

Examens de l'OCDE de la réforme
de la réglementation

SUISSE

**SAISIR LES OPPORTUNITÉS
DE CROISSANCE**



OCDE



ÉDITIONS OCDE

Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation

Suisse

SAISIR LES OPPORTUNITÉS DE CROISSANCE



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Also available in English under the title:
OECD Reviews of Regulatory Reform
Switzerland
SEIZING THE OPPORTUNITIES FOR GROWTH

Avant-propos

L'Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation en Suisse s'inscrit dans la série de rapports nationaux rédigés dans le contexte du Programme de réforme de la réglementation conduit par l'OCDE, en application du mandat conféré en 1997 par les ministres des pays de l'OCDE.

Depuis lors, l'OCDE a évalué les politiques de réglementation de 21 pays membres, ainsi qu'en Russie, le premier pays non membre à être examiné. Ces examens ont pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité de la réglementation – c'est-à-dire à réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, l'innovation, la croissance économique et d'atteindre d'importants objectifs sociaux. L'examen s'appuie sur les Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation de 2005, qui mettent à jour le Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation, et se réfèrent à la Recommandation du Conseil de l'OCDE de 1995 concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle.

Les examens par pays suivent une approche pluridisciplinaire et mettent l'accent sur la capacité du gouvernement à gérer la réforme de la réglementation, sur la politique de la concurrence et sa mise en œuvre, sur l'ouverture des marchés, et sur la réglementation applicable à des secteurs particuliers dans le contexte de la situation macroéconomique à moyen terme.

Dans l'ensemble, les examens montrent qu'un programme de réforme de la réglementation bien structuré et efficacement mis en œuvre peut grandement contribuer à l'amélioration des performances économiques et du bien-être social. Une réforme de la réglementation efficace stimule la croissance économique, la création d'emplois, l'innovation, l'investissement et les nouveaux secteurs d'activité, et contribue également à faire baisser les prix et à élargir le choix offert aux consommateurs. Des réformes de la réglementation de grande envergure permettent d'obtenir des résultats plus rapidement que les approches fragmentaires, et elles aident les pays à s'adapter plus rapidement et plus facilement à l'évolution de la situation et à l'impact des facteurs externes. Dans le même temps, un programme de réforme équilibré doit tenir compte des préoccupations sociales. Dans certains secteurs, l'ajustement a été douloureux mais l'expérience montre que ces coûts peuvent être réduits si la réforme s'accompagne de mesures de soutien, notamment de politiques actives du marché du travail.

L'allègement et la réforme de la réglementation constituent des volets essentiels d'un vaste programme de réforme, mais l'expérience montre également que, sur un marché plus concurrentiel et plus efficace, de nouvelles réglementations et institutions sont parfois nécessaires pour assurer la compatibilité des objectifs publics et privés, notamment dans les domaines de la santé, de l'environnement et de la protection des consommateurs. Une impulsion politique durable et systématique est en outre essentielle pour mener avec succès la réforme, et un dialogue transparent et éclairé avec le public sur les coûts et les avantages des réformes est indispensable pour susciter durablement une large adhésion de l'opinion publique.

Les propositions d'action formulées dans les examens peuvent soulever des difficultés dans chacun des pays concernés. Toutefois, le caractère approfondi des examens et les efforts déployés

pour consulter un large éventail de parties prenantes témoignent de l'importance qu'attache l'OCDE à ce que les mesures proposées soient pertinentes et réalisables dans le contexte particulier du pays examiné et en fonction de ses priorités.

Chaque examen comprend deux parties. La première partie présente une évaluation générale, inscrite dans le contexte macroéconomique, des résultats obtenus et des difficultés rencontrées dans un large éventail de domaines : qualité du secteur public, politique de la concurrence, ouverture des marchés et secteurs clés comme ceux de l'aviation civile, des chemins de fer, des télécommunications, des services postaux et de l'électricité dans le cas présent. La deuxième partie résume les rapports de référence détaillés et approfondis établis pour chacun de ces domaines et s'achève par un ensemble de propositions d'action qui visent à déterminer les domaines dans lesquels des travaux pourraient être menés et les mesures qui pourraient être prises dans le pays examiné. Les rapports de référence concernant la Suisse peuvent être consultés sur le site Web de l'OCDE : www.oecd.org/regreform/backgroundreports.

Remerciements. Le Programme horizontal sur la réforme de la réglementation est dirigé par le Secrétaire général adjoint Richard Hecklinger. Les examens par pays sont coordonnés par la direction de la gouvernance publique et du développement territorial.

L'Examen de la Suisse a bénéficié des contributions du gouvernement de la Suisse, du Groupe de travail sur la gestion et la réforme de la réglementation du Comité de la gouvernance publique, du Comité de la concurrence, du Groupe de travail du Comité des échanges, du Groupe permanent sur la coopération à long terme de l'Agence internationale de l'énergie, de représentants des pays membres et de membres du Comité consultatif économique et industriel (BIAC) et de la Commission syndicale consultative (TUAC), ainsi que d'autres groupes.

Au sein du Secrétariat de l'OCDE, Odile Sallard, Rolf Alter, Josef Konvitz, Stéphane Jacobzone, Caroline Varley, Claude Giorno, Alain Schoenenberger, Milad Zarin-Nejadan, Delia Rodrigo, Philippe Gugler, Michael Wise, Patricia Hériard-Dubreuil, Bernard J. Phillips, Charles Tsai, Evdokia Möisé, Anthony Kleitz, Doug Cooke, Ian Cronshaw, Fabienne Cerri et Lisa Heldwein, ont apporté une contribution importante à l'examen de la Suisse. La documentation a été préparée par Jennifer Stein.

Table des matières

Résumé	9
---------------------	---

Partie I

La réforme de la réglementation en Suisse

Chapitre 1. Performances et évaluation	19
Introduction	20
Section 1. Le contexte macroéconomique	23
Les facteurs à l'origine des succès traditionnels de l'économie suisse	23
Le défi de la croissance en Suisse	33
Notes	41
Section 2. Réforme de la réglementation : nouveaux enjeux et mesures déjà prises par les pouvoirs publics	42
Nouveaux enjeux : problèmes et tendances de fond	42
Réformes déjà entreprises par la Suisse	52
Notes	57
Section 3. La réforme de la réglementation : renforcer les bases de la croissance. . .	58
Une politique réglementaire efficace et dynamique est un moyen d'assurer la cohérence des politiques et la croissance économique.	58
Champ d'action de la réforme réglementaire en Suisse	60
Aller plus loin : politique, institutions et instruments de réglementation	79
Conclusions	91
Notes	93
Bibliographie	95
Annexe A. Controverse autour du taux de croissance du PIB et de la productivité.	97

