqu'ici du seul ressort de l'administration, à des services privés est perçue comme difficile par les offices consultés. Les propositions 3 et 4 formulées dans ce sens obtiennent les avis suivants: la concurrence directe (pour l'octroi des autorisations) est refusée à 73 %, tandis que la possibilité que des privés effectuent un contrôle subséquent est refusée à 44 %. Ces résultats doivent être nuancés par la réalité des faits: l'Union Européenne promeut de plus en plus la «New and Global Approach» qui décharge l'administration d'une partie de ses prérogatives en matière de contrôle. Certains offices (OFSP par exemple) ont déjà dû

procéder à des adaptations allant dans ce sens. De plus en plus de certificats de conformité émis par des bureaux de certifications sont acceptés par des services de l'administration (OFCOM, OFEN)

Graphique 9 Proposition 3: Concurrence avec des privés



Graphique 10 Proposition 4: Contrôle par des tiers



Dans les cas où l'ouverture à des privés demeure quasi-impossible, il reste la possibilité de mettre les services de l'administration en concurrence les uns aux autres, en introduisant le benchmarking interne. Encore faut-il trouver un dénominateur commun.

Lors de l'analyse des buts poursuivis par l'intervention étatique, un certain nombre de procédures relevaient de la fonction d'expertise (cf. chapitre 2: fonction 9) de l'Etat par opposition aux fonctions fiscales ou de contrôle. Par leur nature, certaines de ces procédures, listées ci-après, peuvent aisément être exécutées sur un modèle de mandats de prestation et de budget global. Mais il faut reconnaître que même si le travail d'expertise peut être effectué par des sociétés privées mandatées par l'administration, il n'en reste pas moins que l'approbation finale revient à l'Etat. Ceci est évidemment d'autant plus nécessaire pour les concessions.

Tableau 3 Procédures contenant un travail d'expertise

N°	Titre de la procédure	Type d'expertise
24.01	Autorisation d'exploitation pour produits immunobiologiques	A
24.03	Enregistrement de produits immunobiologiques	A
24.04	Autorisation pour laboratoire (prod. sanguins et transplants)	A
24.06	Approbation d'une méthode permettant d'inactiver ou d'éliminer les agents pathogènes	A
24.12	Reconnaissance de laboratoire en microbiologie et sérologie	
24.17	Enregistrement de désinfectant	A
24.19	Approbation des examens finaux de médecin	A
24.21	Autorisation pour la manipulation de rayons ionisants	A
24.22	Approbation pour installations et sources de rayons radioactives	A
24.23	Admission de denrées alimentaires	A
24.24	Certificat de formation pour commerce de toxiques	B
24.27	Autorisation pour élément de base	A
26.04	Approbation des primes d'assurés pour les indemnités journalières facultatives	A
26.07	Approbation des primes d'assurés pour l'assurance obligatoire	A
31.03	Autorisation pour dépassement de la charge maximale	A
35.02	Approbation du plan d'exploitation et de ses modifications	A
37.04	Permis d'exploiter un laboratoire de contrôle	A
39.01	Patente d'invention	B
39.02	Certificats supplémentaires de protection	B
39.03	Protection des topographies	B
39.04	Dépôt de dessins et modèles industriels	B
39.05	Enregistrement d'une marque	B
42.01	Certificat de conformité d'éléments techniques destinés à l'équipement des constructions de protection civile	A
42.02	Certificat d'approbation pour la fabrication et la vente de matériel standardisé destiné aux constructions de p.c.	A
62.01	Autorisation pour temps de travail (nuit, dimanche, équipe)	A
62.02	Approbation des plans et autorisation d'exploiter (pour entreprises industrielles)	A
63.09	Examen des variétés et assortiment fédéral des cépages	A
63.43	Admission de variétés au catalogue national en vue de leur commercialisation	A
63.44	Déclaration ou autorisation selon le type d'engrais, en vue de la mise dans le commerce	A
63.65	Admission dans l'assortiment des cépages	A
63.67	Certification de la qualité des vins pour l'exportation	A
63.73	Certificat du matériel de multiplication (semences de céréales, plants de pommes de terre, ...)	A
64.01	Autorisation d'exploitation pour la fabrication de produits immunobiologiques (pour usage vétérinaire)	A
64.03	Enregistrement d'un produit immunobiologique pour usage vétérinaire fabriqué en Suisse	A
64.04	Enregistrement d'un produit immunobiologique importé	A
64.07	Approbation des plans d'abattoirs (grands établissements)	A

N°	Titre de la procédure	Type d'ex-pertise
64.08	Approbation des plans des entreprises d'élimination des déchets animaux	A
64.09	Approbation des plans pour station d'insémination	A
64.10	Autorisation de systèmes de stabulation et aménagements d'étables	A
64.11	Agrément de laboratoires	B
64.12	Autorisation pour nouveaux procédés d'étourdissement	A
64.13	Autorisation de procéder au traitement de déchets animaux	A
64.15	Diplôme d'inspecteur de viande	A
64.20	Formation des techniciens-inséminateurs et des détenteurs d'animaux	
64.25	Agrément de graisses à traire, de crèmes pour pis et préparations pour l'hygiène du pis	A
64.26	Agrément des produits de nettoyage et de désinfection des surfaces en contact avec le lait ou les produits laitiers	A
64.27	Agrément des produits de lutte contre les mouches employés dans les exploitations de production laitière	A
64.31	Autorisation d'exploitation concernant les conditions pour les locaux et la fraîcheur	B
64.32	Autorisation d'exploitation pour laiterie et fromagerie	B
65.03	Autorisation de pratiquer la profession de maître dans une école professionnelle	
71.01	Concession pour infrastructures de chemins de fer	
71.03	Approbation des plans pour la mise en place et la construction d'infrastructures de chemin de fer	
71.04	Approbation des plans pour gros projets ferroviaires	
71.09	Concession pour funiculaires et téléphériques	
71.10	Approbation des plans pour funiculaires et téléphériques	
71.11	Autorisation d'exploiter pour les téléphériques et funiculaires à concession fédérale	
71.12	Approbation des plans des installations des entreprises publiques de navigation	
71.13	Approbation d'exploiter des installations d'entreprises publiques de navigation	
71.14	Approbation des plans de bateau pour entreprise concessionn.	
71.15	Permis de navigation pour les bateaux concessionnaires	
72.01	Concession de construction d'aéroport	
72.03	Concession d'exploitation d'un aéroport	
72.05	Autorisation de construire un aérodrome	
72.06	Autorisation d'exploitation d'un aérodrome	
72.08	Concession de route pour les vols de lignes	
72.13	Autorisation d'exploitation pour le transport aérien commercial aux entreprises sises en Suisse	
72.24	Certificat de navigabilité	
72.27	Octroi, renouvellement, prolongation de la licence d'entreprise d'entretien	A

N°	Titre de la procédure	Type d'expertise
72.28	Octroi, renouvellement, prolongation de la licence d'entreprise de construction d'avions	A
72.29	Octroi, renouvellement, prolongation de la licence d'entreprise de développement	A
72.30	Licence d'entreprise de développ. pour «Aircrafts Products»	A
72.31	Licence d'entreprise de développ. pour «Parts and Appliances»	A
72.32	Octroi, renouvellement, prolongation de la licence pour le personnel d'entretien	A
72.33	Admission d'avions et parties d'avions	A
72.34	Admission de modification sur aéronefs ou éléments d'aéronefs	A
72.35	Certificat de prototype nécessaire à la certification d'aéronefs	A
72.36	Certificat de prototype nécessaire à la certification d'éléments d'aéronefs	A
72.37	Reconnaissance de certificats étrangers de navigabilité pour aéronefs et éléments d'aéronefs	A
73.01	Concession de droits d'eau (forces hydrauliques)	
73.02	Examen pour forces hydrauliques	
73.03	Examen d'impact sur l'environnement (cas des forces hydrauliques)	B
73.04	Autorisation de construire des forces hydrauliques	
73.05	Autorisation de construire des barrages (intervention fédéral pour motifs de sécurité)	
73.06	Autorisation d'exploiter des forces hydrauliques	
74.03	Procédure d'examen et exigences pour appareils fabriqués en série	
74.04	Approbation des plans pour installations de conduites	
74.05	Approbation des plans pour installations à courant faible	
74.06	Approbation des plans pour installations à courant fort	
74.07	Dérogation à l'autorisation de construction et d'exploitation d'installations électriques	
74.08	Autorisation générale d'installations à basse tension	
74.10	Autorisation d'installations limitées	
74.11	Reconnaissance et déclaration de capacité	
74.12	Autorisation pour apposition du signe de sécurité (facultatif)	B
75.04	Réception par type de véhicules	
75.05	Dispense de la réception par type	
76.02	Concession de service de télécommunications	
76.03	Concession de services de téléphonie mobile ou par satellite	
76.04	Concession pour radio et TV	
76.06	Approbation des moyens de transmission	
76.08	Octroi du certificat de capacité	
76.10	Obtention d'un rapport d'essais (procédure d'examen)	
77.02	Annonce de nouvelles substances	
77.04	Autorisation d'admission pour produits de conservation du bois et antifouling	
77.05	Certificat de capacités pour l'utilisation des produits de traitement des plantes	

N°	Titre de la procédure	Type d'expertise
77.07	Autorisation exceptionnelle pour disséminer dans l'environnement à titre expérimental des OGM	
77.08	Autorisation pour la mise dans le commerce d'OGM	
77.11	Approbation des règlements d'examen pour contremaîtres forestiers	

La lettre A signifie que l'office fait l'expertise lui-même, tandis que la lettre B indique que l'expertise est confiée à des tiers.

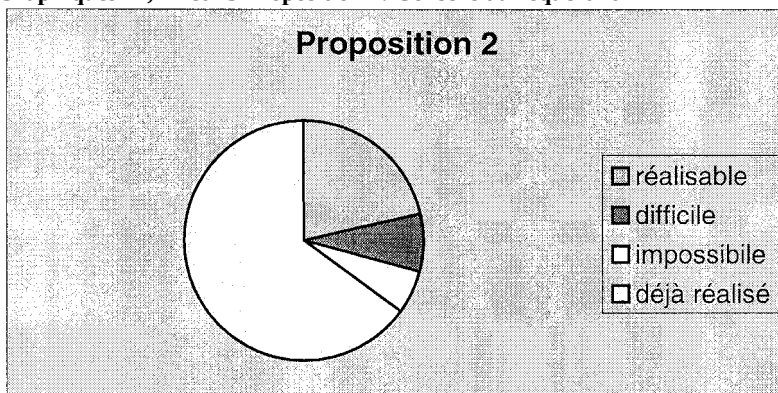
7.3.3 Réponse au postulat Hasler

«L'administration fédérale doit conseiller systématiquement les requérants sur les moyens d'optimiser les procédures qu'ils génèrent.»

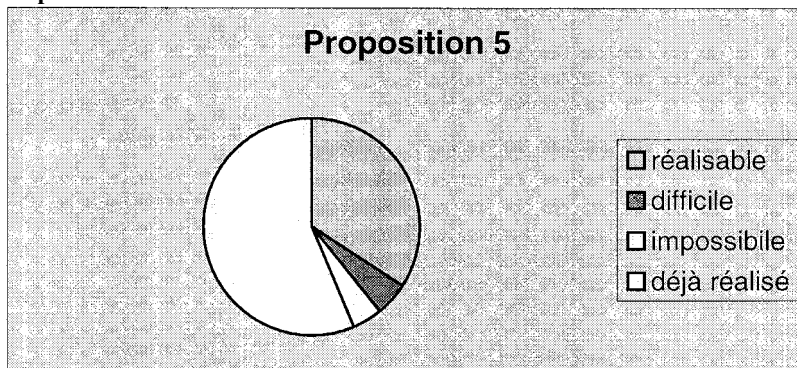
Les résultats de la consultation d'opinions pour la proposition 2 (conseils au requérant) sont favorables: dans 65 % des cas, l'office en charge estime que cela a déjà été réalisé; dans 20 % que cela est réalisable. Le 15 % restant demande encore à être davantage convaincu.

Cependant, il faut modérer ce résultat car il ne s'agit souvent que de documentation écrite, de directives sur papier. Peu d'offices ont mis en place un service téléphonique (numéro 0800 par exemple avec mention spéciale dans l'annuaire qui évite au citoyen de devoir appeler la centrale du Palais fédéral pour être dirigé à l'office, puis à la personne compétente) ou un site internet développé (comme celui de l'OFV par exemple) accompagné d'une mail-box. Or, le problème se pose souvent au moment où le requérant n'a pas forcément encore eu de contact avec l'office, donc avant qu'il ait accès à la documentation écrite.

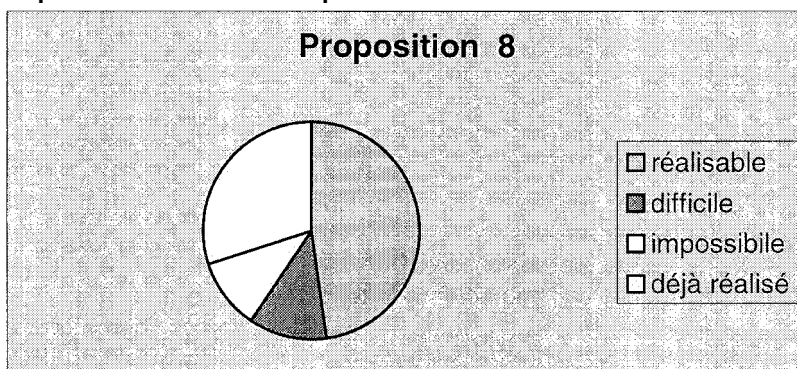
Graphiques 11, 12 et 13 Proposition 2: Conseils au requérant



Proposition 5: Orientation clients



Proposition 8: Outils informatiques



Pour certains offices traitant avec des entreprises très spécialisées qui ont une certaine habitude, ceci revêt une moindre importance, parce qu'elles sont en contact étroit avec l'office tout au long de leur activité (exemple: laboratoire IVD et OFSP). La situation est différente lorsqu'un office, tel que l'Administration fédérale des douanes ou l'administration fédérale des contributions (TVA), touche des entreprises de plusieurs domaines et de toutes tailles. A ce moment-là, les informations doivent être disponibles à grande échelle, selon des moyens de communication modernes.

Ce manque de disponibilité d'informations selon des moyens électroniques est confirmé par les résultats obtenus aux propositions 5 et 8. En effet, le degré de réalisation actuelle est moindre.

Relevons les exceptions comme celles de l'OFJ qui a rendu disponible sur internet une large partie du registre central informatisé des raisons de commerce «Zefix». La procédure informatisée d'approbation et de publication des extraits cantonaux du registre du commerce soumis à l'approbation fédérale participe également de cet effort de rationalisation et d'accélération du processus de décision.

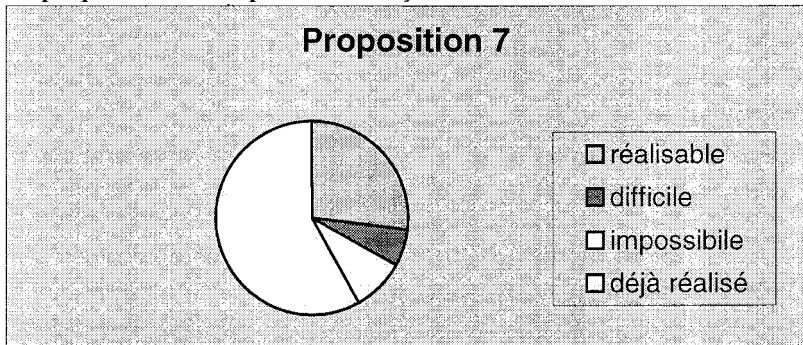
Au chapitre de la communication, nous relevons la proposition de l'OFEFP de créer un manuel destiné aux PME qui leur expliquerait comment mettre en oeuvre un

système de management environnemental, outil de gestion poursuivant à la fois un but de rationalisation des processus de production (d'où réduction de coûts) et un but de protection de l'environnement.