Partie II

Politiques et résultats de la réglementation

Introduction	99
Chapitre 2. Gouvernance réglementaire	101
Introduction et contexte	102
Politiques réglementaires et institutions	103
Coordination entre les instances fédérales et cantonales	105

Coordination entre les autorités nationales et européennes	107
Transparence et consultation	107
Alternatives à la réglementation	110
Analyse d'impact de la réglementation	111
Mettre à jour la réglementation et réduire les charges administratives	113
Recommandations	115
Notes	119
Bibliographie	119
Chapitre 3. Politique de la concurrence	121
Introduction et contexte	122
Renforcer le droit de la concurrence	123
Institutions chargées de la politique de la concurrence et application de cette politique	125
Les limites de la politique de la concurrence : dérogations et réglementations spéciales	128
Défendre la concurrence pour mieux servir les réformes	131
Recommandations	133
Notes	135
Bibliographie	136
Chapitre 4. Ouverture des marchés	137
Introduction et contexte	138
Le cadre réglementaire de l'ouverture des marchés : les six principes pour une réglementation efficiente	140
Ouverture et réglementation des marchés dans certains secteurs	147
Recommandations	148
Notes	150
Bibliographie	150
Chapitre 5. Cadre pour une régulation de qualité du transport aérien et ferroviaire, des télécommunications et des services postaux	151
Introduction et contexte	152
Perspectives sectorielles	155
Indépendance et capacité à rendre compte	162
Architecture institutionnelle horizontale	165
Pouvoirs nécessaires à une régulation de qualité	167
Évaluation de la performance	169
Moderniser le cadre réglementaire du service public	170
Recommandations	171
Notes	176
Bibliographie	176
Chapitre 6. Réforme de l'électricité	179
Introduction	180
Principales caractéristiques du secteur	181
Le cadre juridique et de régulation actuel	183
Performance du secteur	184

La dimension européenne	185
Les réformes proposées et leur évaluation	186
Faire avancer la réforme.	189
Recommandations.	191
A. Recommandations générales	191
B. La dimension européenne	193
C. Questions spécifiques à la réforme	194
Bibliographie.	200

Liste des encadrés

1.1. Le système référendaire suisse	30
1.2. Procédures de consultation.	32
1.3. Des marchés de produits et de services caractérisés par la cherté des prix	38
1.4. Mesure de l'évolution des recettes et des dépenses publiques de la Suisse	39
1.5. Le fédéralisme suisse.	45
1.6. La réforme de la péréquation financière.	47
1.7. Maintenir le service public de l'électricité sur un marché compétitif	50
1.8. Principes directeurs de l'OCDE 2005 relatifs à la qualité et aux résultats de la réglementation	59
1.9. Législation suisse sur la concurrence	64
1.10. Relations officielles entre la Suisse et l'Union européenne.	69
1.11. Mesures suisses de simplification administrative.	79
1.12. Législation suisse sur la protection des consommateurs et organisations suisses de consommateurs	87
1.13. Structures suisses chargées de la gestion des relations avec l'Union européenne.	89
2.1. Pratiques exemplaires pour l'amélioration des capacités de l'administration nationale dans le but d'assurer la qualité et la performance de la réglementation.	103

Liste des tableaux

1.1. Programme de croissance de l'administration fédérale suisse de 2003 à 2007	54
---	----

Liste des graphiques

1.1. Indicateurs économiques pour la Suisse et pour l'UE/les pays de l'OCDE.	34
1.2. La productivité du travail en Suisse : comparaison internationale	36
1.3. Le niveau des prix en Suisse : comparaison internationale.	37
1.4. Part de l'État dans le PIB selon l'OCDE.	40
1.5. Réglementation des marchés de produits et législation sur la protection de l'emploi.	60
1.6. Le commerce de la Suisse avec le monde.	67
1.7. Obstacles à l'entrepreneuriat	78

Résumé

Les bonnes performances de la Suisse ces dernières décennies tiennent pour beaucoup à une gestion économique efficace

Les solides performances économiques de la Suisse se reflètent dans un niveau de vie élevé et dans une gestion publique efficace sur le plan social, régional et environnemental. Cette longue réussite de la Suisse tient à tout un ensemble de facteurs :

- L'économie a été habilement pilotée de façon à tirer parti au maximum d'une situation géographique centrale en Europe et à promouvoir le développement de créneaux de marché à forte valeur ajoutée.
- L'ouverture aux échanges et aux investissements internationaux s'appuie sur des mesures traditionnellement libérales de politique commerciale. L'éventail des entreprises est très diversifié, avec de très nombreuses PME et de grandes multinationales. L'exposition à la concurrence internationale est néanmoins variable d'un secteur à l'autre et l'ouverture des marchés donne actuellement des signes de fragilité.
- Le marché du travail fonctionne bien, l'un des taux d'activité les plus élevés dans la zone de l'OCDE se doublant d'un faible chômage. La flexibilité du marché du travail explique pour une large part cette bonne performance, à laquelle contribuent également les politiques mises en œuvre et certaines traditions de gouvernance comme la décentralisation du système de négociations salariales, l'absence de salaire minimum légal et la recherche d'un consensus social, la négociation étant préférée à la confrontation.
- Un niveau élevé de valorisation du capital humain trouve son origine dans un solide système d'enseignement secondaire et supérieur, plus de 80 % des travailleurs étant titulaires d'un diplôme du secondaire ou ayant reçu une formation professionnelle.
- La politique monétaire a assuré une inflation extrêmement faible et stable.
- Un secteur financier très développé (les services financiers représentent 10 % du PIB) apporte beaucoup à l'économie. Plusieurs facteurs ont concouru à ce résultat : l'ouverture économique, une fiscalité relativement faible et un cadre d'action qui a su trouver un juste équilibre entre les règles protectrices et une politique monétaire et budgétaire non interventionniste. Malgré tout, certaines composantes du secteur financier sont moins performantes et ne sont pas suffisamment soumises à la concurrence; c'est le cas en particulier du capital-risque et des banques cantonales.
- L'innovation est traditionnellement vigoureuse, malgré la tendance observée ces dernières années à privilégier l'amélioration de la qualité par rapport à la mise au point plus risquée de nouveaux produits et procédés, notamment dans le secteur très porteur des TIC.

Des traditions politiques et des modes de gouvernance publique bien ancrés contribuent à la très grande stabilité de l'économie et de la société, mais ralentissent le changement

Le système suisse de gouvernance a marqué de son empreinte l'économie et la société. Il repose sur un fédéralisme très décentralisé et sur un système de démocratie participative via le référendum, ces traits caractéristiques ne s'étant guère modifiés depuis plus d'un siècle. D'où un degré élevé de confiance dans le gouvernement, les institutions publiques et la légitimité de l'action publique. Lorsque les décisions de changement sont bien acceptées, les réformes sont solidement établies. Mais le système ralentit également la prise de décision, au détriment du rythme de la réforme. Les résultats des référendums de ces dernières années dénotent la formation d'un consensus suffisant en faveur de la réforme, mais les divergences d'opinion sur ses modalités peuvent être extrêmement vives et il faut généralement plusieurs années pour parvenir à un accord sur les changements importants.

La faible croissance de ces dernières décennies met en lumière la nécessité de réformes

Le problème fondamental de la Suisse est son taux de croissance, inférieur depuis près de deux décennies à la moyenne de la zone de l'OCDE. Au cours des années 90, la croissance annuelle moyenne du PIB par habitant a stagné, alors qu'elle atteignait en moyenne un peu plus de 1 % au moins dans les autres économies développées. Si cette tendance persiste, les réalisations passées seront mises à l'épreuve, le niveau de vie continuera de baisser comparativement à terme et le pays ne se sera pas doté des moyens nécessaires pour répondre aux besoins d'une population qui vieillit rapidement. La proportion de personnes âgées (65 ans et plus) par rapport à la population d'âge actif sera égale à 44 % en 2035, contre 25 % aujourd'hui.

La faiblesse de la croissance tient à un ralentissement de la productivité sur des marchés de produits et de services dont le fonctionnement est perfectible

La lenteur de la croissance est due à de faibles gains de productivité du travail et, dans une certaine mesure également, à une utilisation inefficace du capital productif, ce qui se traduit en définitive par une faible croissance de la productivité totale des facteurs. La cause essentielle est le fonctionnement perfectible des marchés de produits et services, dont l'origine est double : une concurrence insuffisante et le coût élevé des services fournis par le secteur public ou financés par des cotisations obligatoires. Les prix suisses sont très élevés par comparaison internationale, ce qui témoigne d'un problème de concurrence sur le plan intérieur et extérieur, et également d'un problème de performance du secteur public. L'un des grands enjeux est également de restaurer des finances publiques saines. Une maîtrise insuffisante des dépenses publiques depuis le début des années 90 a accru les déficits et l'endettement dans le secteur public. Si cette tendance se poursuit, c'est la

croissance qui risque d'être condamnée à terme. La maîtrise des dépenses de santé et des dépenses sociales retiennent tout particulièrement l'attention à cet égard.

Dans les plans de réforme, certaines tendances politiques et sociales essentielles doivent être prises en compte

Le cadre général politique et social pour la mise en œuvre des réformes est déterminant dans le contexte suisse. Le régime suisse de démocratie influe directement sur les décisions, petites et grandes, qui façonnent l'économie et la société. Parmi les évolutions actuelles, il faut citer le vieillissement de l'électorat, le rôle croissant des groupes d'intérêt et des lobbies spécialisés, surtout lorsqu'il s'agit d'organiser un référendum, et l'importance de plus en plus grande de nouveaux médias dans la communication politique.

L'élargissement des compétences de la Confédération au fil du temps tend à s'écarter de la tradition suisse de forte décentralisation. La réforme de grande envergure actuellement en cours, qui vise à modifier les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration, devrait permettre l'instauration de liens nouveaux et plus fructueux ouvrant la voie à une prise de décision plus rapide.

Sur le plan international, l'un des principaux enjeux, qui n'est pas nouveau, mais devient de plus en plus contraignant, est de suivre le rythme des réformes structurelles et réglementaires de l'UE. La Suisse n'est pas membre de l'UE, mais, du fait de l'ouverture de son économie et de sa situation géographique, elle est extrêmement influencée par les évolutions communautaires. Cette influence de l'UE favorise des réformes qui seraient sinon difficiles à mettre en œuvre, notamment dans les industries de réseau. Les réformes adoptées dans l'UE qui concernent la réglementation de secteurs importants pour l'économie suisse doivent se traduire par des réformes correspondantes en Suisse si le pays veut continuer à participer à part entière au marché intérieur de l'UE. Sinon, les entreprises et les consommateurs suisses risquent d'y perdre en étant exclus du marché unique au sens large.

Les réformes accomplies jusqu'à présent : conscience de la nécessité des réformes, mais difficulté de les faire avancer au rythme qui s'impose

Il existe une prise de conscience croissante en Suisse de la nécessité de nouvelles réformes pour remédier au problème de la faiblesse de la croissance, en s'appuyant pour cela sur les réformes qui ont été engagées au début des années 90, mais ce point de vue n'est pas toujours partagé. Le rejet, par référendum populaire, de l'adhésion à l'Espace économique européen (EEE) en 1992 a déclenché l'adoption d'un vaste « programme de revitalisation ». Un succès majeur de ces réformes était la possibilité de pouvoir conclure une série d'accords avec l'UE dans un grand nombre de secteurs économiques.

Au total, la réforme reste souvent fragmentaire et graduelle, beaucoup de « chantiers en cours » devant être encore achevés. C'est le cas pour la construction du marché interne, où il reste de nombreuses possibilités d'intégration. Les réformes sectorielles progressent à un

rythme variable et la mise en place de régulateurs indépendants se fait lentement. Les efforts se poursuivent également pour élaborer dans les activités de réseau un cadre plus systématique définissant l'avenir du service universel. La population est très attachée au service public, l'enjeu étant la desserte des zones rurales et montagneuses excentrées.

Par le biais d'une initiative récente, le programme de croissance, le Département fédéral de l'économie a proposé un programme stratégique de réformes prioritaires. Ce programme comporte 17 mesures précises, à adopter au cours de la législature 2003-2007. Si l'intensification de la concurrence sur le marché intérieur suisse est un des premiers objectifs de ce programme, une intégration plus étroite à l'économie mondiale est visée par la nouvelle stratégie pour la politique économique extérieure, adoptée en janvier 2005.

La nécessité de nouvelles réformes apparaît bien dans les résultats des travaux récents de l'OCDE consacrés à la réglementation des marchés de produits, partie intégrante d'une plus vaste étude de l'OCDE visant à identifier les réformes économiques importantes pour assurer une croissance économique soutenue. La Suisse se classe parmi les économies qui ont un niveau relativement élevé de réglementation des marchés de produits, même par rapport à d'autres petits pays à structure fédérale comme l'Autriche.