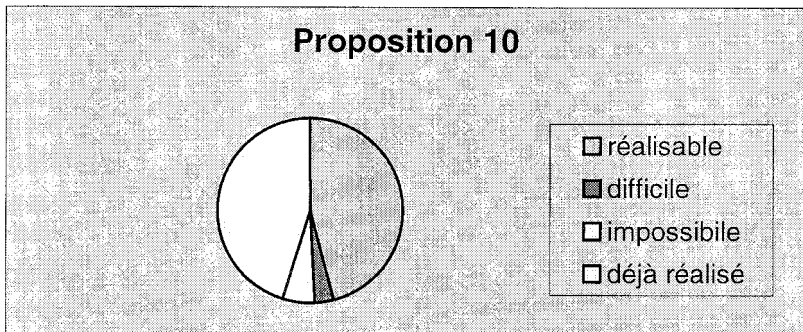
7.3.4 Management de la qualité

Concernant le management de la qualité, peu d'investigations ont été faites, car le sujet est par trop technique. Les propositions 7 et 10 touchent une redéfinition de l'organisation des unités administratives. Les avis se répartissent de la manière suivante: 72 % disent oui (y.c. déjà réalisé) à la proposition 7, alors que la proposition 10 obtient une quasi-unanimité.

Graphiques 14 et 15 Proposition 7: Traçabilité



Proposition 10: Amélioration continue



Si le Conseil fédéral se réjouit de l'accueil optimiste de ces propositions, nous nous permettons de mettre en doute les résultats concernant le degré de leur réalisation concrète. En effet, le seuil critique retenu par les offices ne représente peut-être pas le degré de complexité que les propositions supposent. Ainsi en est-il des «audits internes» ou de la «traçabilité», concepts encore relativement peu connus et nécessitant une certaine infrastructure. De tels résultats laissent à penser qu'il y a des divergences dans le degré d'exigences imaginé. Pour le moment, seule la division des

produits biologiques de l'OFSP est certifiée ISO 9001 et a donc pleinement réalisé ces mesures.

Une certification qualité offre deux avantages principaux qui contrebalancent le coût élevé de sa mise en oeuvre.

L'un est la renommée conférée à une unité certifiée, qui peut avoir des retombées positives internationalement. L'autre est la transparence acquise grâce à la description et à la délimitation des tâches de chaque collaborateur («manuel qualité» qui définit en détails les procédures et les responsabilités individuelles).

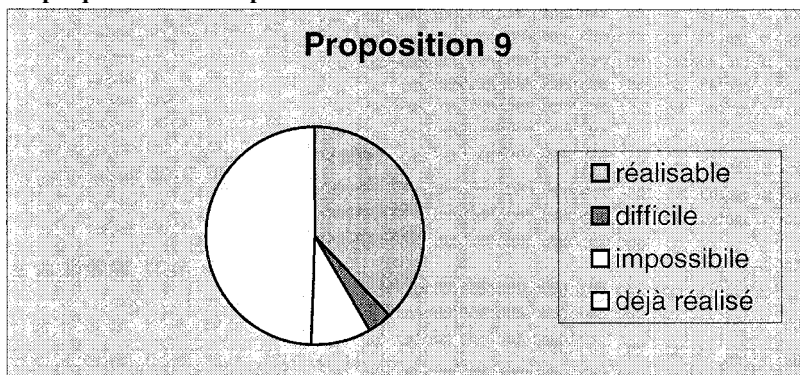
A notre avis, la certification d'un service administratif se justifie pleinement dans le cas où le service fourni par l'administration est un argument marketing que les clients peuvent utiliser à leur avantage, et qui, a fortiori, permet d'améliorer les relations entre administration et clients. A nouveau, lorsque l'administration fournit un travail d'expertise, une certification qualité peut se révéler judicieuse: les clients seront d'accord d'en payer indirectement le prix car ils bénéficieront d'une bonne image à l'extérieur. Une telle expérience a été promulguée par l'Inspection fédérale des installations à courant fort – bien que non certifiée – qui propose l'octroi d'un signe de sécurité facultatif. Cette mesure a reçu un franc succès. Une certification qualité pourrait donc rejaillir en un «produit», qui pourrait être une attestation de haute surveillance que le client ferait valoir à l'extérieur.

A contrario, les avantages au niveau interne réclamés par les tenants de la qualité nous semblent apporter moins de bénéfices qu'on veut bien le faire croire. Une efficacité accrue sera plus vite atteinte avec des méthodes NPM qu'avec une certification qualité.

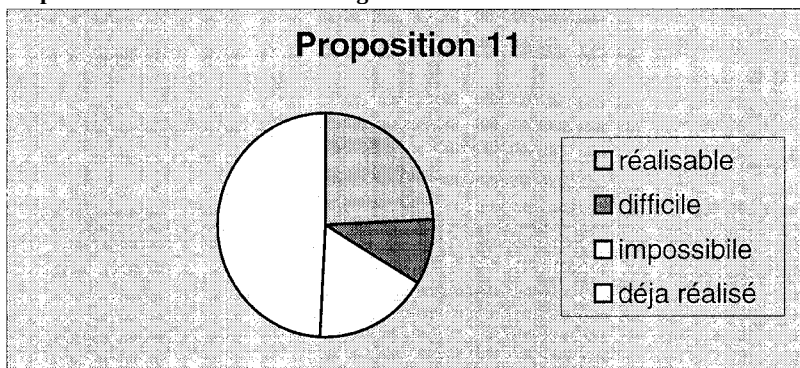
L'aspect de transparence accrue est un élément qu'il faut retenir. Les propositions 9 et 11 mettent l'accent sur une meilleure transparence de l'activité de l'administration envers l'extérieur. Les résultats se répartissent de la manière suivante:

Les deux concepts sont déjà appliqués dans la moitié des cas, ce qui semble être en contradiction avec le pourcentage relativement élevé qui estime que c'est difficile, voir impossible.

Graphiques 16 et 17 Proposition 9: Communication externe



Proposition 11: Clauses de sauvegarde



7.4 Résultats

A ce stade de l'exercice – qui ne requiert pas forcément de grands sauts dans l'implémentation du New Public Management ou du management de la qualité – il est déjà possible d'introduire quelques facilités disponibles pour les «clients de l'administration». Les procédures de droit fédéral de l'économie figurant dans cette inventaire pourraient être portées à connaissance du public sur un site internet qui serait relié au site de chaque office concerné. Pour chacune des procédures, l'office en charge fournirait des informations concernant les conditions d'octroi de l'autorisation et mettrait à disposition le formulaire de demande et l'adresse e-mail de la personne responsable. Cette mesure corrobore les buts définis dans la «Stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse» adoptée en février dernier.

Tableau A

Légendes:

Col = collectivité:	3 = régulation sociale	6 = régulation économique	8 = ressources limitées
Req = requérant:	0 = police du commerce	2 = droits spécifiques	7 = avantage concurrentiel
Adm = administration:	1 = but fiscal	5 = informations et contrôle	9 = fonction d'expertise
			9a = l'office le fait lui-même
			9b = l'expertise est faite par un tiers

→ pour tous ces codes, se référer aux pages 43 et ss.
 Priorité = collectivité visée: p = prioritairement s ou – = secondairement
 Type = type de procédure (se référer à la liste de la page 38)
 Change. = changement prévu ou non (se référer à la liste de la page 40)

N°	Titre de la procédure	Col	Req	Adm	Prio	Type	Chan
11.01	Admission et enregistrement d'un navire	3	0	5	p	3	0
11.02	Autorisation pour la radiation d'un navire	3	0	5	p	3	0
21.01	Autorisation pour distribution de films	6	0	5	p	1	1
24.01	Autorisation d'exploitation pour produits immunobiologiques (fabricants et importateurs)	3	0	9a	p	1	1
24.02	Autorisation d'importation pour produits immunobiologiques	3	0	5	p	7	1
24.03	Enregistrement de produits immunobiologiques	3	0	9a	p	3	1
24.04	Autorisation pour laboratoire (produits sanguins et transplants)	3	0	9a	p	1	1
24.05	Permis d'écouler des produits immunobiologiques	3	0	5	s	1	1
24.06	Approbation d'une méthode permettant d'inactiver ou d'éliminer les agents pathogènes	3	0	9	p	1	0
24.05	Autorisation de vente de produits diagnostiques in vitro (DIV)	3	0	5	p	1	2
24.08	Obligation d'annonce de vente de DIV	3	0	5	p	2	2
24.09	Autorisation d'exploiter pour la manipulation du sang (produits labiles)	3	0	5	p	1	1
24.10	Autorisation d'exploitation pour le transport de transplants (hôpitaux)	3	0	5	p	1	1
24.12	Reconnaissance de laboratoires en microbiologie et sérologie (pas obligatoire)	3	0	5	p	6	0
24.13	Dérogation au principe de livraison d'informations sur les dispositifs médicaux	3	7	5	s	4	5
24.14	Obligations d'annonce pour la mise sur le marché de dispositifs médicaux	3	0	5	p	2	2

N°	Titre de la procédure	Col	Req	Adm	Prio	Type	Chan
24.15	Autorisation concernant les importations et exportations de stupéfiants, substances psychotropes et précurseurs légaux	3	0	5	p	7	0
24.16	Autorisation exceptionnelle relative aux stupéfiants prohibés	3	0	5	p	4	0
24.17	Enregistrement des désinfectants	3	0	9a	p	3	1
24.18	Autorisation de pratiquer le vaccin contre la fièvre jaune	3	0	5	p	1	0
24.19	Approbation des examens finaux de médecin	3	0	9a	p	9	0
24.20	Admissions spéciales aux examens	3	7	5	p	1	0
24.21	Autorisation pour la manipulation de rayons ionisants	3	0	9a	p	1	0
24.22	Approbation pour installations et sources de rayons radioactives	3	0	9a	p	9	0
24.23	Admission de denrées alimentaires	3	0	9b	p	3	0
24.24	Certificat de formation pour commerce de toxiques (le cours est donné par des tiers)	3	0	9b	p	5	2
24.25	Obligation d'annonce pour les produits toxiques destinés à l'industrie et l'artisanat	3	0	5	p	2	2
24.26	Autorisation de commercialiser des produits toxiques destinés au public	3	0	5	p	3	2
24.27	Autorisation pour élément de base	3	0	9a	p	3	2
24.28	Annonce des changements et des nouveaux effets secondaires	3	0	5	p	3	1
26.01	Tâches de caisses de compensation AVS confiées à des tiers	6	2	5	s	1	0
26.02	Autorisation des bureaux de révision et de contrôle	6	2	5	s	1	0
26.03	Reconnaissance des personnes qui s'occupent de la révision des caisses de compensation	6	2	5	s	6	0
26.04	Approbation des primes d'assurés pour les indemnités journalières facultatives	3	0	9a	p	9	5
26.05	Reconnaissance d'établissements et de cours de formation complémentaire ou postgraduée sur la sécurité du travail	3	0	5	p	6	4
26.07	Approbation des primes d'assurés pour l'assurance obligatoire	3	0	9a	p	9	0
26.08	Enregistrement d'assurance accident	3	0	5	p	3	0
26.09	Reconnaissance de caisses maladie	3	0	5	p	6	0
31.01	Autorisation pour l'acquisition d'immeubles par des étrangers	6	2	5	s	1	0
31.02	Reconnaissance d'institutions de crédit (fondations, coopératives, etc)	3	0	5	s	6	0
31.03	Autorisation pour dépassement de la charge maximale		7	9a	s	4	0
31.04	Approbation de l'inscription dans le registre du commerce	3	0	5	p	3	1

N°	Titre de la procédure	Col	Req	Adm	Prio	Type	Chan
32.01	Homologation d'un appareil de jeu	3	7	1	s	6	1
32.02	Approbation pour maison de jeu	3	7	1	s	1	1
33.01	Autorisation de séjour pour étrangers (résidents à l'année, saisonniers, séjours de courte durée, stagiaires, frontaliers, regroupement familial)	6	7	5	p	1	1
34.01	Autorisation pour intermédiaires financiers contre le blanchiment d'argent	3	0	5	p	2	4
34.02	Autorisation pour la fabrication et l'importation d'explosifs, d'engins pyrotechniques	3	0	5	p	1	1
35.01	Agrément pour exploiter des affaires d'assurances en Suisse ou à partir de la Suisse	3	0	5	p	1	1
35.02	Approbation du plan d'exploitation et de ses modifications	3	0	9a	p	9	1
37.01	Accréditations d'organismes qui examinent, inspectent, certifient ou procèdent à des évaluations de conformité	6	0	5	s	5	0
37.02	Reconnaissance d'experts privés en révision d'instruments de mesure	3	2	5	s	6	1
37.03	Autorisation pour l'ouverture d'un laboratoire de contrôle	3	0	5	p	9	0
37.04	Permis d'exploiter un laboratoire de contrôle	3	0	9a	p	1	0
39.01	Patente d'invention		2	9b	—	10	1
39.02	Certificats supplémentaires de protection		2	9b	—	10	2
39.03	Protection des topographies		2	9b	—	10	4
39.04	Dépôt de dessins et modèles industriels		2	9b	—	10	2
39.05	Enregistrement d'une marque		2	9b	—	10	0
41.01	Autorisation pour l'utilisation des cartes fédérales à des fins professionnelles	6	0	1	s	1	0
42.01	Certificat de conformité d'éléments techniques destinés à l'équipement des constructions de protection civile	3	7	9a	p	6	0
42.02	Certificat d'approbation pour la fabrication et la vente de matériel standardisé destiné aux constructions de protection civile	3	7	9a	p	6	0
43.01	Procédures pour le maintien du secret (mandats militaires à contenu classifié)	3	0	5	p	1	0
51.01	Autorisation de fabrication ou d'importation d'objets semblables aux caractéristiques des espèces métalliques en cours	3	0	5	s	7	0
53.01	Autorisation de réduction des taux douaniers (dédouanement)	6	0	1	—	4	0
53.02	Autorisation pour le commerce de perfectionnement et de réparation	6	7	1	—	4	0

N°	Titre de la procédure	Col	Req	Adm	Prio	Type	Chan
53.03	Permis d'importation pour obtenir une part de contingents dans le cadre des droits de douane préférentiels pour les pays en voie de développement	6	7	1	—	4	0
53.04	Autorisation pour les marchandises passibles du régime de revers	6	2	1	—	4	1
53.05	Octroi du titre »d'exportateurs agréés«	6	7	1	—	4	0
53.06	Autorisation d'impression de ses propres formulaires douaniers		7	5	—	1	0
53.07	Autorisation pour preuves d'origine selon procédure simplifiée		7	1	—	4	0
53.08	Accès à la simplification de l'accord sur les redevances	6	7	1	—	4	1
53.09	Importation temporaire et utilisation de véhicules non dédouanés	6	0	1	—	1	0
53.10	Admission de marchandises en franchise de douane	6	2	1	—	4	0
53.11	Autorisation pour dédouanement et imposition des travaux d'entretien sur avion	6	7	1	—	4	0
53.13	Autorisation pour création d'entrepôts douaniers	6	2	1	—	1	0
53.14	Autorisation pour installation et exploitation d'entrepôts de produits vendus et utilisés dans les avions	6	2	1	s	1	1
53.15	Autorisation pour construire et exploiter un Tax-free Shop	6	0	1	p	1	0
53.16	Autorisation pour reprendre des véhicules loués non dédouanés	6	0	1	—	4	0
53.17	Autorisation pour les sociétés de transports	6	0	5	p	1	0
53.18	Enregistrement d'une fabrique de tabac et de papier à cigarettes		0	1	—	2	0
53.19	Enregistrement d'importateurs de tabac et de papier à cigarettes		0	1	—	2	0
53.20	Enregistrement d'importateurs et de commerçants de tabac brut		0	1	—	2	0
53.21	Enregistrement pour fabricant de bière		0	1	—	2	0
53.22	Autorisation pour entrepôts agréés	6	2	1	—	1	2
53.23	Autorisation pour déclaration fiscale périodique		7	1	—	4	2
53.24	Autorisation pour coloration et marquage des huiles de chauffage		0	1	—	5	4
53.25	Patente commerciale métaux précieux	3	0	5	p	5	0
53.26	Patente de fondeur	3	0	5	p	5	0
53.27	Autorisation individuelle de fondeur	3	0	5	p	5	0
53.28	Autorisation d'exercer la profession d'essayeur de commerce	3	0	5	p	5	0
53.29	Octroi du poinçon de maître	3	7	5	p	5	0