*De nouvelles réformes sont indispensables
dans toute une série de secteurs*

Les nouvelles réformes devraient avoir les objectifs suivants :

- Promouvoir la concurrence sur le marché intérieur. Une réforme nécessaire est en cours : la révision de la loi sur le marché intérieur. Il s'agit de s'attaquer plus efficacement aux restrictions qui subsistent pour l'accès aux marchés des cantons, en appliquant le principe communautaire « Cassis de Dijon », en vertu duquel les biens, surtout services, peuvent librement circuler grâce à la reconnaissance mutuelle de réglementations différentes (ce principe pouvant être appliqué aussi bien sur le plan interne que sur le plan international). Malgré les progrès récents, il faudrait aussi renforcer la politique de la concurrence pour développer le marché intérieur. De plus, les marchés publics, élément clé de l'intégration du marché intérieur, restent relativement fermés, malgré les réformes engagées au milieu des années 90.
- Instaurer un environnement favorable aux échanges et aux investissements internationaux. La concurrence extérieure pourrait être intensifiée également par le biais du principe « Cassis de Dijon », de manière à éliminer les entraves techniques aux échanges. La Suisse ne faisant pas partie de l'Union douanière de l'UE, elle aurait intérêt à favoriser les importations par une intégration plus poussée des marchés agricoles, et par le renforcement de l'efficacité de la concurrence des importations parallèles des produits protégés par les brevets. Les marchés de l'UE sont cruciaux pour l'économie suisse, puisqu'en 2004 ils absorbaient 63 % des exportations de la Suisse et assuraient 83 % de ses importations. Les accords actuels offrent une bonne base de développement pour l'avenir.
- Accroître l'efficacité et l'efficience dans le secteur public. L'objectif est en particulier d'appliquer des procédures de contrôle de la qualité de la réglementation aux réformes visant à limiter les dépenses publiques, à améliorer la gestion des activités du secteur public et des entreprises publiques ainsi qu'à promouvoir l'efficience dans le secteur de la santé.

- Rendre plus performants les secteurs d'infrastructure. Il s'agit de l'électricité, des télécommunications, des services postaux, des chemins de fer, du transport aérien et du gaz naturel. Ces secteurs revêtent une importance toute particulière pour l'économie suisse, vu leur dimension par rapport à celle du pays. Il faut assurer la convergence avec les évolutions qui interviennent dans l'UE, de façon à garantir une interconnexion efficace et des marchés fiables. Le retard de la Suisse sur l'UE est variable, mais dans tous ces secteurs il faut accélérer l'effort de façon à consolider, achever, voire engager (dans le cas de l'électricité) les réformes.
- Réformer d'autres secteurs ayant un large impact sur l'économie. Outre l'agriculture, il faut faire en sorte que le cadre réglementaire des services financiers reste efficace. Autre problème, la réglementation pèse de plus en plus lourd dans le secteur financier.
- Assurer un niveau élevé d'innovation en soutenant la croissance des PME. L'objectif doit être d'alléger encore les formalités administratives. Les PME sont une composante essentielle de l'économie suisse, puisqu'elles représentent les deux tiers de l'emploi et 99.6 % des entreprises.

Aller de l'avant : élaborer une stratégie commune à l'échelle nationale pour mobiliser en faveur du changement, en tirant parti des moyens internes et externes de réforme

Pour obtenir le rythme nécessaire de réforme, plusieurs méthodes, très souvent synergiques, devraient être envisagées. Les dispositifs déjà en place de gouvernance et de réglementation pourraient être mieux exploités.

Œuvrer à l'adoption d'une politique de réforme de la réglementation à l'échelle nationale et communiquer davantage et plus efficacement, voilà deux points de départ essentiels. Il faut parvenir à une large « appropriation » des principes de qualité réglementaire pour appuyer la réforme à tous les niveaux d'administration. Il sera utile à cet égard de renforcer l'infrastructure institutionnelle de la réglementation. Il faudra donc déterminer quelles sont les structures actuelles qui peuvent jouer un plus grand rôle et veiller à ce qu'elles soient dotées des moyens nécessaires. La Suisse est effectivement confrontée à un besoin de coordination et d'amélioration de la cohérence de ses politiques, vu la forte dispersion des procédures de décision, dont les piliers sont les autorités fédérales centrales, à caractère collégial, le Parlement, qui joue un rôle de premier plan, et les cantons, dont les attributions sont très larges. Un mécanisme permanent, visible et efficace contribuerait à une plus grande cohérence des cadres réglementaires, permettrait de garder l'accent sur les grandes priorités et ferait en sorte que la réglementation réponde à l'objectif visé.

Les procédures actuelles de consultation sont l'un des grands atouts de la Suisse, mais il faudrait mieux coordonner la communication concernant la réforme, ses motifs, ses conséquences et ses avantages, tout en impliquant toutes les parties prenantes et plus particulièrement les citoyens. Cela permettrait notamment de contrer le point de vue des groupes qui défendent des intérêts acquis ou très spécifiques et qui parviennent souvent à occuper le centre des débats.

Il existe sur le plan interne des leviers de réforme, mais ils ne sont pas nécessairement identifiés comme tels. L'un d'eux serait une approche plus stratégique de la mise en place d'un ensemble de régulateurs puissants et indépendants, qui contribuerait à clarifier les

missions différentes de l'État en tant que propriétaire et régulateur des services, en renforçant le rôle de l'autorité de la concurrence et également celui des consommateurs. L'un des principaux leviers de réforme à l'extérieur est l'UE, des liens plus étroits et une vision stratégique plus large des objectifs des accords étant de nature à conforter les efforts internes de réforme.

Un autre domaine doit retenir l'attention : une utilisation plus efficace des instruments réglementaires. Cette action comprend la simplification administrative, la reconnaissance mutuelle des réglementations pour remédier aux longs délais qu'exige l'harmonisation, l'évaluation comparative des pratiques réglementaires et de la concurrence entre les entreprises ainsi qu'une mise en œuvre plus résolue de l'analyse d'impact de la réglementation, qui n'est pas encore bien ancrée dans les procédures de décision en Suisse et pour laquelle une meilleure articulation avec les procédures actuelles de consultation pourrait être utile.

*Une approche de la réforme plus systématique
et plus réactive s'impose*

La croissance économique s'étant ralentie en Suisse, il faut d'urgence trouver les moyens de retrouver des possibilités de croissance plus forte. Cela est possible dans le cadre des mécanismes bien établis de gouvernance et de réglementation, tout en restant en cohérence avec les objectifs sociaux et environnementaux. Mais certains éléments des méthodes traditionnelles doivent être corrigés et renforcés pour que la réforme intervienne à temps et pour que la Suisse ne rétrograde pas à terme par rapport aux autres pays membres de l'OCDE. Une coordination plus systématique des initiatives de réforme, favorisant la participation des principaux acteurs à tous les niveaux d'administration et celle des citoyens, renforcera également l'un des grands atouts de la Suisse, son système de démocratie directe – avec la place privilégiée qu'il accorde au consensus – grâce auquel le changement, lorsqu'il se produit, est bien accepté. Venue relativement tard à la réforme dans un grand nombre de secteurs, la Suisse peut tirer parti de l'expérience des autres pays pour tracer une voie optimale.