N°	Titre de la procédure	Col	Req	Adm	Prio	Type	Chan
53.30	Régime douanier préférentiel pour matières fourragères	6	2	1	s	4	1
53.31	Remboursement des droits de douane (aliments pour chats et chiens)	6	2	1	s	4	1
53.32	Autorisation pour atterrir sur d'autres lieux que les aérodromes douaniers		7	1	—	1	0
54.01	Concession pour distilleries (ayant des alambics)	3	2	1	p	8	1
54.02	Reconnaissance de capacités des employés de distilleries	3	0	5	p	6	1
54.03	Autorisation d'importation pour des installations de distilleries	3	0	1	p	7	1
54.04	Autorisation pour réparer, transformer et acquérir des installations de distillerie	3	0	1	p	1	1
54.05	Autorisation de transfert de distilleries professionnelles	3	2	1	s	1	1
54.06	Accès à l'affranchissement d'impôts pour les distilleries domestiques		2	1	—	4	1
54.07	Autorisation d'importation de spiritueux	3		1	p	7	2
54.08	Autorisation d'utilisation franche d'impôt d'alcool à brûler	3	7	1	—	4	0
54.09	Autorisation d'importation d'alcool pur et spiritueux	3	0	1	p	7	2
54.10	Déclaration d'achats et vente de produits distillés en port franc	3	7	1	p	2	2
54.11	Autorisation de distillerie à façon pour tiers	3	2	1	s	8	1
54.12	Autorisation pour commerce de gros de boissons distillées (>400 l)	6	0	1	s	1	1
54.13	Autorisation pour le commerce de détail hors des limites du canton	6	7	1	s	1	1
54.14	Autorisation d'exploitation de distillerie à façon	3	2	1	p	1	1
58.01	Autorisation pour activité de banque	3	0	5	p	1	1
58.02	Autorisation pour activité de négociant en valeurs mobilières	3	0	5	p	1	1
58.03	Autorisation pour activité de bourse	3	0	5	p	1	1
61.01	Autorisation initiale selon la loi sur le matériel de guerre	3	0	5	p	1	0
61.02	Autorisation de fabrication (matériel de guerre)	3	0	5	p	1	0
61.03	Autorisation d'importation/exportation/transit de matériel de guerre	3	0	5	p	7	0
61.04	Autorisation de courtage (matériel de guerre)	3	0	5	p	1	4
61.05	Autorisation pour la conclusion de contrat concernant des biens immatériels	3	0	5	p	1	4
61.06	Autorisation d'exportation et certificat d'importation pour les biens à «dual use»	3	0	5	p	7	1
61.07	Autorisation d'exportation/importation pour les produits chimiques	3	0	5	p	7	1
61.08	Embargo à l'encontre de la République d'Irak	3	2	5	p	4	0

N°	Titre de la procédure	Col	Req	Adm	Prio	Type	Chan
61.09	Embargo à l'encontre de la République fédérale de Yougoslavie – Autorisations pour des trans- ferts de fonds	3	2	5	p	4	0
61.10	Embargo à l'encontre de la Libye – Autorisations pour des paiements à partir de comptes bloqués	3	2	5	p	4	0
61.11	Pre-Shipment Inspection	3	0	5	p	1	0
62.01	Autorisation pour temps de travail (nuit, dimanche, équipes)	3	7	9a	s	4	2
62.02	Approbation des plans et autorisation d'exploiter (pour entreprise industrielle)	3	0	9a	p	1	0
62.04	Carte de légitimation pour voyageur de commerce	3	0	1	s	5	1
62.05	Reconnaissance d'institutions aptes à engager du personnel au service civil	6	0	5	p	6	0
63.01	Autorisation pour l'importation d'animaux d'élevage et de semence de taureau	3	0	5	p	7	0
63.02	Répartition du contingent douanier pour les chevaux	6	2	5	s	7	1
63.04	Attribution des parts de contingent tarifaire de viandes et produits de viande	6	2	5	s	7	1
63.06	Répartition du contingent tarifaire des oeufs et des produits à base d'oeufs	6	0	5	s	7	1
63.07	Autorisation générale pour l'importation de lait et de produits laitiers ainsi que de huiles comestibles et de graisses	6	0	5	s	7	1
63.08	Répartition du contingent tarifaire (produits laitiers)	6	2	5	s	7	1
63.09	Examen des variétés et assortiment fédéral des cépages	6	0	9a	p	9	0
63.10	Permis général d'importation	6	0	5	s	7	1
63.11	Répartition du contingent tarifaire pour les pommes de terre et produits à base de pommes de terre.	6	2	5	s	7	1
63.13	Répartition du contingent tarifaire pour les légumes, fruits et plantes horticoles	6	2	5	s	7	1
63.16	Règlement d'importation pour la viticulture	6	0	5	s	7	1
63.17	Attribution du contingent tarifaire pour le vin blanc et le vin rouge	6	2	5	s	7	1
63.18	Obligation d'annonce de prestation à l'intérieur du pays pour obtenir une part au contingent (0 si inclus dans 63.08)	6	0	5	s	2	1
63.19	Part contingents tarifaires pour certains produits agricoles à travers l'UE	6	2	1	s	7	0
63.20	Autorisation de contingent laitiers supplémentaire	6	2	5	s	7	1
63.21	Autorisation à reporter le lait livré en trop à cause d'une épizootie		7	5	s	1	1
63.22	Autorisation de transferts de contingents laitiers	6	2	5	s	7	1

N°	Titre de la procédure	Col	Req	Adm	Prio	Type	Chan
63.23	Autorisation de transfert de contingent laitier en cas de dissolution, de partage ou de reprise de l'exploitation		7	5	s	1	1
63.25	Autorisation pour recommencement de la commercialisation de lait et transfert des contingents gé- lés	3	2	5	s	1	1
63.26	Autorisation de report de livraison entre l'exploitation et l'exploitation d'estivage	6	7	5	s	1	1
63.27	Autorisation générale d'importation pour tout le domaine agricole	6	0	1	s	7	1
63.28	Répartition du contingent pour les volailles	6	2	5	s	7	1
63.34	Autorisation ou déclaration pour la commercialisation d'aliments pour animaux	6	0	5	p	1	1
63.39	Autorisation des produits phytosanitaires en vue de leur mise dans le commerce	3	0	5	p	1	1
63.40	Autorisation d'importation pour certaines plantes et produits horticoles.	3	0	5	p	1	0
63.41	Autorisation pour organismes qui prélèvent, stockent ou commercialisent la semence de taureaux	3	0	5	p	1	0
63.42	Obligation d'annonce pour céréales fourragères	3	0	5	p	2	1
63.43	Admission de variétés au catalogue national en vue de leur commercialisation	3	0	9a	p	3	0
63.44	Déclaration ou autorisation selon le type d'engrais, en vue de la mise dans le commerce	3	0	9a	p	2	0
63.45	Conditions et devoirs pour la production intégrée et l'agriculture biologique	3	0	5	p	9	0
63.47	Autorisation pour reconversion par étapes	3	7	5	p	1	0
63.48	Enregistrement d'une appellation d'origine	3	7	5	p	3	0
63.49	Reconnaissance d'organismes de certification étrangers	3	0	5	p	6	0
63.50	Autorisation pour la commercialisation de produits étrangers	3	0	5	p	6	0
63.51	Reconnaissance d'organismes de certification étrangers	3	0	5	p	6	0
63.52	Obligation d'annonce pour commerce de lait et vente directe de lait	3	0	5	p	2	1
63.53	Obligation d'annonce pour viticulteur	3	0	5	p	2	0
63.55	Reconnaissance d'institutions d'élevage	3	0	5	p	6	1
63.59	Autorisation d'exception de dépasser les effectifs fixés pour certains animaux	3	2	5	s	4	1
63.62	Attribution des parts de contingents tarifaires pour aliments pour chiens et chats provenant de la CE	62		5	s	7	1
63.64	Demande d'importation de céréales secondaires destinées à l'alimentation de l'homme	6	0	5	s	7	1
63.65	Admission dans l'assortiment des cépages	3	0	9a	s	3	1

N°	Titre de la procédure	Col	Req	Adm	Prio	Type	Chan
63.67	Certification de la qualité des vins pour l'exportation	6	7	9a	s	9	1
63.68	Campagne de stockage et de ventes à prix réduits	6	2	1	s	4	1
63.69	Autorisation ou notification d'une nouvelle plantation et d'une reconstitution des surfaces vitico- les	3	0	5	p	1	1
63.70	Enregistrement dans le cadastre viticole	3	2	5	p	3	1
63.71	Enregistrement et classement du vin, des raisins et des moûts	3	0	5	p	3	1
63.72	Autorisation de transfert des contingents dans le cadre de remaniement parcellaire	6	0	5	s	7	1
63.73	Certificat du matériel de multiplication (semences de céréales, plants de pommes de terre, . . .)	3	0	9a	p	6	0
64.01	Autorisation d'exploitation pour fabricants (produits immunobiologiques pour usage vétérinaire)	3	0	9a	p	1	0
64.02	Autorisation d'exploitation pour importation et commercialisation (produits immunobiologiques pour usage vétérinaire)	3	0	5	p	1	0
64.03	Enregistrement d'un produit immunobiologique pour usage vétérinaire fabriqué en Suisse	3	0	9a	p	3	0
64.04	Enregistrement d'un produit immunobiologique importé	3	0	9a	p	3	0
64.05	Examen à l'importation (produits immunobiologiques pour usage vétérinaire)	3	0	5	p	9	0
64.06	Autorisation pour mettre en circulation un lot de produits immunobiologiques	3	0	5	s	1	0
64.07	Approbation des plans pour gros abattoirs	3	0	9a	p	9	0
64.08	Approbation des plans pour usines de déchets	3	0	9a	p	9	0
64.09	Approbation des plans pour station d'inséminateur	3	0	9a	p	9	0
64.10	Autorisation pour système de stabulation et aménagement d'étables	3	0	9a	p	1	1
64.11	Reconnaissance de laboratoire	3	0	9b	p	6	0
64.12	Autorisation pour nouveaux processus d'assourdissement/anesthésie	3	0	9a	p	1	4
64.13	Approbation des procédés de traitement des déchets animaux	3	0	9a	p	9	0
64.15	Diplôme d'inspecteur de viande	3	0	9a	p	5	0
64.16	Formation de vétérinaires fonctionnaires	3	0	5	p	5	0
64.17	Reconnaissance en tant que responsable d'expériences sur animaux	3	0	5	p	5	2
64.18	Approbation pour essai sur animaux	3	0	5	p	1	2
64.19	Agrément des établissements de formation pour inséminateurs artificiels	3	0	5	p	6	1

N°	Titre de la procédure	Col	Req	Adm	Prio	Type	Chan
64.20	Agrément de programme de formation pour inséminateurs	3	0	9	p	6	0
64.21	Autorisation d'importation/exportation/transit d'animaux	3	0	5	p	7	2
64.22	Autorisation pour importation/exportation/transit d'animaux vivant en liberté	3	0	5	p	7	2
64.23	Autorisation d'importation/exportation/transit de marchandises animales	3	0	5	p	7	4
64.24	Autorisation pour l'utilisation de locaux de travail et d'appareils laitiers	3	0	5	p	1	0
64.25	Reconnaissance de graisses à traire, de crèmes de pis, et de préparation hygiéniques	3	0	9a	p	6	1
64.26	Reconnaissance de produits de nettoyage pour bouteilles en contact avec du lait ou produits de lait	3	0	9a	p	6	1
64.27	Reconnaissance de moyens de lutter contre les mouches dans les exploitations maniant le lait	3	0	9a	p	6	1
64.28	Autorisation exceptionnelle d'animaux qui ne sont pas des bovins dans leurs étables	3	7	5	s	4	1
64.29	Attestation d'exportation du lait	6	0	5	s	7	1
64.30	Exigences de traçabilité du lait d'usine	6	0	5	s	6	1
64.31	Autorisation d'exploitation concernant les conditions pour les locaux et la fraîcheur	3	0	9b	p	1	1
64.32	Autorisation d'exploitation pour laiterie et fromagerie	3	0	9b	p	1	1
65.01	Recours en matière d'autorisation de pratiquer le métier d'électricien/monteur-électricien	3	0	5	p	5	0
65.02	Permis d'emploi de substances explosives	3	0	5	p	5	0
65.03	Autorisation de pratiquer la profession de maître dans une école professionnelle	3	0	9	p	5	0
66.01	Permis d'importation pour assurer la constitution de réserves obligatoires	3	0	5	p	7	0
68.01	Autorisation de concentration	6	0	5	p	1	0
71.01	Concessions pour infrastructures de chemin-de-fer	8	2	9	p	8	1
71.03	Approbation des plans pour la mise en place et les changements des constructions et installations des infrastructures	3	0	9	p	9	1
71.04	Approbation des plans pour gros projets ferroviaires	3	0	9	p	9	1
71.05	Concession et autorisation pour le transport régulier des personnes sur le territoire national	6	2	5	s	8	1
71.06	Autorisation pour transport international de voyageurs	6	2	5	s	1	0
71.07	Autorisation pour transport international de marchandises	6	0	5	s	1	0
71.08	Autorisation d'accès au réseau de chemins de fer	6	2	9	s	1	4
71.09	Concession pour les funiculaires	8	2	9	p	8	1

N°	Titre de la procédure	Col	Req	Adm	Prio	Type	Chan
71.10	Approbation des plans pour funiculaires	3	0	9	p	9	1
71.11	Autorisation d'exploiter pour les téléphériques et funiculaires à concession fédérale	3	0	9	p	1	1
71.12	Approbation des plans des installations des entreprises publiques de navigation	3	0	9	p	9	3
71.13	Approbation d'exploiter des installations des entreprises publiques de navigation	3	0	9	p	1	3
71.14	Approbation des plans de bateau pour entreprise concessionnaire	3	0	9	p	9	0
71.15	Permis de navigation pour les bateaux concessionnaires	3	0	9	p	5	0
71.16	Permis de conduire pour navigateurs d'entreprises concessionnaires	3	0	5	p	5	0
72.01	Concession de construction d'aéroport	3	2	9	p	8	3
72.03	Concession d'exploitation d'aéroport	8	2	9	p	1	3
72.04	Approbation de règlement d'exploitation	3	0	5	p	9	3
72.05	Autorisation de construire un aérodrome	8	0	9	p	8	3
72.06	Autorisation d'exploitation d'aérodromes	3	0	9	p	1	3
72.07	Autorisation pour utilisation d'un aéroport militaire à des fins civiles	8	7	5	s	1	3
72.08	Concession unique pour trafic de lignes aux entreprises sises en Suisse	6	2	9	s	8	2
72.09	Obligation d'annonce des horaires	6	0	5	p	2	0
72.10	Approbation des tarifs	6	0	5	p	9	1
72.11	Autorisation pour transfert de la concession ou de certains droits et obligations	6	7	5	s	1	1
72.12	Autorisation pour transfert de devoirs d'exploitation	6	7	5	s	1	1
72.13	Autorisation pour avions professionnels de vols hors-lignes aux entreprises sises en Suisse	8	0	9	p	1	2
72.14	Autorisation exceptionnelle concernant le registre du commerce, le contrôle effectif de citoyens suisses, le capital-actions	6	7	5	s	4	2
72.15	Autorisation provisoire d'engager du personnel étranger	6	7	5	s	1	0
72.16	Autorisation exceptionnelle pour l'emploi d'un aéronef inscrit dans le registre matricule d'un autre Etat	6	7	5	s	4	2
72.17	Utilisation d'aéronefs inscrits dans le registre d'autres Etats	6	7	5	s	1	0
72.18	Autorisation pour atterrissage en campagne	3	7	5	s	4	0
72.19	Autorisation pour vols en-dessous des hauteurs minimales	3	7	5	s	4	0
72.20	Autorisation pour vols de nuit (trafic commercial hors ligne)	3	7	5	s	4	2