PARTIE I

La réforme de la réglementation en Suisse

PARTIE I
Chapitre 1

Performances et évaluation

Introduction

La Suisse est réputée de longue date, à travers le monde, pour ses succès économiques, mais aussi pour sa spécificité. Les causes de ses succès ne sont pas évidentes. La Suisse est un pays relativement petit qui compte environ 7.2 millions d'habitants et dont la superficie est faible (140^e rang dans le monde). Son marché intérieur est de dimension réduite et elle n'est pas particulièrement favorisée du point de vue géographique, puisqu'elle ne possède guère de ressources minérales, ses zones montagneuses représentant les deux tiers de son territoire, et qu'elle n'a pas d'accès maritime direct. Néanmoins, les citoyens suisses ont un niveau de vie très élevé sur le plan international. En 2003, le PIB par habitant (en dollars des États-Unis) se situait au troisième rang dans la zone de l'OCDE et au cinquième rang si l'on tient compte des parités de pouvoir d'achat (les quatre premiers pays étant le Luxembourg, les États-Unis, la Norvège et l'Irlande). Mais comme il ressort du présent examen et de divers rapports gouvernementaux, le moment est venu de considérer dans son ensemble le système de gouvernance réglementaire pour déterminer ce qui fonctionne bien et ce qui pourrait être amélioré afin d'accélérer la croissance et d'améliorer la productivité, qui sont des objectifs prioritaires.

L'excellente performance économique de la Suisse ces dernières décennies s'explique par le jeu de plusieurs facteurs, dans un contexte politique et institutionnel unique et très ancien et dans le cadre d'une société multiculturelle complexe. Les contrastes sont très marqués entre la ville et la campagne et entre les petits et les grands cantons. Cette diversité est à l'origine d'une recherche constante de l'équilibre, surtout sur les plans linguistique et religieux, qui se traduit par une recherche de consensus à tous les niveaux; elle est aussi à l'origine d'une structure fédéraliste qui attribue de larges pouvoirs aux cantons et aux communes, et d'un régime de démocratie directe pour la prise de décision politique à tous les échelons. Le résultat est un système politique très stable.

La contrainte que représente le fait d'être un petit pays enclavé sans ressources naturelles, sauf les paysages, a suscité ce que l'on pourrait appeler une approche créatrice du développement. Son marché intérieur de dimension limitée incite depuis longtemps la Suisse à mener une politique d'intégration à l'égard de l'économie mondiale, en exploitant ses avantages comparatifs et en tirant parti de son manque relatif de ressources minérales pour se spécialiser dans les créneaux à forte valeur ajoutée, en évitant le développement d'activités industrielles aujourd'hui en déclin dans de nombreux pays. Elle a su mettre en valeur pour le tourisme ses paysages alpins exceptionnels et s'est appuyée sur ses abondantes ressources hydrauliques pour devenir un grand producteur d'électricité de pointe pour ses voisins européens. Elle a également développé un secteur financier efficient qui peut offrir des taux d'intérêt inférieurs à ceux de la plupart des autres pays, ce qui a contribué à un niveau élevé d'investissement par rapport au PIB. Elle a également valorisé son capital humain, sa main-d'œuvre très qualifiée bénéficiant de solides infrastructures pour l'enseignement secondaire et supérieur. La flexibilité de son marché du travail contribue à un faible chômage structurel se traduisant par des taux d'activité qui comptent parmi les plus élevés dans la zone de l'OCDE.

Malgré tout, les facteurs positifs qui ont concouru aux bons résultats de l'économie suisse semblent avoir perdu de leur effet ces dernières décennies. Les spécificités suisses ont un certain nombre de conséquences qui ne sont pas toutes bénéfiques sur le plan économique et social et qui expliquent pour l'essentiel pourquoi, souvent, les réformes nécessaires aujourd'hui se révèlent difficiles et se font lentement. D'où la question de savoir quels sont les éléments qui peuvent être à l'origine des tendances récentes. Le fédéralisme, qui ne laisse à l'autorité centrale que des prérogatives limitées, de même que la démocratie directe, ont conduit l'État – à tous ses niveaux – à intervenir de façon *ad hoc* dans plusieurs domaines importants. Le centre fédéral rencontre énormément d'obstacles pour mettre en œuvre une stratégie nationale. Un grand nombre de secteurs du marché intérieur ne fonctionnent pas correctement à cause des réglementations divergentes des autorités locales. Les liens essentiels de la Suisse avec l'UE peuvent pâtir de la difficulté d'obtenir rapidement des accords dans le cadre du système de démocratie directe. Or, de tels accords sont particulièrement nécessaires dans certains secteurs, la Suisse occupant en Europe une position géographique centrale qui fait d'elle une plaque tournante, aussi bien du point de vue du transit que du point de vue des échanges, pour certaines grandes infrastructures régionales comme la route, le rail, le transport aérien et l'électricité. La convergence avec la réglementation de l'UE qu'exige le bon fonctionnement des infrastructures est souvent délicate à réaliser.

Les très bonnes performances économiques obtenues jusqu'à présent ne laissent pas de place pour un sentiment d'autosatisfaction. Le rythme de croissance économique, inférieur depuis plus de vingt ans à la moyenne pour la zone de l'OCDE, est un avertissement pour l'avenir. Le taux de croissance en termes réels n'atteint que 1½ % en moyenne depuis 1980, contre 2¾ % en moyenne dans la zone de l'OCDE. De plus, l'écart se creuse depuis le début des années 90. D'autres indicateurs économiques mettent en relief cette évolution : une augmentation nette du chômage dans les années 90 (il est passé de 0.5 % en 1990 à 5.2 % en 1997), même s'il est revenu depuis lors aux alentours de 4 %; une dégradation structurelle des finances publiques sous l'effet de la forte hausse des dépenses de sécurité sociale et un manque de dynamisme dans la croissance de la productivité.