N°	Titre de la procédure	Col	Req	Adm	Prio	Type	Chan
72.21	Autorisation pour largage et épandage	3	7	5	s	4	0
72.22	Autorisation d'exception pour voler avec des petits avions (charge alaire < 20kg/m²)	3	7	5	s	4	2
72.23	Autorisation pour ouvrir une école d'aviation	3	0	5	p	1	0
72.24	Certificat de navigabilité	3	0	9	p	5	0
72.25	Enregistrement dans le registre suisse de l'aviation civile	3	0	5	s	3	0
72.26	Enregistrement dans le registre suisse de l'aviation civile, avec restriction sur la propriété	3	0	5	s	3	0
72.27	Octroi, renouvellement, prolongation de la licence d'entreprise d'entretien	3	0	9a	p	5	0
72.28	Octroi, renouvellement, prolongation de la licence d'entreprise de construction d'avions	3	0	9a	p	5	2
72.29	Octroi, renouvellement, prolongation de la licence d'entreprise de développement	3	0	9a	p	5	0
72.30	Licence d'entreprise de développement pour »Aircrafts Products«	3	0	9a	p	5	0
72.31	Licence d'entreprise de développement pour »Parts and Appliances«	3	0	9a	p	5	0
72.32	Octroi, renouvellement, prolongation de la licence pour le personnel d'entretien	3	0	9a	p	5	2
72.33	Admission d'avions et parties d'avions	3	0	9a	p	9	2
72.34	Admission de modification sur aéronefs ou éléments d'aéronefs	3	0	9a	p	9	2
72.35	Certificat de prototype nécessaire à la certification d'aéronefs	3	0	9a	p	9	2
72.36	Certificat de prototype nécessaire à la certification d'éléments d'aéronefs	3	0	9a	p	9	2
72.37	Reconnaissance de certificats étrangers de navigabilité pour aéronefs et éléments d'aéronefs	3	7	9a	p	6	2
73.01	Concession de droits d'eau (forces hydrauliques)	8	2	9	p	8	3
73.02	Examen pour forces hydrauliques	8	0	9	p	9	0
73.03	Examen d'impact sur l'environnement (cas des forces hydrauliques)	3	0	9b	p	9	0
73.04	Autorisation de construire forces hydrauliques	3	0	9	p	1	3
73.05	Autorisation de construire des barrages (intervention fédérale pour motifs de sécurité)	3	0	9	p	1	1
73.06	Autorisation d'exploiter des forces hydrauliques	3	0	9	p	1	3
74.02	Autorisation d'exportation d'électricité hydraulique et nucléaire	8	0	1	s	7	5
74.03	Procédures d'expertise et exigences applicables aux installations, véhicules et appareils fabriqués en série	3	0	9	p	9	0
74.04	Approbation des plans pour installations de conduites (concession de droit)	3	0	9	p	9	3
74.05	Approbation des plans pour installations à courant faible	3	0	9	p	9	0

N°	Titre de la procédure	Col	Req	Adm	Prio	Type	Chan
74.06	Approbation des plans pour installations à courant fort	3	0	9	p	9	3
74.07	Dérogation à l'autorisation de construction et d'exploitation d'installations électriques et fils		7	9	—	4	0
74.08	Autorisations générales d'installations à basse tension	3	0	9	s	1	0
74.09	Autorisation intérimaire pour entreprise n'ayant temporairement plus de personne du métier (prolongation)	3	7	5	s	4	0
74.10	Autorisation d'installations limitées	3	7	9	s	4	0
74.11	Reconnaissance et déclaration de capacité	3	7	9	s	4	0
74.12	Autorisation pour apposition du signe de sécurité (facultatif)	3	7	9b	s	6	0
75.01	Autorisation exceptionnelle pour importation et transit de véhicules spéciaux et transports spéciaux (dimensions et poids)	3	7	5	s	4	0
75.03	Autorisation exceptionnelle pour le trafic le dimanche et de nuit	3	7	5	s	4	0
75.04	Réception par types de véhicules	3	0	9	p	6	0
75.05	Dispense de la réception par types		7	9	—	4	0
76.01	Obligation d'annonce pour un service de télécommunication	8	0	5	s	2	4
76.02	Concession pour service de télécommunication (concession de droit)	8	0	9	p	8	4
76.03	Concession de services de téléphonie mobile ou par satellite	8	2	9	p	8	4
76.04	Concession pour radio et TV	8	2	9	p	8	0
76.05	Concession de rediffusion	8	2	5	p	8	0
76.06	Approbation des moyens de transmission	8	7	9	p	9	0
76.07	Concession pour de radiocommunication	8	2	5	p	8	4
76.08	Octroi du certificat de capacités	3	0	9	s	5	0
76.09	Homologation des installations de télécommunications (0 si obligatoire)	3	0	5	p	6	0
76.10	Obtention d'un rapport d'essai (procédure d'examen)	3	0	9	p	9	0
76.11	Autorisation à des fins d'essai technique	3	0	5	s	1	0
76.12	Autorisation de raccordement dans le cadre d'expositions spécialisées reconnues	3	0	5	s	1	0
76.13	Attribution de ressources d'adressage	8	0	5	p	1	0
77.01	Obligation d'annonce pour interdiction d'importer/exporter des déchets spéciaux	3	0	5	p	2	2
77.02	Annonce d'une nouvelle substance	3	0	9	p	3	2

N°	Titre de la procédure	Col	Req	Adm	Prio	Type	Chan
77.03	Autorisation exceptionnelle pour différentes substances	3	7	5	s	4	0
77.04	Autorisation d'admission pour produits de conservation du bois et antifoulings	3	0	9	p	3	2
77.05	Certificat de capacité pour l'utilisation de produits de traitement des plantes	3	0	9	p	5	0
77.06	Attestation de bonnes pratiques de laboratoire		7	5	s	6	2
77.07	Autorisation exceptionnelle pour disséminer dans l'environnement à titre expérimental des organismes génétiquement modifiés ou pathogènes	3	0	9	s	4	4
77.08	Autorisation pour la mise dans le commerce d'organismes génétiquement modifiés	3	0	9	p	1	4
77.09	Autorisation de défrichement	3	0	5	p	1	3
77.10	Autorisation d'importer des plans et des semences d'essence forestières	3	0	5	p	7	0
77.11	Approbation des règlements d'examen pour contremaîtres forestiers	3	0	9	p	9	0

Tableau B

Légendes

Code M = temps moyen de traitement d'une demande (J=jours, S=semaines, M=mois)

Code E = temps effectif de travail sur une demande (J=jours, S=semaines, M=mois)

N°	Raisons d'un dépassement du temps de traitement indiqué	temps effectif de travail	M	E
11.01	pas de dépassement.	2–3 jours	S	J
11.02	jamais	1–2 jours	S	J
21.01	Dépend de l'association qui doit prendre position	2–3 heures	S	J
24.01	problèmes chez l'entreprise	env. 10 jours	M	J
24.02	Informations incomplètes	5 minutes	J	J
24.03	Documents imprécis ou incomplets	20–40 jours	M	S
24.04	En cas de recours à des experts externes	2–3 jours	M	J
24.05	Documents imprécis ou incomplets	5–7 jours	S	J
24.06	Documents imprécis ou incomplets	20–30 jours	M	S
24.07			M	
24.08	limites de capacités	env. 2–3 heures	J	J
24.09		1–5 jours	J	J
24.10		3 heures	J	J
24.12	En cas de recours à des experts externes	2–3 jours	M	J
24.13	Informations incomplètes	2 heures à 5 jours	S	J
24.14		pas encore connu		
24.15	L'obtention des autorisations d'importations des pays destinataires peut prendre un certain temps	45 minutes	J	J
24.16	Lorsque des éclaircissements particuliers sont nécessaires	60 minutes	J	J
24.17	dossier non complété	1 heure à ½ journée	M	J
24.18		1 heure	J	J
24.19	Trop grande charge	env. 10 minutes	J	J

N°	Raisons d'un dépassement du temps de traitement indiqué	temps effectif de travail	M	E
24.20	Documents manquants, discussions avec des experts		S	
24.21	Documents manquants, imprécis, incomplets	2–12 heures	S	J
24.22	Documents incomplets	1 jour–1 semaine	M	J
24.23	Documents incomplets; zone grise où se situe le produit	1 heure à 1 jour	M	J
24.24		¼ heure	M	J
24.25	Quand le nombre d'annonces est plus élevé qu'en moyenne; en cas d'absence de collaborateurs; quand d'autres priorités sont urgentes; quand davantage d'informations doivent être demandées au requérant	½ jour	M	M
24.26	Lorsque le produit contient des composants qui doivent d'abord être enregistrés comme nouvelle substance	½ jour	S	J
24.27	Quand la situation n'est pas claire, que d'autres informations sont requises	5–20 jours	M	S
24.28	Documents imprécis ou incomplets	20–40 jours	M	S
26.01		Collaborateur 1 à 5 jours, Chef de sect. 1 jour	S	J
26.02	Documents manquants	1 journée	J	J
26.03	documents manquants	1 journée	J	J
26.04	en aucun cas	variable selon le tarif et la caisse	M	M
26.05		aucune information disponible	M	S
26.07	en aucun cas	1–2 mois pour chaque tarif	M	M
26.08	Dépend de la clarté des documents	variable		
26.09	Demande insuffisamment documentée, améliorations nécessaires, questions juridiques à éclaircir	6–12 jours par personne	M	S
31.01	Dans les cas complexes	5 minutes à 1 semaine	M	J
31.02	Documentation incomplète	1 jour	M	J
31.03	pas d'information possible puisqu'il s'agit d'une exécution cantonale			
31.04	En cas de projet complexe sans fondement légal précis	min. 30 secondes à quelques 100 heures	J	J

N°	Raisons d'un dépassement du temps de traitement indiqué	temps effectif de travail	M	E
32.01	Quand le requérant ne connaît pas bien les dispositions de la loi en fonction desquelles des ajustements doivent être faits/Lorsqu'il s'agit d'automates compliqués.	1 jour	M	J
32.02		2–3 jours	S	J
33.01	Informations incomplètes ou fausses	10 minutes à 2 heures	M	J
34.01		pas d'information possible		
34.02	Quand la demande ne correspond pas aux exigences	variable	J	J
35.01	Demande d'agrément incomplète; dépend de l'état d'avancement au début		M	S
35.02	Divergences avec l'autorité de surveillance	1 heure / 3 jours		J
37.01	Quand les normes ne sont pas remplies (condition: avoir un SMQ)	40–70 heures	M	J
37.02	Si des documents manquent	5–12 heures	S	J
37.03	S'il manque la prise de position cantonale	6–10 heures	M	J
37.04	Conditions non remplies	5–20 jours	M	S
39.01	En cas de procédure européenne parallèle, les annonces nationales sont interrompues	1–2 jours	--	J
39.02	Actes incomplets	4–10 heures	--	J
39.03	Actes incomplets	4 heures	J	J
39.04	Documents incomplets	2–4 heures	J	J
39.05	Lorsque l'Institut conteste la marque sous l'angle des motifs absolus d'exclusion (art. 2 LPM) et que le mandataire ne partage pas cet avis	1–6 heures	M	J
41.01	Quand il y a des imprécisions, des changements dans le concept ou quand les conditions ne sont pas remplies	½ heures à 3 jours	J	J
42.01	Demande insuffisante.	1–5 jours	M	J
42.02	Demande insuffisante.	1–2 jourss	S	J
43.01	Vice de forme dans la demande; cas complexe; conditions matérielles et personnelles de l'entreprise pas remplies; dépendance par rapport à l'étranger	2–4 jours	M	J
53.01		1–2 jours	M	J
53.02	Pour certains produits agricoles et lorsque les prises de position des cercles	¼ heure / 1 mois	M	S

N°	Raisons d'un dépassement du temps de traitement indiqué	temps effectif de travail	M	E
	intéressés sont nécessaires			
53.03		1 heure	J	J
53.04	Eclaircissement sur l'utilisation nécessaire	10–15 minutes	J	J
53.05	dans quelques cas exceptionnels	plusieurs jours à quelques semaines	S	S
53.06		min. 5 heures à max. 20 heures	J	J
53.07	Connaissance insuffisante du requérant / coopération défectueuse	2 heures à 2 jours	M	J
53.08	dans quelques cas exceptionnels	plusieurs jours à semaines	M	S
53.09		15 minutes à 2 jours	J	J
53.10	Explications avec les associations	15 minutes à 5 jours	J	J
53.11	pour Swissair/Crossair		J	J
53.13	cas individuel, généralité impossible	plusieurs jours	S	J
53.14			J	J
53.15		1–2 jours		J
53.16		½ jour		J
53.17				
53.08			J	J
53.19		2 heures	J	J
53.20		2 heures	J	J
53.21		2 heures	J	J
53.22	Lorsque les conditions de l'art. 73 al. 1 de l'ordonnance sur les huiles minérales ne sont pas remplies	3–6 jours	S	J
53.23	Conditions non remplies	1 jour	S	J
53.24	Conditions non remplies	1 jour	S	J
53.25	Peut être dépassée par ex. dans le cas où le casier judiciaire n'est pas vierge (demande d'avis au service juridique DGD) ou si d'autres recherches sont nécessaires	2 heures	J	J

N°	Raisons d'un dépassement du temps de traitement indiqué	temps effectif de travail	M	E
53.26	Peut être dépassée par. ex. dans le cas où le casier judiciaire n'est pas vierge (demande d'avis au service juridique DGD) ou si d'autres recherches sont nécessaires	2–3 heures	J	J
53.27	En cas de recherches supplém.; le Bureau central est par ex. habilité à demander directement un extrait du casier judiciaire central suisse	2 heures	J	J
53.28			J	J
53.29	Le projet de poinçon de maître est »réservé» pour 6 mois par le bureau central. Si le poinçon n'a pas été déposé durant ce laps de temps, la demande est annulée	3–4 heures	J	J
53.30				
53.31				
53.32	La demande reste 1 mois chez le canton	2–3 heures	M	J
54.01	Quand la demande est incomplète	1–3 heures	S	J
54.02	aucun dépassement	20–40 minutes	S	J
54.03	quand certains documents manquent	1–3 heures	S	J
54.04	Quand certains documents manquent	1–3 heures	J	J
54.05	Quand la question du besoin ne peut pas être tranchée rapidement	2–4 heures	J	J
54.06	Si le formulaire est mal ou incomplètement rempli et qu'il doit être vérifié par les inspecteurs de district	20–60 minutes	S	J
54.07	En cas d'informations lacunaires sur les spiritueux	15–30 minutes	J	J
54.08	En cas de dossiers complexes	½ jour à plusieurs jours (dépend du lieu)	J	J
54.09				
54.10	Quand la demande est incomplète	3–5 heures	S	J
54.11	Quand des informations sur la situation sont encore requise du côté de l'inspecteur de district	env. 1 heure	S	J
54.12	Si les requérants proviennent de branches différentes	1 jour	J	J
54.13		1 jour	J	J
54.14		2–3 heures	J	J

N°	Raisons d'un dépassement du temps de traitement indiqué	temps effectif de travail	M	E
58.01	La commission se réunit une fois par mois/ça dépend aussi de la complexité du dossier et de la rapidité du requérant	employé: 1–2 semaine/ chef de section:1–2 jours	M	S
58.02	La commission se réunit une fois par mois/ça dépend aussi de la complexité du dossier et de la rapidité du requérant	employé: 1–2 semaine/ chef de section:1–2 jours	M	S
58.03	La commission se réunit une fois par mois/ça dépend aussi de la complexité du dossier et de la rapidité du requérant	plusieurs semaines à mois	M	S
59.01			J	J
61.01	En cas de discussions difficiles	3 heures à quelques jours	S	J
61.02	En cas de prises de position complexes	½ heures à quelques jours	J	J
61.03	Exportation/transit: prises de position de plus d'une autorité + CF	env. ½ heures à plusieurs jours	J	J
61.04	En cas de prises de position complexes	env. ½ heures à plusieurs jours	J	J
61.05	aucune valeur disponible pour le moment	env. ½ heures à plusieurs jours	J	J
61.06	Dans des cas difficiles, des éclaircissements concernant l'utilisation finale des biens chez le destinataire étranger peuvent prendre plusieurs mois	30 minutes jusqu'à 5 jours	J	J
61.07	Dans des cas difficiles, des éclaircissements concernant l'utilisation finale des biens chez le destinataire étranger peuvent prendre plusieurs mois	30 minutes à 5 jours	J	J
61.08			M	
61.09			S	
61.10			S	
61.11			J	
62.01	Ca peut arriver lorsqu'une nouvelle branche d'activité fait la demande pour des permis.		M	S
62.02	Si les documents sont incomplets ou non conformes, des discussions avec le maître d'oeuvre peuvent être nécessaires avant la décision	1 h à 2 jours pour les IFT/cantons: le double	S	J
62.04	Lors de délit pénal et que des documents émanant des tribunaux sont nécessaires	Petit voyageur: 15–45 min, grossistes: 5–15 min	J	J
62.05	Les statuts ne sont pas justes	2500–3000.– coûts	M	S

N°	Raisons d'un dépassement du temps de traitement indiqué	temps effectif de travail	M	E
63.01			J	J
63.02				
63.04				
63.06				
63.07			J	J
63.08			M	
63.09				
63.10				
63.11				
63.13				
63.16				
63.17				
63.18				
63.19		1 mois	S	S
63.20				
63.21				
63.22				
63.23				
63.25				
63.26				
63.27				
63.28				
63.34	dépend du type de produit		J	J
63.39			M	
63.40		1 jours à 1 mois	S	S
63.41		2–3 jours	S	J
63.42			S	
63.43			M	

N°	Raisons d'un dépassement du temps de traitement indiqué	temps effectif de travail	M	E
63.44		1–3 mois	M	M
63.45		2 jours	J	J
63.47			S	
63.48				
63.49				
63.50			S	
63.51				
63.52				
63.53			J	J
63.55		2–3 jours	M	J
63.59			J	
63.62				
63.64				
63.65				
63.67				
63.68				
63.69				
63.70				
63.71				
63.72				
63.73		6–12 mois	M	M
64.01				
64.02	L'autorisation est octroyée après l'inspection		S	
64.03	Le délai dépend du temps mis pour faire parvenir tous les documents	1,5 jour à plusieurs semaines	M	S
64.04	en cas de documentation incomplète	min. 1 jour à plusieurs semaines	M	S
64.05	S'il n'y a pas d'autorisation d'importation au préalable		J	J
64.06	En cas d'enquêtes importantes	15 minutes à 3 jours	S	J

N°	Raisons d'un dépassement du temps de traitement indiqué	temps effectif de travail	M	E
64.07	Quand les documents envoyées sont incomplets. Quand il y a trop de demandes à la fois	3–4 jours min, 2–3 semaines max.	M	S
64.08	En cas de trop nombreuses oppositions	2 jours à 3 semaines	M	S
64.09	en cas de lacunes importantes dans les plans	1–3 jours (sans visite, ni complication)	S	J
64.10	Pour juger du bien-être d'un animal, il faut un horizon en termes d'années	1 jour à plusieurs années	M	M
64.11			S	
64.12	Aucun cas jusqu'à maintenant	Aucun cas jusqu'à maintenant		
64.13				
64.15				
64.16		30 minutes		J
64.17	Quand la demande n'est pas conforme aux dispositions de protection des animaux. Quand les conditions de l'institut et du personnel ne sont pas conformes.	Canton: quelques heures à jours/ OFV:15 min. à 4 jours	S	J
64.18	En cas de problèmes (méthodes, responsable non reconnu, habitats pour animaux non conformes)	quelques heures à quelques jours	S	J
64.19				
64.20				
64.21	En cas de non réponse de la personne à l'étranger (en-dehors de l'Europe)	quelques minutes à 5 jours	J	J
64.22	Quand les indications sont insuffisantes et que d'autres preuves sont nécessaires	Dem. d'export: 15 min./ dem. d'import: 30 min.	S	J
64.23	En cas de non réponse de la personne à l'étranger (en-dehors de l'Europe)	quelques minutes à 5 jours	S	J
64.24				
64.25				
64.26				
64.27				
64.28				
64.29				
64.30				

N°	Raisons d'un dépassement du temps de traitement indiqué	temps effectif de travail	M	E
64.31				
64.32		varié		
65.01	Quant le recourant est remplacé par un avocat	env. 3 jours	M	J
65.02		3 jours		J
65.03				
66.01		env. 15 minutes à 1 heure	J	J
68.01	Quand la COMCO fait face à des circonstances venant des requérants eux-mêmes qui l'empêchent de travailler	Examen préalable: 3 semaines; examen: 2–3 mois	M	S
71.01	En cas de questions difficiles qui apparaissent lors de la consultation et nécessitent de plus amples négociations	4 semaines	M	S
71.03	Manque en personnel; chiffres lacunaires		M	S
71.04	En cas de dossier incomplet qui nécessite d'autres informations; en cas de négociations dues aux nombreuses oppositions	mois à années	M	M
71.05	Lorsque, dans le cadre de la procédure de consultation, des faits importants émergent et compromettent le succès de la demande	1–5 jours	M	J
71.06	Dépend du requérant ou des ministères étrangers	1–3 jours	M	J
71.07				
71.08				
71.09	En cas de projets discutés, faisant face à des oppositions, des changements, etc	1,5 place de travail	M	M
71.10		5–20 jours (trois sections de l'office)		S
71.11	–	5–10 jours (trois sections de l'office)	J	J
71.12	En cas de problèmes techniques ou d'opposition	10–30 jours	M	S
71.13	–	1–2 jours	J	J
71.14	Certains bateaux complexes nécessitent un examen détaillé du dossier	env. 2 semaines	M	S
71.15	pas d'information possible	10 jours après réception	J	J
71.16	n.a.	2 heures	J	J
72.01	Il n'y a pas de «délai normal de traitement»	1 à plusieurs semaines	M	S
72.03	dans ce domaine, il n'existe pas de «délai normal de traitement»	à partir de 40 heures	M	M

N°	Raisons d'un dépassement du temps de traitement indiqué	temps effectif de travail	M	E
72.04	dans ce domaine, il n'existe pas de «délai normal de traitement»	1 jour à 1 mois	S	S
72.05	En cas de dossier incomplet, questions complexes, oppositions nombreuses	à partir de 20 heures	M	J
72.06	dans ce domaine, il n'existe pas de «délai normal de traitement»	à partir de 80 heures	M	M
72.07	dans ce domaine, il n'existe pas de «délai normal de traitement»	à partir de 20 heures	M	S
72.08		14 jours	M	S
72.09				
72.10				
72.11			S	
72.12				
72.13	Conditions non remplies	1 mois	M	S
72.14		1 jour	S	J
72.15				
72.16		2 jours	J	J
72.17		1 jour	J	J
72.18		2 jours	S	J
72.19	Condition: autorisation d'exploitation	1 semaine	S	J
72.20		2 semaines	M	S
72.21	Condition: autorisation d'exploitation	1 semaine	S	J
72.22	pas de dépassement jusqu'à présent	4 heures à 12 heures	S	J
72.23	quand les preuves manquent	1 semaine, y.c. l'inspection de l'infrastructure	M	J
72.24				
72.25	pour des grandes entreprises	dépend du cas		
72.26	en fonction des priorités et du client	dépend du cas		
72.27	les exigences du côté du requérant ne sont pas remplies	30–500 h (dépend de la grandeur et complexité)	M	S
72.28	Exigences non remplies	100–700 h (dépend de la grandeur et complexité)	M	M

N°	Raisons d'un dépassement du temps de traitement indiqué	temps effectif de travail	M	E
72.29	pas d'organisation de contrôle disponible	min. 2000 h, max. 12 000 h	M	M
72.30	pas d'organisation de contrôle disponible	min. 2000 h, max. 12 000 h	M	M
72.31	pas d'organisation de contrôle disponible	min. 2000 h, max. 12 000 h	M	M
72.32	Examen pratique impossible à réaliser	quelques heures à 4 jours	M	J
72.33	il n'y pas de «délai normal de traitement»	Très variable: jours à ans	M	M
72.34	pas de «délai normal de traitement»	jours, mois	M	M
72.35	En cas de nouveautés techniques	min. 15 000 h, max. 50 000 h	M	M
72.36	En cas de nouveautés techniques	min. 15 000 h, max. 50 000 h	M	M
72.37	En cas de nouveautés techniques	min. 500 h, max. 1200 h	M	M
73.01	Cela varie selon les procédures de recours	2 ans pour une personne travaillant à 100 %	M	M
73.02	Rarement, par ex. Lorsque le requérant fournit un dossier insuffisant	3 jours à 5 semaines (pour une personne)	M	S
73.03			S	S
73.04	Cela varie selon les procédures de recours	2 ans pour une personne travaillant à 100 %	M	M
73.05	Quand le projet ne respecte pas les règles de l'art (données insuffisantes), quand le requérant souhaite le suivi du projet	10–30 jours	S	S
73.06	lorsqu'un complément d'informations est nécessaire	3–5 jours	J	J
74.01	Exceptionnellement, lorsque, par exemple, la route que doit suivre le transport est spécialement compliquée		J	
74.02	aucun	1 heure à 10 jours	S	J
74.03		1–3 heures	S	J
74.04	En cas de nombreuses oppositions	1 semaine à 4 mois	M	M
74.05		2–3 jours	S	J
74.06	s' il y a trop d'oppositions	½ jour–1 mois	S	S
74.07	Sitôt qu'il s'agit d'affaires complexes	½–10 jours	J	J
74.08	Quand des informations supplémentaires sont requises	2 heures à un jour et demie de travail	S	J
74.09	Quand des informations supplémentaires au sujet du directeur intérimaire sont requises	1 heure à un jour	J	J

N°	Raisons d'un dépassement du temps de traitement indiqué	temps effectif de travail	M	E
74.10	Quand des informations supplémentaires au sujet de la personne autorisée sont requises (ex: certificat de capacité étranger)	2 heures à 1 jour	J	J
74.11	Lorsque des informations supplémentaires sont requises sur la preuve d'expériences pratiques ou sur la qualité des études (étrangères) en électro-technique	min. ½ heure, max. 2 jours	J	J
74.12	Quand le dossier de demande est incomplet	min. 1 heure, max. 1 jour	J	J
75.03	Lorsque, par ex., la route à suivre est spécialement compliquée	½-2 heures	J	J
75.04	Documents faux ou incomplets; examens non réussis	4 heures à 2 jours	S	J
75.05	Documents peu clairs ou illisibles	¼ heure	J	J
76.01	pas assez de cas jusqu'à ce jour		J	J
76.02	pas assez de cas jusqu'à ce jour		M	S
76.03		plusieurs semaines	M	S
76.04	demande incomplète; problème de financement	½ jour à 2 semaines	M	S
76.05			S	J
76.06	dépend du degré de détail, de faisabilité du projet, des négociations avec le requérant, des contacts avec les autorités étrangères	½ jour à 2 semaines	J	J
76.07	Quand la coordination pour la fréquence doit être faite avec l'étranger	1-10 heures	S	J
76.08		1,5-5 heures, y. c. l'examen de capacité	J	J
76.09	20 j: cas exceptionnellement compliqué	3 jours	J	J
76.10				
76.11	3 jour, cas exceptionnel	1 jour	J	J
76.12	3 jours cas exceptionnel	1 jour	J	J
76.13		1 heure		J
77.01	Si les documents manquent ou si l'autorité étrangère ne donne pas son approbation	entre 1 et plusieurs heures (varie en fonction de la qualité)	S	J
77.02	Quand les documents ou l'examen ne sont pas complets et demandent d'autres informations ou tests	1 jours à 10 jours	M	J

N°	Raisons d'un dépassement du temps de traitement indiqué	temps effectif de travail	M	E
77.03	En cas de manque d'information sur l'état de la technique; d'autres services sont aussi consultés, ce qui peut prendre du temps		S	
77.04	1) documents manquants. Importation: information sur l'efficacité manque souvent. 2) Souvent, le requérant ne connaît pas la composition de son produit ou ses propriétés. Longues négociations.	1 h à 3 jours (sans indications générales)	S	J
77.05				
77.06	Trop lourde charge pour les autorités d'inspection	3 jours à 30 jours	M	S
77.07				
77.08				
77.09	en cas de dossier incomplet ou de conflits non résolus	3 jours/homme à 3 semaines/hommes	M	S
77.10	Demandes d'import: origine inconnue, ou d'autres contrées climatiques que l'Europe		J	
77.11	Négociations d'instruction longues	5 jours/hommes	M	J

Interventions parlementaires pertinentes

96.3618 Motion Forster

Effets de lois et ordonnances sur les petites et moyennes entreprises (PME)

du 11 décembre 1996

1. Prendre en considération, lorsqu'il élabore un texte de loi, ses conséquences économiques et administratives pour les petites et moyennes entreprises (PME) qui existent ou qui seraient nouvellement créées et les exposer dans le message, comme il expose les conséquences financières pour la Confédération.
2. Soumettre aux Chambres fédérales, dans un délai d'un an, un message proposant des modifications de lois propres à réduire les frais administratifs des PME existantes ou à créer.
3. Présenter aux Chambres fédérales, dans un délai d'un an, un rapport sur les ordonnances qui ont été simplifiées afin de réduire les frais administratifs des PME existantes ou à créer, et sur la manière dont il entend procéder pour édicter de nouvelles ordonnances en faisant peser la charge la moins lourde possible sur ces entreprises.

96.3607 Postulat David

Charges administratives

du 9 décembre 1996

1. Liste des procédures d'autorisation prévues par la législation fédérale (indiquant la base légale concrète, le nombre de procédures engagées chaque année, leur durée moyenne et l'organe fédéral ou cantonal compétent en la matière).
2. Evaluation des procédures d'autorisation prévues par la législation fédérale (nécessité d'un contrôle administratif préalable, rapport entre les coûts sociaux – coûts économiques et utilité publique escomptée).
3. Liste des procédures d'autorisation prévues par la législation fédérale,
 - a. qui peuvent être totalement abandonnées;
 - b. qui peuvent être remplacées (par un contrôle subséquent ou des taxes d'incitation, etc.);
 - c. qui peuvent être intégrées dans d'autres procédures; et
 - d. qui peuvent être accélérées par des mesures concrètes.

96.3190 Motion Commission 96.016-CN

Soutien aux petites et moyennes entreprises (objectif 6, R12)

du 23 mai 1996

Le Conseil fédéral est chargé d'accorder aux mesures de soutien une place plus importante et mieux définie qu'elle ne l'est au chiffre 12 du rapport. Il conviendra notamment de mettre rapidement en place des mesures d'encouragement à la constitution d'un capital-risque et des mesures visant à décharger les petites et moyennes entreprises de travaux administratifs exigés par l'Etat. Les procédures d'autorisation devront être accélérées.

97.3337 Motion Widrig
Simplification des procédures administratives

du 19 juin 1997

1. les 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, la voie hiérarchique doit être réglementée au niveau fédéral; 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.

Les points 1 et 3 ont été transmis sous forme de motion, les points 2 et 4 en tant que postulat.

97.3222 Motion Cavadini
Renforcer l'efficacité du service public

du 30 avril 1997

1. Le traitement des dossiers au sein de l'administration fédérale sera repensé de manière que les réponses aux demandes externes (provenant d'entreprises, de citoyens, etc.) soient données dans des délais fermes.
2. Des procédures accélérées permettront aux services fédéraux de donner suite aux demandes externes nécessitant une réponse rapide. Ces procédures seront conçues de façon que les demandes externes réputées urgentes reçoivent une réponse des services fédéraux dans un délai de 14 jours à compter de leur dépôt.
3. Un point de contact unique sera aménagé qui permettra de liquider les formalités de création d'entreprise relevant de la compétence de la Confédération dans un délai de 24 heures (par exemple attribution du numéro de TVA).
4. Dans le but également de renforcer l'efficacité du service public, il convient d'encourager l'introduction de budgets globaux et d'indicateurs de performance auprès des services de l'administration fédérale. Les indicateurs de performance renseigneront notamment, par service, sur le degré de satisfaction de la clientèle.