L'objet de ce rapport est d'examiner les mesures qui pourraient être prises pour améliorer les perspectives futures. Le constat est le suivant : un rythme accéléré de réforme est indispensable pour que la Suisse conserve au 21^e siècle les moyens de préserver son niveau de vie élevé et de réaliser ses objectifs sociaux, régionaux et environnementaux. Le rapport soulève également un ensemble de questions de portée plus large qui touchent à l'économie politique des réformes telle qu'envisagée dans cet examen :

- Le rythme des réformes. La Suisse entreprend-elle les réformes nécessaires à un rythme suffisamment rapide pour combler l'écart par rapport aux autres pays? Quel est le coût économique et social de retards dans la mise en œuvre des réformes? Quelle est l'ampleur du changement qui peut être absorbé eu égard au cadre institutionnel?
- La prise de conscience de la nécessité des réformes. Malgré le ralentissement économique, les performances demeurent extrêmement satisfaisantes, avec un niveau de vie élevé, une situation macroéconomique stable et un excédent des comptes extérieurs. Depuis très longtemps, la Suisse connaît la stabilité économique et politique. Or, c'est en cas de crise que d'autres pays ont entrepris de réformer leur système réglementaire. Comment faire en sorte que les citoyens suisses soient convaincus de la nécessité des réformes et comment mobiliser à cet effet l'opinion et les milieux politiques?

- Comment adapter le cadre institutionnel tout en respectant les caractéristiques fondamentales du système politique? Cela met en jeu les relations entre les collectivités infranationales et les autorités fédérales lorsqu'il s'agit d'intensifier la concurrence sur le marché intérieur, et aussi le déploiement d'un dispositif institutionnel spécifique pour l'exécution d'un programme cohérent de réforme dans une perspective interdépartementale engageant l'ensemble des administrations.
- Comment moderniser la prestation de certains services publics de base dans le domaine des infrastructures? La Suisse est une plaque tournante pour plusieurs grandes infrastructures européennes, notamment le transport aérien, le rail et l'électricité. Pour assurer dans l'ensemble de la région des connexions fiables et efficaces, il faut une étroite coopération transfrontalière. Faces à des attentes élevées dans la population, comment déterminer le niveau de qualité des services publics et le préserver? Quel est l'impact de l'environnement réglementaire sur les investissements nécessaires, sur les prix et sur l'accès aux services?
- Redéfinir les relations avec le reste de l'Europe. Beaucoup de petites économies ont pour voisins de grands marchés intégrés qui leur ouvrent de vastes possibilités. Si un pays veut participer à un monde en changement qui ne repose pas sur un modèle unique, il lui faut comprendre la façon de réglementer des autres pays. Le cadre européen a en outre une très large influence sur la réglementation suisse dans de nombreux secteurs. Comment la réglementation peut-elle contribuer à améliorer les flux internationaux d'investissements et d'échanges?

Ces questions renvoient à des problèmes de gouvernance pouvant mettre en cause des facteurs institutionnels et historiques qui sont profondément enracinés et qui évoluent lentement. Le cas de la Suisse n'est pas exceptionnel à cet égard; les enjeux sont similaires dans de nombreux pays de l'OCDE. Les citoyens de la plupart des pays revendiquant le contrôle des institutions dont les décisions influent sur leur vie quotidienne, le défi à relever est celui de l'utilisation des mécanismes politiques pour la réalisation des objectifs à moyen terme, et également celui de la capacité à communiquer efficacement les risques mais aussi les effets bénéfiques des réformes.

Ce rapport présente un ensemble de propositions de nature à améliorer les perspectives de réformes plus rapides et plus efficaces, à la fois sous l'angle politique et sous l'angle économique. Les structures suisses de gouvernance, dont le passé a démontré toute la valeur, peuvent être adaptées de façon à contribuer aux réformes. L'expérience des autres pays de l'OCDE offre un large éventail de méthodes et de bonnes pratiques. La première partie du rapport s'articule en trois sections. La première est consacrée aux facteurs qui expliquent les succès traditionnels de l'économie suisse et elle commente les causes d'une croissance relativement lente depuis plus de deux décennies. La deuxième section est orientée vers l'avenir. Elle commence par examiner les grandes évolutions et les principaux problèmes qui doivent être pris en compte pour établir une solide trajectoire de plus forte croissance et pour gérer efficacement tout un ensemble d'objectifs de politiques publiques; elle dresse ensuite le bilan des réformes mises en œuvre à ce jour. La troisième section traite des modalités pratiques pour renforcer la croissance à l'avenir. Après avoir examiné la contribution des politiques réglementaires en tant qu'outil pour favoriser la croissance et la cohérence des politiques, elle envisage les domaines où la réforme de la réglementation peut apporter de substantielles améliorations et s'attache aux institutions et instruments réglementaires qui seraient les plus porteurs de progrès.

Section 1. Le contexte macroéconomique

Les facteurs à l'origine des succès traditionnels de l'économie suisse

Plusieurs éléments essentiels de l'économie et de sa gestion ont contribué aux performances économiques traditionnellement bonnes de la Suisse et à son niveau de vie élevé. Certaines composantes de son système de gouvernance politique et réglementaire ont également eu leur part dans la réussite économique et sociale de la Suisse.

Une économie ouverte

L'une des grandes caractéristiques de l'économie suisse est son ouverture aux échanges et aux investissements internationaux, ce dont témoigne le niveau de ses exportations par rapport à sa production intérieure. En 2002, la part de la Suisse dans les exportations mondiales était de 1.3 % (marchandises) et de 1.8 % (services), ce qui la situait bien au-dessus de sa part dans la production mondiale (0.8 %). Les échanges internationaux de la Suisse (moyenne des importations et des exportations) en proportion du PIB ont été longtemps supérieurs à la moyenne pour la zone de l'OCDE, même si cette proportion a diminué depuis les années 90. Elle était en 2002 de 40.5 %, soit un peu moins que la moyenne de l'OCDE de 43.1 %.

L'ouverture traditionnelle de l'économie suisse repose sur plusieurs facteurs. Pour réduire le risque d'être trop tributaire des échanges avec un pays donné, un petit pays comme la Suisse a besoin d'un grand nombre de partenaires commerciaux. Le manque de ressources naturelles pousse également à commercer avec le reste du monde. Autre facteur essentiel, la situation géographique de la Suisse, qui la place au carrefour de l'Europe, puisqu'elle a une frontière commune avec quatre pays de l'UE, dont trois des plus grands. Elle est donc une voie incontournable pour le transit et le commerce intercontinental de marchandises par route et par rail; tel est le cas également pour le transport d'électricité et, dans une moindre mesure, de gaz naturel sur le marché européen.

L'ouverture de l'économie suisse a été également favorisée par une politique traditionnellement libérale dans le domaine du commerce international. Les obstacles tarifaires sont plus faibles qu'en moyenne dans la zone de l'OCDE et les obstacles non tarifaires ont eu tendance à diminuer grâce aux efforts déployés pour éliminer les entraves techniques aux échanges. Depuis longtemps, l'un des objectifs est d'assurer au pays un accès abondant aux biens, aux services et aux capitaux. À cette fin, les autorités se sont efforcées d'éliminer les obstacles à l'activité des entreprises suisses à l'étranger et ont œuvré au niveau international à des règles du jeu propices aux échanges internationaux. La Suisse a conclu près de 200 accords internationaux, pour la plupart à vocation commerciale. Les principaux partenaires de la Suisse sont les pays industrialisés, et surtout les membres de l'UE.

La Suisse compte un très grand nombre de PME, mais elle est aussi le siège de géants multinationaux, notamment dans les secteurs de la chimie, de la pharmacie, de l'industrie alimentaire, de la finance et des assurances. L'investissement direct étranger (IDE) est depuis longtemps le moteur de l'internationalisation des entreprises suisses. Les flux d'IDE sont importants, mais irréguliers. Ils ont fortement augmenté ces dernières années, surtout dans les services. En dehors de l'Europe, la Suisse devance souvent certains de ses voisins en tant que pays d'origine de l'IDE. À la fin de 2003, les investissements directs suisses à l'étranger atteignaient 424 milliards de CHF (l'équivalent de 98 % du PIB), dont 42.9 % dans l'Union européenne et 66.3 % dans le secteur des services. Les entrées d'IDE en Suisse, tout en étant inférieures, sont néanmoins relativement élevées (200.1 milliards de CHF à la fin de 2003, soit 46 % du PIB) et elles concernent surtout les services financiers. Grâce à l'excédent net de ses sorties de capitaux, la Suisse a pu accroître ses revenus de l'investissement et son excédent de balance courante (supérieur à 10 % du PIB ces dernières années), de sorte que les recettes nationales augmentent plus vite que le PIB.

Cela étant, le degré d'exposition de l'économie à la concurrence extérieure est très variable d'un secteur à l'autre, ce qui crée une nette dichotomie entre les secteurs exposés et les secteurs protégés. L'agriculture est grandement protégée par des obstacles tarifaires et non tarifaires. La pénétration des importations est faible pour certains biens d'équipement dans lesquels les entreprises suisses se sont spécialisées, mais aussi dans le textile, l'agroalimentaire, les boissons et le tabac, du fait de l'existence de certains obstacles aux échanges, notamment de nature non tarifaire, dans certains de ces secteurs. Les produits pharmaceutiques brevetés sont protégés contre les importations parallèles. L'accès au marché de certains services comme l'assurance vie est plus difficile que dans les pays de l'UE. La Suisse perd de sa compétitivité en tant que centre de production. Néanmoins, elle accueille de nombreuses entreprises étrangères qui, grâce à des avantages fiscaux et à d'autres facteurs, y ont établi leur siège.

L'ouverture de l'économie manifeste aujourd'hui des signes de fragilité. Dans le World Competitiveness Report de 2004, la Suisse n'était classée pour l'ouverture de son économie qu'au 50^e rang sur 60 pays pris en compte pour la réponse à la question « Le protectionnisme de votre économie a-t-il une incidence négative sur la conduite de votre entreprise? ». Dans ce même rapport, la Suisse se situait également dans la moitié inférieure des pays examinés pour ce qui est de la délocalisation de la production future comme menace pesant sur l'avenir de l'économie intérieure. La base de données de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits confirme ces résultats en classant la Suisse dans le tiers inférieur pour l'ouverture aux échanges et aux investissements étrangers envisagée du point de vue réglementaire. La Suisse semble bien plus ouverte pour les opérations à destination de l'étranger que pour les opérations en sens contraire.

Un marché du travail flexible

La première caractéristique du marché du travail suisse est la forte proportion de travailleurs étrangers. Malgré la politique sélective d'immigration pratiquée depuis le milieu des années 60, la proportion de travailleurs étrangers dans la population active est l'une des plus élevées dans le monde industriel, puisqu'elle est proche de 25 %. Autre caractéristique du marché du travail suisse, un taux d'activité élevé se doublant d'un faible chômage. Le taux global d'activité et le taux d'activité des hommes comptaient en 2003 parmi les plus élevés pour les pays de l'OCDE (respectivement 77.8 % et 84.9 %); il en est de même pour le taux d'activité des travailleurs âgés (55 à 64 ans), qui atteignait 65.6 %

en 2003. La situation est identique pour les femmes, dont le taux d'activité était de 70.6 % en 2003, 56.5 % travaillant à temps partiel, soit bien plus que la moyenne pour l'UE (34 %).

Le chômage, infime avant le milieu des années 70, est resté très faible jusqu'au début de la décennie 90. Il a rapidement augmenté après 1991, avant de reculer progressivement avec l'expansion économique, en tombant à 1.7 % en 2001, avant de remonter au cours de la dernière récession, sans en revenir néanmoins à son point haut précédent. En 2003, le taux de chômage normalisé, de 4.2 %, était nettement inférieur à la moyenne de l'OCDE, 7.1 %. La faible ampleur relative du chômage tient à une série de facteurs qui se rattachent essentiellement à la flexibilité du marché du travail : la décentralisation du système de négociation des salaires, qui permet de différencier la hausse des salaires réels en fonction de la productivité, un consensus social qui préfère la négociation à la confrontation (« paix sociale »), l'absence de salaire minimum légal, un régime strict d'assurance chômage qui empêche la dépendance à l'égard des prestations, l'absence de protection contre le licenciement, qui favorise l'embauche, et des mesures actives encourageant la réinsertion des sans-emploi afin de lutter contre le chômage de longue durée¹.

Une politique monétaire qui inspire confiance

Le principal objectif de la Banque nationale suisse (BNS), chargée de conduire en toute indépendance la politique monétaire, est la stabilité des prix à moyen terme, c'est-à-dire une hausse annuelle des prix inférieure à 2 %, tout en évitant la déflation. À cette fin, la BNS doit également tenir compte de la conjoncture économique. À de rares exceptions près, l'inflation est restée extrêmement faible et stable en Suisse par rapport aux autres pays. Les solides performances monétaires ont renforcé la crédibilité de la BNS sur les marchés de capitaux. Elles expliquent, tout comme le niveau élevé d'épargne, pourquoi les taux d'intérêt à long terme sont inférieurs à ceux observés dans la plupart des autres pays de l'OCDE.