Les points 2 à 4 ont été transmis sous forme de postulat. Le Conseil des Etats a rejeté le point 1 de la motion en le remplaçant par une recommandation identique.

97.3221 Motion Loeb
Simplifications des procédures administratives

du 30 avril 1997

1. Il contrôlera la clarté des dispositions administratives qui touchent directement ou indirectement l'activité des entreprises (afin qu'elles soient compréhensibles pour les chefs d'entreprise même sans l'aide d'experts juridiques). Cela veut dire notamment qu'il faut réviser la loi sur les droits de timbre, la loi sur l'impôt anticipé, la loi sur les douanes, l'ordonnance concernant l'enregistrement des documents à conserver, les dispositions sur la surveillance des fondations et les actes normatifs relatifs aux décomptes périodiques et aux comptes annuels concernant la caisse de compensation.
2. Il contrôlera que les dispositions administratives qui touchent directement ou indirectement l'activité des entreprises ne vont pas excessivement dans les détails. Il s'agira par exemple des actes suivants: l'ordonnance sur le registre du commerce, la loi sur la formation professionnelle, les dispositions sur la révision des décomptes des assurances sociales, l'ordonnance concernant la déclaration du départ des étrangers et tout ce qui concerne l'autorisation d'exploiter, l'imposition à la source, l'impôt anticipé, la déclaration des prestations des institutions de prévoyance, les documents à conserver, les révisions fiscales, les formalités d'exportation et d'importation, le remboursement des droits d'entrée sur les carburants, le contrôle des instruments et appareils de mesure, et les résultats comptables (ordonnance réglant l'observation de la conjoncture et l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture).
3. La législation doit être en général mieux adaptée à ses destinataires et notamment plus accessible aux entreprises. Cela veut dire, d'une part, que l'unité de la matière doit être assurée au niveau des ordonnances et, d'autre part, que la compatibilité avec les exigences de l'économie doit être vérifiée d'office à l'avenir lors de l'adoption de nouvelles dispositions. Il faudra notamment examiner si ces dernières entraînent des charges administratives supplémentaires pour les entreprises.

97.3278 Postulat Hasler Ernst

PME: Simplification des procédures administratives

du 10 juin 1997

- l'administration fédérale doit conseiller systématiquement les requérants sur les moyens d'optimiser les procédures qu'ils génèrent;
- les oppositions abusives doivent être sanctionnées efficacement;
- le droit de recours des associations doit être limité aux seuls intéressés;
- il faut fixer et coordonner les délais, en intégrant les tribunaux;
- il faut élaborer une loi sur l'accélération des procédures.

96.3583 Postulat Speck

Nouveaux instruments de limitation de la régulation

du 3 décembre 1996

- L'introduction du budget régulateur, parallèlement au budget ordinaire, permettrait de chiffrer les conséquences financières de l'introduction et de la mise en application de lois nouvelles, d'ordonnances nouvelles ou de modifications de lois ou d'ordonnances existantes.

- Quant à la législation dite de temporisation, sa durée est limitée; non renouvelée ni confirmée, elle est réputée abrogée.

96.3167 Postulat Spoerry
Objets relevant de la politique économique

du 22 mars 1996

Le Conseil fédéral est prié d'indiquer, pour chaque objet ayant des incidences économiques, de quelle manière l'attractivité de la Suisse en tant que centre commercial pourrait être affectée par cet objet et comment les mesures à prendre pourraient améliorer la compétitivité de notre pays. Si une mesure tend à affaiblir notre compétitivité, il faudra exposer les raisons qui la justifient malgré tout et préciser quel bien juridique on entend sauvegarder en la prenant.

95.3024 Motion Columberg
Petites et moyennes entreprises. Décharge administrative

du 30 janvier 1995

Le Conseil fédéral est chargé de contrôler la rationalité économique des dispositions légales et des objectifs de l'Etat. Il veillera notamment à ce que les nouvelles ordonnances et réglementations fassent l'objet d'un contrôle des résultats rigoureux, sous l'angle du rapport coût-utilité pour les PME.

Transmis sous forme de postulat.

97.3447 Postulat Hasler Ernst
Mesures visant à promouvoir la place économique suisse

du 6 octobre 1997

Le Conseil fédéral est invité à mettre en oeuvre de nouvelles mesures en faveur de l'économie. Nous préconisons notamment:

1. d'instituer un organe central qui serait chargé de régler rapidement, sans complications et de façon coordonnée les formalités requises pour la création d'une entreprise et de fournir tout conseil utile en la matière;
2. d'instituer un organe central d'information tant pour les privés que pour les services publics qui entendent mettre sur pied un projet de recherche ou de développement;
3. d'inciter les écoles et tout particulièrement les universités à collaborer davantage avec l'économie en particulier avec les PME;
4. de renforcer par des moyens appropriés le label suisse;
5. d'instituer un organe central chargé de perfectionner, en collaboration avec les services de l'administration, les procédures et la législation afin d'améliorer les conditions cadre de l'économie.

97.3450 Postulat Speck
Moins de formalités et de paperasse

du 7 octobre 1997

Le Conseil fédéral est invité à prendre des mesures qui diminueront graduellement les formalités, le nombre de formulaires et le volume des travaux d'écriture dus aux échanges quotidiens entre l'administration et les entreprises, notamment les petites

et moyennes entreprises (PME), à cause des assurances sociales, des impôts, des demandes de toutes sortes, des statistiques, etc.

97.3616 Postulat Gusset

PME. Réduction immédiate des dépenses administratives

du 17 décembre 1997

Le Conseil fédéral est invité à prendre les mesures qui s'imposent pour qu'en décembre 1998 les données concernant le personnel et les salaires requises par l'AVS/AI et les APG, les offices fédéraux pour leurs statistiques, la Suva, les assurances-maladie, les caisses de pensions et les assurances des entreprises puissent être relevées à la même date sur un seul formulaire.

Partie IV Pour le lecteur pressé

A Résumé

La globalisation des marchés amène une concurrence toujours plus intense. Dans ce contexte, les conditions cadres émanant de l'Etat occupent une place toujours plus importante. Seules des améliorations constantes dans ce domaine permettront à la Suisse de ne pas faillir à sa bonne réputation.

Un élément important de ces conditions cadres sont les procédures au travers desquelles le citoyen et/ou l'entreprise entre en contact avec l'administration afin de légitimer une activité économique. Ce rapport présente l'inventaire et l'évaluation de ces procédures. Il répond ainsi au postulat David (N° 96.3607 «Charges administratives»)

1. Le contexte

La phase de stagnation économique que connaît notre pays est souvent en partie imputée à la densité réglementaire. Cette vision laisse toutefois de côté d'autres facteurs importants comme le taux de change trop élevé, les restrictions budgétaires ou le relâchement du marché immobilier. Mais elle indique en tout cas l'importance que revêt l'ajustement des structures économiques pour la prospérité de ce pays. Le régime économique de tradition libérale prévalant en Suisse ne doit pas éluder la question de la mainmise de l'Etat qui peut bloquer l'aptitude des agents à ajuster leurs produits à un contexte mouvant.

L'amélioration des conditions cadres étatiques se justifie pour trois raisons au moins. Premièrement, la propagation mondiale de l'idéologie libérale remet en question l'avantage comparatif de la Suisse en matière de régime économique libéral.

Deuxièmement, l'ouverture des marchés qui s'ensuit – avec, en parallèle le développement de la technologie – modifient considérablement l'avantage des pays dans le cadre de la répartition internationale du travail. Troisièmement, la Suisse doit fournir des efforts particuliers afin de rattraper les aspects négatifs de son isolement sur le marché européen.

Ces exigences ne sont pas restées lettre morte pour la politique et l'économie suisses depuis le début des années 90. L'accroissement de l'investissement direct sur les marchés asiatiques et dans les pays en transition a insufflé une nouvelle dynamique à l'orientation globale des entreprises suisses. Par contre, le site suisse a souffert d'impulsions contraires. Le manque de dynamisme du marché intérieur, en plus des raisons citées ci-dessus (cours du franc, restrictions budgétaire, crise immobilière), est aussi dû à des circonstances politiques, qui ont retardé l'ouverture de certains marchés par rapport aux pays européens voisins (exemple: télévision par satellite, télécommunications).

Si l'on regarde le programme de régénération de l'économie de marché non pas en fonction du temps, mais de l'ampleur des réformes introduites, on s'aperçoit toutefois que le bilan est globalement positif:

- Dans une première phase, les dispositions, qui auraient pu être libéralisées grâce à la participation au projet lancé après le rejet de l’EEE, l’ont été de manière autonome. A titre d’exemples, on peut citer la révision totale de la loi sur les cartels qui interdit les ententes sur les prix, les quantités et la répartition des marchés, et l’ouverture des marchés publics au travers de la loi sur le marché intérieur.

Pour le sujet qui nous occupe – les procédures de droit fédéral de l’économie – la nouvelle loi sur les entraves techniques au commerce, autre projet lancé après le rejet de l’EEE, est capitale. Elle a permis l’adaptation du droit technique suisse à celui de nos principaux partenaires commerciaux. Ceci facilite non seulement les exportations, mais permet également de faire disparaître plusieurs barrières non tarifaires qui grevaient le prix des biens importés. Si l’ajustement au marché européen a mené parfois à une augmentation de la réglementation, il a encouragé, dans d’autres cas, l’introduction du nouveau modèle libéral de surveillance du marché de l’UE.

- Des impulsions décidément libérales proviennent de l’UE en ce qui concerne les infrastructures. L’entrée en vigueur des résultats des négociations bilatérales va permettre une ouverture effective du marché de l’espace aérien (mais il y a eu l’accord «open sky» signé avec les Etats Unis et la nouvelle loi sur le transport aérien). Dans les secteurs du rail, de la poste et des télécommunications, et bientôt dans celui de l’énergie, des réformes structurelles sont en cours, qui suivent de près ce que les pays membres de l’UE appliquent. En plus de cela, le nouvel accord sur le commerce mondial dans le cadre de l’OMC a mené à des réformes substantielles dans un secteur fortement réglementé comme l’agriculture. L’OMC a également soutenu l’ouverture des marchés publics en Suisse et a poussé à de nombreuses libéralisations dans le secteur des services (exemple: accès des étrangers aux bourses suisses).

Dans le contexte actuel, il convient de relever que l’ouverture de marchés est à l’origine des plusieurs procédures de concession et d’autorisation nouvellement introduites.

- Après des réformes touchant les acteurs de l’économie privée (ententes cartellaires), puis le secteur para-étatique (infrastructures, agriculture), c’est à l’administration de passer sous la loupe. Les concepts clefs sont le New Public Management, introduit dans plusieurs unités du secteur public, la réforme du gouvernement et de l’administration spécifique à la Confédération ou la nouvelle péréquation financière. Ce rapport s’inscrit clairement dans ce contexte. En effet, l’ouverture des marchés provoque parfois le développement de nouvelles procédures d’autorisations ou de concessions. Si les trois projets mentionnés ci-dessus concernent les unités du secteur étatique prises individuellement et dans leurs interactions, le présent rapport concerne spécifiquement les relations entre privés et autorités. En fait, il s’agit d’analyser la situation du citoyen qui veut exercer une activité économique pour laquelle il a besoin d’un certificat de capacité provenant de l’administration. La situation des entreprises est également analysée, et en particulier celles des petites et moyennes entreprises (PME): tour à tour, elles ont besoin d’une autorisation d’exploiter, font une demande d’autorisation de construire, engagent du personnel étranger ou importent certaines marchandises; toutes transactions qui supposent l’approbation d’une autorité. Les deman-

des de subventions émanant des entreprises ne sont en revanche pas considérées ici, parce qu'elles ont été couvertes par le rapport sur les subventions, qui a d'ailleurs servi de modèle à la construction de ce rapport-ci.

Cette présentation des réformes déjà introduites est nécessaire pour l'appréciation de ce rapport. Ce n'est évidemment pas la première discussion menée au sujet de la qualité des conditions cadres de l'Etat.

Du côté des réglementations économiques – c'est-à-dire les interventions de politique économique qui façonnent de manière sélective l'accès au marché – force est de reconnaître que beaucoup de libéralisations ont déjà eu lieu. Quant aux réglementations de « police du commerce », l'harmonisation internationale limite passablement la marge de manoeuvre de la Suisse. Le fédéralisme, certaines dispositions constitutionnelles et la contrainte de l'équilibre politique sont d'autres aspects qui peuvent empêcher l'introduction de formes moins lourdes d'intervention étatique. Parfois, certains buts de protection de la collectivité ne peuvent plus être réduits de l'avis d'une majorité politique. Il n'en reste pas moins qu'une réglementation efficace peut produire des allègements procéduraux pour ces cas-là.

Les possibilités de réformes figurent déjà sous forme de principes abstraits dans le rapport intermédiaire du Conseil fédéral sur l'allègement administratif des PME (22 janvier 1998). Elles trouvent maintenant des applications concrètes largement détaillées en Partie 3 de ce rapport; en ce sens, elles contribuent de manière substantielle à couvrir trois des buts de la politique du Conseil fédéral:

- Renforcement de la croissance économique par une réduction du carcan étatique
- Meilleure efficacité de l'administration publique grâce à une concentration des rapports entre autorités et privés sur des points essentiels
- Amélioration des relations entre citoyens, économie et Etat grâce à une meilleure définition de la dimension et du motif de l'intervention étatique.

2. L'inventaire

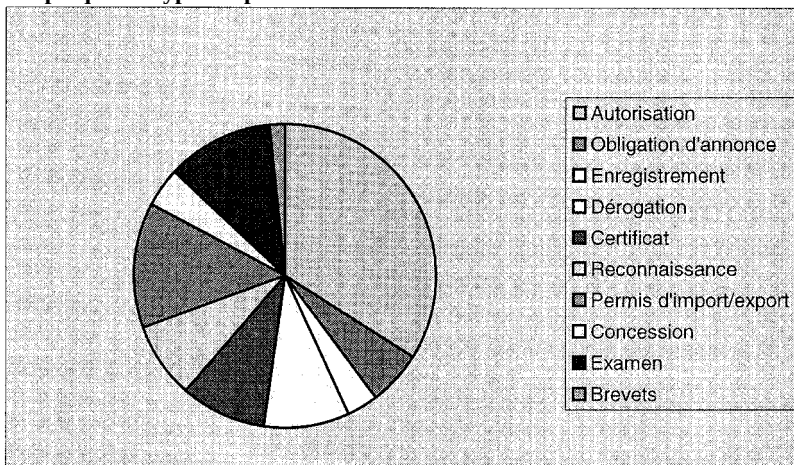
Au début de l'année 1998, une enquête a circulé à l'intérieur de l'administration fédérale, afin de répertorier toutes les procédures de droit fédéral de l'économie. Lors d'un deuxième tour, un peu près 300 procédures ont été soumises à une évaluation au moyen d'un questionnaire. Il s'agit presque exclusivement de procédures exécutées par des instances fédérales. Les quelques indications reçues sur les compétences cantonales et un exercice similaire effectué par le canton de Zurich ont suffi à définir le pourtour de l'intervention fédérale et cantonale dans presque tous les domaines.

Durant l'été, l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi, mandaté pour l'élaboration de ce rapport, a mené des discussions avec les offices exécutant les procédures: des propositions concrètes de réformes furent débattues, ce qui a permis de dresser une liste de nouvelles mesures ou de mesures déjà en préparation. Le Conseil fédéral a approuvé ce catalogue de mesures le 21 octobre 1998 et a mandaté les offices et départements compétents de procéder aux ajustements nécessaires. Ces derniers sont exposés dans la partie 3 de ce rapport, alors que le chapitre suivant résume le catalogue.

La recherche effectuée se base sur une définition très large du concept d'«autorisation»; est pris en considération tout acte administratif qui légitime l'intention d'un requérant pour lui donner le droit de pratiquer une activité économique quelconque. Cette définition englobe même des procédures facultatives. Elle a été retenue car elle permet des comparaisons transversales instructives entre les divers domaines de l'intervention étatique. On peut affirmer qu'un intérêt public spécifique, comme la protection des consommateurs contre la duperie, ne donne guère lieu à la même mesure, indépendamment du secteur d'activité concerné.

Les procédures répertoriées se classent en différentes catégories selon le graphique 1 ci-contre:

Graphique 1: Types de procédures



Il est clair qu'il y a un élément subjectif dans l'attribution de ces procédures aux différentes catégories.

D'après l'inventaire, le privé doit régulièrement faire appel aux autorités dans les domaines suivants: l'agriculture, l'aviation civile, le domaine vétérinaire, les douanes, la santé, les transports, les télécommunications, les produits alcoolisés, l'environnement, l'électricité. Cette énumération se base sur le nombre de procédures annoncées par les offices compétents pour ces divers domaines.

Si l'on juge d'après le nombre d'autorisations octroyées par année, les procédures qui arrivent en tête sont les suivantes: autorisation pour étrangers, importation/exportation d'animaux, enregistrement de produits chimiques, réceptions par types de véhicules, carte de légitimation de commerce, approbation de semences, exportation de matériel de guerre. De plus, viennent s'ajouter les procédures douanières, l'inscription au registre du commerce et la reconnaissance des droits pour les biens immatériels (patentes, marques, etc.).

Le nombre de requêtes est un critère qui peut éclairer sur le travail administratif, mais pas sur l'importance économique de la procédure.

La valeur de ces chiffres doit aussi être relativisée car les procédures de droit fédéral de l'économie ont reçu un degré de différenciation varié selon les offices (exemple:

au lieu d'autorisation pour étrangers, on aurait pu distinguer entre autorisations pour saisonniers, autorisations à l'année, etc.).

Un grand nombre de procédures sont issues du droit fédéral et exécutés au niveau fédéral. Or, le nombre de cas traités par année montre la nature souvent purement sectorielle de ces procédures. Pour cette raison, les procédures du ressort cantonal sont toujours en point de mire. Ceci vaut en particulier pour les autorisations de construire. Ces procédures sont prévues par la loi sur l'aménagement du territoire; et la Confédération, dans le cadre de la révision de la loi au milieu des années 90, a défini certains principes pour simplifier la procédure. Au niveau du droit matériel, le droit fédéral ne connaît cependant de dispositions que pour les constructions en dehors de la zone à construire. La responsabilité concernant les règlements valant à l'intérieur de la zone à construire et ayant ainsi un impact considérable sur le développement d'une région incombe aux cantons et aux communes qui forgent ainsi leur propre histoire.

3. L'évaluation

3.1 A propos des buts de l'Etat

La première question à laquelle il faut répondre est celle de l'utilité des 300 procédures répertoriées. On peut affirmer que 2/3 d'entre elles servent la collectivité. Un cinquième contient un élément de politique économique parce que ces procédures discriminent entre agents sur un marché précis. Le reste des procédures sert à l'attribution des ressources naturelles ou il s'agit d'autorisations qui simplifient l'exécution du droit en faveur de l'entreprise ou de l'Etat.

60 % sont des procédures de police du commerce et, de ce fait, occasionnent la plus mauvaise relation coût-bénéfice pour le requérant. Les seuls aspects positifs sont qu'en principe, tous les concurrents doivent se soumettre à la même obligation et que, dans certains cas, le requérant peut faire valoir la crédibilité et la qualité de son activité auprès de ses clients à moindre coût grâce à la surveillance exercée par les autorités. Les alternatives aux procédures d'autorisation examinées dans pareils cas sont les obligations d'annonce, les homologations facultatives, le contrôle subséquent du respect des dispositions matérielles, le recours aux normes privées – qui suppose l'engagement de la responsabilité propre du fabricant – et le droit privé avec les possibilités de plaintes accordées à certaines associations et aux privés (en particulier, la responsabilité du fait des produits).

Les 40 % restants sont des procédures qui rendent la position de certains agents sur un marché plus concurrentielle.

Ceci peut arriver lorsque certains agents seulement ont accès à une autorisation; ou lorsque le respect des conditions de l'autorisation engendre généralement beaucoup de travail (exemple: exigences en matière de comptabilité) que seule une grande entreprise peut se permettre. Au premier cas, on peut opposer la solution alternative de vendre aux enchères les droits d'accès; pour le deuxième cas, on peut se demander si les dispositions d'exception ne pourraient pas être formulées de manière moins réductrice, afin que plus d'entreprises puissent bénéficier des avantages d'une procédure simplifiée. Le fait que des exceptions et des simplifications s'avèrent nécessaires amène évidemment toujours la question de savoir si l'existence et la forme concrète du régime d'autorisation trouvent encore une justification.

Finalement, on peut aussi évaluer ces 300 procédures sous l'angle de l'administration elle-même. Il ressort que 14 % des procédures recèlent un intérêt fiscal. Le reste se partage entre des fonctions de contrôle du marché ou des fonctions d'expertise de la part de l'Etat (qui effectue des examens, conditions souvent préalables à l'octroi de l'autorisation).

L'existence d'un intérêt public ne veut pas dire que la procédure remplit son but. En effet, les dispositions doivent être adaptées à l'objectif poursuivi. Cet aspect ne trouve ici qu'une interprétation grossière, vu le nombre élevé de procédures. Une analyse plus poussée dans ce domaine nécessite l'implémentation d'une analyse d'impact de la réglementation ou d'un test de conformité économique pour les PME. Ces deux instruments seront introduits dès la prochaine législature. Cependant, l'état actuel de la recherche a déjà permis de trouver un bon nombre de mesures allant dans le sens recherché. Elles seront introduites prochainement.

3.2 Améliorations possibles, régulations alternatives

Accélération des procédures

L'exigence la plus fréquente est que non seulement le requérant (dans le cas d'une opposition ou d'un recours) mais aussi l'administration devraient être soumis à des délais. Il a été démontré dans ce rapport qu'il est possible d'imposer un délai aux autorités pour les différentes sortes de demandes (autorisation d'importation, autorisation de police, autorisation d'exploitation, concession, etc.), mais en accord avec le travail nécessaire pour chacune d'elles. Le dépassement du délai devrait être motivé par les organes compétents.

Les temps de traitement des diverses demandes en première instance vont d'un jour à plusieurs semaines. Il n'y a donc que rarement un problème de côté de la durée de traitement d'une demande chez les organes d'exécution. Les délais sur lesquels il faut compter avant de disposer d'une décision définitive sont plus longs dès qu'il s'agit de réaliser un projet nécessitant des terrains (projets d'infrastructures). Le temps nécessaire se mesure alors en mois, voire en années, dû à la nature des projets et aux oppositions et recours. Le message sur «la coordination et la simplification des procédures d'approbation des plans» vient à point nommé dans ce contexte.

Il est évident que la coordination de l'approbation des plans avec l'autorisation de défrichement et la décision d'expropriation améliorent le processus. On ne devrait cependant pas faire de l'inclusion de la concession dans ce système de décision une règle contraignante, propos qui se justifie si l'on adopte le point de vue du requérant. On ignore encore dans quelle mesure la réforme de la justice va apporter d'autres améliorations.

En tous les cas, la révision de l'ordonnance sur l'étude d'impact sur l'environnement a démontré qu'il est possible, même lors de projets complexes, de soumettre les autorités à l'obligation de respecter des délais, notamment pour les prises de position des différentes parties. Le respect d'un délai fixé constitue la mesure minimale à adopter si l'on ne veut pas aller plus loin et renoncer à de telles consultations.

Amélioration de la coordination entre autorités

Cette dernière constatation introduit la question de la coordination entre les différentes autorités. Le concept d'un guichet unique déjà réalisé pour les autorisations d'exportation (issues des lois sur le matériel de guerre et sur le contrôle des biens à double usage) trouvera un nouveau développement avec l'application de la nouvelle loi sur les produits chimiques. Il s'agit d'un domaine à réglementations complexes dans lequel l'OFSP, l'OFEP, l'OFAG et l'OFDE devront travailler de concert. La loi sur les médicaments apportera également une meilleure délimitation des compétences entre unités de l'administration (notamment l'OFSP, l'OICM – le nouvel institut des médicaments – et l'OFAS). Dans les trois cas, des ajustements au niveau du droit matériel en faciliteront l'exécution.

Comme il a déjà été démontré pour les projets de grande envergure au sol, le système fédéraliste dessert l'exécution rapide des procédures. La possibilité de fondre les approbations des plans pour des cas spécifiques avec les autorisations générales de construire en une seule décision devrait être étendue à d'autres cas de figure (celui des funiculaires est prévu).

Lorsque la compétence d'exécution est déléguée, il faut se demander si la Confédération est encore en mesure d'examiner tous les cas individuellement (cas des autorisations pour étrangers). Dans d'autres domaines régis maintenant par une législation suisse unifiée, il est temps de réfléchir sur l'utilité des prises de position cantonales (exemple: transport international de personnes). Les mesures de coordination ont une importance croissante également au delà de nos frontières. En effet, la reconnaissance des examens et des attestations faits à l'étranger sera de plus en plus élargie dans le futur, ce qui est dans l'intérêt du requérant et de l'administration (exemple: contrôle des avions).

Changements dans les dispositions légales

Des textes de lois et d'ordonnances réduits à l'essentiel ne sont pas nécessairement adéquats. Il faut garantir que le citoyen ou l'entreprise puissent connaître les dispositions à respecter, rien qu'en consultant le registre systématique du droit fédéral. La transparence du droit est donc primordiale. A titre d'exemples, le droit du transport aérien ou les autorisations pour les installations à courant fort ne définissent pas clairement les conditions d'octroi d'une autorisation. La recherche vers plus de transparence devrait également avoir lieu pour les diverses exceptions à l'assujettissement au tarif douanier. Dans ce domaine, on ne peut pas nier quelques tendances allant vers une démocratie exercées par les associations professionnelles. Les petites exploitations de distillerie étaient protégées par le monopole étatique de l'alcool. Par le projet «Distillerie 2000», ce secteur, jusqu'ici ultraréglementé, sera libéralisé.

Alternatives/Abandon des procédures

- On peut parler d'un abandon partiel d'une procédure possible lorsque certaines catégories de demandes sont exemptées d'autorisation. Le cas le plus répandu de petites autorisations provient du droit cantonal de la construction (clés pour satellite, abri pour vélo, etc) ou de l'ordonnance sur les infrastructures aéronautiques. Un allègement dans cette direction sera réalisé dans les aéroports là où la Confédération est compétente. La liste du matériel utilisé par la protection civile et qui doit être agréé par l'Office compétent pourrait aussi être raccourcie.

- Une procédure simplifiée est un autre concept de solution. Une telle procédure existe, par exemple, chez les douanes avec la procédure simplifiée pour les preuves d'origine. L'octroi du titre d'«exportateur agréé» simplifie également considérablement la formalités d'importation/exportation pour l'entreprise qui en bénéficie. Par contre, la mise en place de cette procédure suppose encore d'importants investissements financiers et en personnel.
- Le passage à une obligation d'annonce est particulièrement bienvenu pour les autorisations qui sont de toute manière soumises à un contrôle subséquent de la part des autorités. Il en va surtout de tous les types d'installations qui peuvent être vérifiées après leur première mise en fonction et pour lesquelles des contrôles a posteriori ne peuvent pas être évités (appareils de mesures, installations pour l'utilisation de l'énergie, appareils de jeu homologués, etc.).
- Le cas des procédures selon lesquelles on ne peut pas renoncer à examiner un produit avant sa mise dans le commerce pour la première fois recèle aussi des possibilités d'allègement. On peut laisser le requérant faire lui-même le contrôle. Lors de cas plus délicats, l'examen de conformité peut être effectué par un tiers (bureau privé) qui atteste de la conformité du produit avec les exigences du droit. En lieu et place du monopole dont jouit l'autorité qui octroie l'autorisation, cette solution offre à l'entreprise la liberté de choisir entre plusieurs organes de certification. La tâche des autorités dans ce domaine se résume alors au contrôle subséquent (métrologie, par exemple) qui pourrait être financé selon le principe du pollueur-payeur.

Si l'autorité ne doit pas être informée de la mise dans le commerce d'un produit – car elle peut connaître son existence d'une autre manière – une réduction de l'intervention étatique à quelques contrôles aléatoires est indiquée. Cependant, il est évident cette démarche ne s'applique pas si que le produit contient un grand risque dès sa première utilisation (cas de la plupart des médicaments).

L'abandon d'un contrôle étatique de quelle que nature que ce soit ne se réalise que difficilement. En matière de contrôle de police économique, il convient cependant de relever que le fabricant a un intérêt propre à ce que les clients lui restent fidèles, à ce qu'il soit soumis à la responsabilité de droit privé, et à ce que, finalement, des tiers (comme les organisations des consommateurs) puissent aider les clients par une politique d'information, d'intervention auprès du fabricant ou de comparaison. Il est impératif de renoncer à l'intervention étatique lorsque la relation entre le but de l'intervention étatique et l'aspect qui fait le sujet de l'autorisation n'est pas claire (autorisation pour distribution de films, par exemple), lorsque l'objectif de protection n'a plus de raison d'être (exemple: exportation d'énergie électrique), ou lorsqu'il peut être atteint de manière suffisante par des procédures existantes (exemple: abandon du cours sur les produits toxiques puisqu'il y a de toute manière l'obligation d'en référer périodiquement à des spécialistes de la sécurité au travail).

Arrivé à ce point, il est utile d'ouvrir une parenthèse sur la question de l'intégration dans l'Europe: pousse-t-elle à une augmentation de la réglementation ou, au contraire, à une réduction? L'évaluation faite – estimation relativement sommaire – démontre que l'UE, ainsi que d'autres états libéraux tels que les USA, recourent à des formes d'intervention étatique, tendanciellement pour les motifs de police du commerce, plus poussées que ne l'a fait la Suisse jusqu'à présent. Or, pour autant

qu'il s'agisse d'interventions de politique économique, une intégration plus poussée mène à une réduction massive des contacts avec les autorités.¹⁴

Les instruments économiques, si souvent promulgués, sont difficilement réalisables dans les objets où il s'agit de sauvegarder certains principes de police du commerce. Par contre, lorsqu'il s'agit de l'utilisation de ressources naturelles limitées, leur utilisation est possible (exemple: fréquences pour la téléphonie mobile). Ils peuvent aussi être indiqués lorsqu'on souhaite – pour des motifs politiques – maintenir un nombre limité d'agents sur le marché (exemple: lignes de bus internationales). Au lieu de dissuader le nombre d'intéressés par des exigences toujours plus élevées quant à l'élaboration de leur projet, on pourrait aussi prélever des émoluments de concession (nommés aussi émoluments de régle), créant ainsi une source de revenus pour l'Etat. Si l'importance pratique de ce concept reste pour l'instant plutôt limitée, c'est parce qu'il y a des droits acquis à respecter et parce que les intéressés eux-mêmes pourraient croire qu'un projet est plus rentable financièrement grâce à l'acceptation d'exigences poussées ou grâce à des ententes entre concurrents, que par le paiement d'une taxe à l'Etat qui égalise les potentialités de bénéfices avec l'exploitation possible.

Le problème des relations entre autorités et privés prend encore une autre dimension lorsque l'on examine non pas les faits qui justifient une autorisation, mais la manière dont la procédure d'autorisation est exécutée. Selon les avis obtenus, il existe un vaste champ d'investigation quant à l'utilisation des différents instruments appartenant au New Public Management (nouvelle gestion publique) et au Management de la qualité.

Mais il faut aussi dire que les différents organes de l'administration tentent d'utiliser ces instruments à grande échelle. En effet, en comparaison internationale, la Suisse fait bonne figure en matière de «bureaucratie» d'après les entreprises.

4. Bilan

Le développement économique de l'après-guerre a démontré les avantages d'un système économique libéral qui découle des limites imposées à l'influence de l'Etat. Or, celui qui promeut un démantèlement radical de l'appareil de l'Etat se simplifie trop la tâche puisqu'il s'éloigne des impératifs de sécurité de la société moderne si souvent réclamés par la majorité d'une part, et ne prend pas en considération la situation d'une petite économie ouverte vers l'étranger d'autre part. L'écoulement des produits au-delà des frontières ne se réalise souvent qu'à condition qu'une surveillance du marché domestique soit garantie et qui satisfasse aux exigences prévalant au niveau international.

Même si l'on tient compte de ces limites, il reste tout de même une marge de manœuvre appréciable pour diminuer et simplifier les réglementations affectant

¹⁴ Il suffit de penser aux autorisations pour étrangers, aux formalités douanières ou à l'abandon du protectionnisme agricole (partage des contingents entre autres), pour autant qu'il s'agisse de transferts avec l'UE évidemment (tous les pays voisins). L'inclusion de la Suisse provoquerait l'adoption de deux principes qui sont d'une part la reconnaissance mutuelle des actes de souveraineté d'autorités évoluant sur d'autres territoires (principe du Cassis-de-Dijon) et d'autre part, le contrôle au domicile pour l'entreprise. Au niveau intérieur suisse, ces deux principes sont déjà appliqués au travers de la loi sur le marché intérieur.

l'économie. La pression exercée dans ce domaine gagne en crédibilité si les agents concernés réclament non seulement des améliorations en termes généraux, mais proposent aussi des mesures concrètes.

Même dans ces circonstances, on ne peut pas élaborer des mesures sans un examen approfondi de l'utilisation potentielle d'instruments alternatifs mené en collaboration avec les instances d'exécution concernées. En principe, un large éventail de solutions alternatives aux interdictions et autorisations est à disposition. Conformément au principe d'amélioration continue, le développement de ces alternatives ne devrait pas tarder.

Les mesures présentées dans ce rapport ne sont pas le premier pas franchi en faveur de meilleures conditions cadres. Le processus de réforme n'est pas fini pour autant. La concurrence imposée au site de production suisse exige d'autres efforts. A l'avenir, l'accent sera encore davantage mis sur les bénéfices et les coûts des lois et dispositions considérées individuellement. Au vu des nombreuses révisions de lois en cours, qui incluent presque toujours une procédure de consultation, les associations représentant les requérants ont de larges possibilités d'intervention. Pour autant que leurs revendications soient correctement fondées, on peut estimer que les autorités compétentes se montrent concernées par la situation des requérants.

B Récapitulatif des mesures engagées par la décision du Conseil fédéral du 21 octobre 1998

Dans cette section, nous présentons la totalité des mesures prévues par le Conseil fédéral par l'arrêté du 21 octobre 1998 dans les domaines abordés au long du rapport. A côté de chaque sujet considéré, une brève description de la mesure est donnée ainsi que des renvois aux pages concernées de la partie 3.

Coûts et bénéfices des procédures

Analyse d'impact de la réglementation (AIR)	Elaboration d'un concept d'AIR et d'un test de conformité pour le PME permettant une évaluation des lois et ordonnances en préparation.	Partie II 2.4
Elaboration: 1999; exécution à partir de l'an 2000.		

Accélération des procédures

Délai général pour les autorités	Délai pour une évaluation de la demande en première instance (autorité compétente).	3.3.1
1.1.2000	Obligation de motiver le dépassement du délai sur demande.	
Recours et oppositions	Réforme de la justice, message sur la coordination et l'accélération des procédures d'approbation des plans, pas de mesures spéciales concernant le droit d'opposition.	3.3.2
Déjà fixé.		4.3
Procédures accélérées au gré des offices	Examen de cette solution dans le cadre des travaux visant l'établissement d'un ordre de priorité pour le traitement des requêtes.	3.3.4

Meilleure coordination des procédures

Loi sur les produits chimiques Entrée en vigueur en 2001 au plus tôt.	Nouvelle loi: guichet unique pour toutes les autorisations; adaptation au système de l'UE.	4.4.1
Loi sur le matériel de guerre, loi sur les biens à double usage, loi sur les armes, loi sur les explosifs 1.1.1999 / 1.1.2001	Modification de l'ordonnance sur la loi sur les armes: création d'un guichet unique pour les autorisations d'importation.	4.4.2
Loi sur les médicaments et arrêté sur le sang Dès l'an 2000.	Fusion OICM et division compétente de l'OFSP. Redéfinition des compétences.	4.6.1
	Collaboration entre l'OFSP et l'OFS pour éviter les doublons lors des examens scientifique et économique des médicaments.	4.6.1
Autorisations d'installations à courant fort Pour 2001.	Reconnaissance généralisée des autorisations accordées par les sociétés locales d'électricité.	4.6.3
Commerce d'alcool Entrée en vigueur: 1.1.2002	Après la révision de la Constitution, il sera possible d'éliminer le conflit entre la patente cantonale et les principes de la loi sur le marché intérieur.	4.6.3
Voyageurs de commerce et colporteurs (ménages privés)	Révision de la loi qui uniformise les différentes pratiques cantonales.	4.6.3
Funiculaires au cours de l'an 2000	Rédaction d'une loi sur les funiculaires réglant au niveau d'une procédure de droit fédéral les compétences en matière de construction.	4.3.3

Coordination internationale

Importation d'animaux	Régime à réviser profondément avec la conclusion des négociations sectorielles.	4.5
Instruments de mesure Entrée en vigueur: après 2000	Changement dans l'ordonnance sur la métrologie pour assurer la reconnaissance de certificats étrangers sans nécessairement la réciprocité (New and Global Approach).	4.5

Libéralisations/clarté de dispositions légales spécifiques

Alcool et distilleries Entrée en vigueur: 1999 et 2002	Simplifications du régime de distillerie. Suppression du monopole de l'Etat.	5.3.1
Délimitation médicaments/denrées alimentaires Entrée en vigueur: 1.1.2000	Suppression d'autorisations, procédure d'obligation ou dérogation pour produits moins sensibles. Révision des ordonnances y relatives.	5.3.3

Aviation civile	Attribution transparente des slots lors du renouvellement des concessions.	5.3.4
Entrée en vigueur: 1.1.2001	Simplifications des contrats d'arrangements entre entreprises.	

Abandon de procédure, réglementations alternatives

Procédures simplifiées

Dédouanement et assujettissement au droit de douane	Transfert électronique de données à travers les pays.	6.2.1
Entrée en vigueur: 1.1.2000	Révision de l'ordonnance sur les marchandises de revers	
Transports/véhicules spéciaux	Introduction d'autorisations durables.	4.6.1

Exemptions

Autorisations de travail	Exemption pour les travailleurs ressortissant du 1 ^{er} cercle (UE/AELE), suite à la conclusion des négociations bilatérales.	6.5.2
Produits animaux	Révision de l'ordonnance. Quelques produits seront exemptés.	6.2.2
Entrée en vigueur: 1.7.1999		
Constructions d'étables	La détention d'animaux à des fins professionnelles sera exemptée.	6.2.2
Directive au niveau de l'office		
Ordonnance sur les substances dangereuses	Les produits pour les machines à laver la vaisselle et le linge seront exemptés.	6.2.2
Entrée en vigueur: 1.1.1999		
Biens soumis au stockage obligatoire	La liste des biens soumis sera raccourcie.	6.2.2
Entrée en vigueur: 1.1.2000	Les petites quantités importées (par des voyageurs et frontaliers) seront exemptées (1.1.1999)	
Constructions et aéroports	Les petites infrastructures seront exemptées d'autorisation de construire.	6.2.2
Installations électriques à courant fort	Mention explicite des catégories exemptées dans l'ordonnance.	6.2.2
Autorisation de travail (2 équipes)	Révision de la loi sur le travail et des ordonnances exécutives.	4.6.1

Obligations d'annonce

Chauffe-eau	La déclaration de conformité du fabricant suffira.	6.2.3
Entrée en vigueur: 1.1.1999		
Homologation des installations de télécommunication	Reprise d'une directive UE qui va reconnaître l'auto-déclaration du fabricant selon des normes privées pour d'autres installations non encore considérées.	6.2.4

Contrôle subséquent

Droit de surveillance des assurances	Abandon des approbations de nouveaux produits en matière d'assurance-vie. Contrôle subséquent, utilisant la solvabilité de l'entreprise comme critère.	6.2.4
Actuel.		

Instruments économiques

Taxe sur le COV	Taxe prévue de 2 francs qui ne changera pas –	
Introduction: 1.1.2000	durant les trois années suivantes. La limite d'exemption passe de 500 à 200 tonnes.	

Abandon

Films	Autorisations pour distribution de films et	6.3
Entrée en vigueur: 1.1.2000	pour l'ouverture de cinéma devraient tomber dans le cadre de la révision de la loi sur le cinéma. Examen en cours.	
Désinfectants	Autorisation tombe grâce au regroupement de	6.3
Entrée en vigueur: 1.1.2001	compétences au sein de l'OICM.	
Produits immunobiologiques	Suppression des doublons entre l'autorisation	6.3
Entrée en vigueur: 1.1.2001	d'importation et l'autorisation de mettre en circulation un lot.	
Exportation d'énergie électrique	Suppression de l'autorisation au travers de la	6.3
	révision de la Constitution.	
Importation/fabrication d'objets ressemblant aux espèces métalliques	Suppression de l'autorisation par la révision	6.3
	de la loi sur la monnaie.	
Entrée en vigueur: 1.4.2000		
Approvisionnement en eau	L'obligation d'annonce des changements in-	–
Révision de l'ordonnance durant 1998 et 1999.	tervenant sur les installations	
	d'approvisionnement en eau est éliminée.	
Voyageurs de commerce (entreprises)	Carte de légitimation rendue facultative.	6.3
Matériel de guerre	Abandon de l'autorisation générale pour le	4.4.2
Entrée en vigueur: dépend de la révision des 4 lois	commerce d'armes et diverses autres exemptions	
Employés de distillerie	La révision du régime de distillerie amènera	6.3
Entrée en vigueur: 1.7.1999	la suppression de l'autorisation spécifique pour ces employés.	

New Public Management et Management de la Qualité

Délégation de la fonction d'expertise à des privés	Pour petits avions et avions de loisirs.	6.2.4
Entrée en vigueur: 1.1.1999	Pour les infrastructures de transports par rail.	

Société suisse de l'information Formulaire nécessaires pour les autorisations 7.4
Test au 1.10.1999 des divers offices disponibles sur INTERNET.

Ce paquet de mesures est déjà passablement étoffé. Mais il reste encore des domaines qui méritent de futures investigations. Les efforts seront prolongés dans les domaines suivants:

1. Accélération

Imposition de délais: il faut développer l'introduction de délais pour les diverses prises de position ou avis d'experts sur le modèle de la révision de l'OEIE.

2. Coordination

Concessions, approbations de plans, autorisations de construire: Lorsqu'il y a concession fédérale ou approbation des plans fédérale et des autorisations cantonales y relatives, il vaut la peine de promulguer les modèles de concentration et de coordination expliqués dans la loi révisée sur l'aménagement du territoire. En matière d'*abattoirs* et de constructions analogues, il serait souhaitable de coordonner les procédures d'approbations des plans et celle de l'autorisation de construire.

Protection des travailleurs: ce domaine souffre d'une dualité au niveau législatif (loi sur l'assurance accident et loi sur le travail) mais aussi au niveau de l'exécutif (Inspectorats fédéraux du travail et CNA). La commission du Conseil national sur la sécurité sociale et la santé a déposé une motion demandant une solution pour regrouper ces différentes compétences. Un groupe d'expert est au travail. Une solution radicale serait de fusionner les inspectorats avec l'unité de la sécurité au travail de la CNA.

Transports spéciaux: il faut examiner dans quelle mesure un regroupement des compétences au niveau fédéral en matière d'octroi d'autorisations pour le *transport par des véhicules spéciaux* n'augmenterait pas l'efficacité des démarches administratives.

Régime institutionnel fédéraliste: il conviendrait de reconsidérer l'utilité de l'approbation fédérale quand le canton est compétent pour la décision d'octroi de l'autorisation dans certains cas. De manière analogue, l'utilité de l'intervention cantonale est sans doute à reconsidérer lorsque l'autorité fédérale est responsable de l'octroi de l'autorisation.

Coopération internationale: la reconnaissance mutuelle des certificats doit devenir un principe dominant partout où cela est possible. Des efforts dans ce domaine sont attendus en matière d'aviation civile.

3. Régimes de marché

Boissons alcoolisées, spiritueux: à terme, il est souhaitable d'ouvrir complètement le marché des *distilleries*. Une seule autorisation devrait subsister pour pratiquer l'activité de distillerie sur tout le territoire helvétique. Le privilège octroyé aux pay-sans dans ce domaine est à reconsidérer avec attention. Les importations *d'installations pour distilleries* pourraient être soumises à un système moins contraignant qu'actuellement.

Télécommunications: il est important d'assurer la mise à disposition de toutes les fréquences pour la téléphonie mobile, sur la lancée de ce qui a été fait jusqu'à maintenant.

Régime douanier: de manière générale, un allègement du système est souhaité. Les formulaires douaniers devraient être disponibles électroniquement. Le principe de l'exportateur agréé devrait être moins onéreux.

Prestations médicales: les efforts menés pour réformer le système de la santé doivent être poursuivis. Ce domaine étant largement régi par les cantons, il n'a été abordé que très brièvement dans ce rapport.

Formation professionnelle: il en va de même pour la formation professionnelle dont une nouvelle législation est en préparation. Ces deux grands domaines feront l'objet d'un travail similaire à celui-ci dans le courant de l'année 1999.

4. Alternatives

Dérogation: certains biens soumis à l'approbation de l'office fédéral de la *protection civile* pourraient être exemptés de l'approbation fédérale.

Passage à une obligation d'annonce: il faut évaluer dans quelle mesure les *appareils de jeu* homologués pourraient être écoulés sur le marché sur simple obligation d'annonce aux autorités compétentes.

Contrôle post market: il convient d'évaluer dans quelle mesure les domaines d'intervention étatique caractérisés par un travail d'expertise pourraient subir quelques changements en faveur d'un *contrôle post market*, d'une plus grande *délégation à des bureaux privés* chapeautés toutefois par l'Etat. On peut surtout penser au domaine de la *métrologie*: celui qui exploite un instrument de mesure devrait, dans le futur, être à même d'engager des experts privés pour effectuer les contrôles réguliers. Mais ceci suppose une révision du régime constitutionnel.

New and global Approach: le new and global approach combine différentes alternatives déjà énoncées, notamment les obligations d'annonce avec des contrôles a posteriori et le recours à des experts privés. Certains offices ont déjà ou sont en train de mettre en place un système basé sur la *New and global Approach* de l'UE. Certains autres secteurs de l'administration pourraient se baser sur ces expériences afin d'innover leur propre système. Nous pensons notamment à certaines sections de l'OFV (produits immunobiologiques) et de l'OFSP (rayons ionisants, produits immunobiologiques), offices déjà en avance sur ce plan.

Introduction de mécanismes de marché: l'introduction d'une *taxe de désincitation* pourrait être examinée pour les vols de nuit, les autorisations exceptionnelles pour différentes substances nocives, pour le trafic routier le dimanche et la nuit.

Une vente aux enchères des droits (à l'offre la plus avantageuse) en matière de *transport routier régulier de personnes* au niveau *régional*, comme pratiqué déjà par le canton de Zurich, pourrait constituer une alternative plus flexible au régime actuel. Aussi longtemps qu'il y a un contingentement de transports routiers internationaux de marchandises, on pourrait procéder à une vente aux enchères de ces droits. Toujours au niveau international, il faut réévaluer le prix facturé uniformément de 8 frs/km pour les transports réguliers de personnes par bus. Ce prix serait peut-être modulable en fonction du nombre de candidats.

5. New Public Management et management de la qualité

Les offices sont invités à moderniser leur gestion en introduisant de nouveaux instruments, tels que des indicateurs de rendement et des indicateurs sur la satisfaction du client. Ils sont également invités à développer toujours davantage de nouveaux moyens de communication externe comme une ligne téléphonique hot line ou des outils informatiques, et interne comme la traçabilité et les audits.