Ces faibles taux d'intérêt tiennent aussi à ce que la Suisse est un petit pays à monnaie internationale. Cela veut dire également que le franc suisse est exposé aux perturbations qui peuvent se produire sur les marchés internationaux de capitaux en période d'incertitude économique et géopolitique dans le monde. Le franc suisse joue un rôle de monnaie refuge qui complique la tâche de la BNS, car il peut déclencher des fluctuations du taux de change aboutissant à des conditions monétaires qui ne sont pas adaptées à la situation économique interne. L'instabilité du taux de change peut également menacer l'ouverture internationale du pays et donc avoir un impact négatif sur la croissance économique. Ces deux dernières décennies, le franc suisse a eu tendance à s'apprécier aussi bien en termes nominaux qu'en termes effectifs réels, mais sans afficher, à de rares exceptions près, une instabilité spécialement marquée du point de vue international. L'introduction de l'euro semble néanmoins avoir atténué les risques de tension dus au rôle de monnaie refuge du franc suisse en cas de problèmes de parité entre les monnaies européennes. La zone euro pourrait également contribuer à l'avenir à une plus grande stabilité du franc suisse par rapport aux monnaies européennes.

Un secteur financier très développé

Les services financiers sont l'un des piliers de l'économie suisse, étant donné leur poids direct et indirect en termes de valeur ajoutée et d'emploi. La part des services financiers dans la valeur ajoutée totale était de 13.6 % en 2002, la part de ces services dans l'emploi atteignant 6.5 % en 2001. Les chiffres ont pratiquement doublé au cours des

années 90 grâce à la forte croissance du secteur bancaire, du secteur parabancaire et du secteur financier des assurances. Traditionnellement, l'un des points forts des services financiers suisses est la gestion de patrimoine, qui représente plus de la moitié de la valeur ajoutée du secteur bancaire. En 2001, les actifs gérés sous la forme de dépôts des clients étaient de 3 224 milliards de CHF (764 % du PIB); ils sont retombés à 2 870 milliards (665 % du PIB) en 2002 à cause de la crise qu'ont traversée les marchés financiers. Les dépôts se répartissent entre la clientèle privée (42.1 %) et les investisseurs institutionnels (47.5 %), auxquels il faut ajouter la clientèle commerciale.

La place financière suisse compte parmi les acteurs majeurs sur la scène internationale. Du point de vue du volume des actifs gérés par les organismes de placement, elle se classe au 9^e rang dans le monde. En 2001, 2.4 % des 13 000 milliards d'euros investis dans ces organismes étaient gérés en Suisse. Le marché boursier joue lui aussi un grand rôle. En 2002, il se classait au 8^e rang dans le monde pour la capitalisation boursière, bien que les sociétés cotées soient relativement peu nombreuses. Quant au volume des transactions sur le marché des changes, le franc suisse était 5^e dans le monde derrière le dollar des États-Unis, l'euro, le yen japonais et la livre sterling.

Le développement des marchés de capitaux a été favorisé en Suisse par les conditions cadres suivantes : une économie ouverte, des activités performantes et diversifiées dans l'industrie et les services, des infrastructures techniques modernes et interconnectées (système de paiement, plateforme de négociation, règlement et livraison des titres), la protection de la vie privée via le secret bancaire, une fiscalité relativement faible et une politique de non-intervention dans le domaine monétaire et budgétaire. Le contexte et les structures des services financiers ont connu de profondes mutations dans les années 90, sous l'effet du progrès technique et d'une grande capacité d'innovation – avec notamment la mise en place de marchés boursiers électroniques et de transactions financières par Internet – sans compter les mesures prises pour combattre la criminalité financière. Ce secteur a enregistré de nombreuses fusions et le nombre des banques est tombé de 495 en 1990 à 356 à la fin de 2002. Certaines de ses composantes sont moins efficaces. Le marché du non-coté et celui du capital-risque restent sous-développés, instables et peu transparents. Le secteur des services financiers se caractérise également par une concurrence insuffisante, surtout au niveau cantonal.

Une grande capacité d'innovation, facteur de compétitivité

La Suisse est traditionnellement très active dans le domaine de l'innovation. En 2000, 3 % du PIB ont été consacrés à la recherche-développement (R-D), proportion nettement supérieure à celle observée pour l'OCDE et l'UE (respectivement 2.2 % et 1.8 %). Près des trois quarts de la R-D, dont un peu moins de 90 % étaient affectés au développement expérimental et à la recherche appliquée, étaient le fait d'entreprises privées. Les activités de R-D du secteur public, dont 90 % concernent la recherche fondamentale, sont menées pour l'essentiel par les établissements d'enseignement supérieur, la Confédération et les autres organismes ne représentant qu'une très faible proportion du total (3 %). Les activités de R-D sont surtout financées par le secteur privé (71 %) et la quasi-totalité des dépenses de R-D des entreprises privées sont financées sur fonds propres (95 %). Si le secteur public contribue si peu aux dépenses de R-D des entreprises privées, c'est en raison d'une politique claire quant au rôle respectif du secteur public et du secteur privé dans le financement de la recherche fondamentale, d'une part, et dans les coûts à supporter pour entrer sur un marché, de l'autre. Les entreprises suisses investissent abondamment dans

la R-D à l'étranger, surtout dans l'électrotechnique et la chimie. En 2000, les dépenses dans ces secteurs atteignaient 9 milliards de CHF, soit beaucoup plus que la somme consacrée à ces mêmes activités en Suisse.

Les activités d'innovation des entreprises ne se limitent pas aux dépenses de R-D. La plupart des entreprises sont trop petites pour pouvoir s'engager dans la R-D. Selon les enquêtes spécialisées, 68 % des entreprises suisses lancent des innovations, ce qui fait de la Suisse l'une des économies les plus innovantes de la zone de l'OCDE; en témoigne le nombre de brevets par habitant, le plus élevé dans la zone de l'OCDE.

Toutefois, l'innovation suisse est essentiellement axée sur l'amélioration de la qualité et sur le perfectionnement, plus que sur le développement de nouveaux produits et procédés à haut risque. En outre, il est un fait que le niveau de coopération entre les entreprises – surtout les PME – et les établissements publics de recherche universitaire est faible, malgré les mesures d'encouragement que prennent les pouvoirs publics. Certes, il faut assurer un financement public suffisant pour la recherche, mais la recherche fondamentale pourrait être mieux reliée au marché. La situation actuelle appelle probablement une amélioration des conditions de l'entrepreneuriat, tout spécialement dans les PME des secteurs protégés. Les brevets suisses sont essentiellement délivrés pour des activités qui, au niveau mondial, ne sont pas les plus porteuses. La Suisse ne produit pas beaucoup dans des secteurs comme les technologies de l'information et l'électronique, tant et si bien que ses performances globales sur le plan de l'innovation ont tendance à se dégrader quelque peu depuis le début des années 90. Avec des exportations de haute technologie qui représentent 16.9 % de ses exportations totales, la Suisse se place actuellement à un rang moyen parmi les pays industrialisés. Elle a été dépassée ces dernières années par des pays comme l'Irlande et plusieurs pays d'Asie du Sud-Est. La Finlande et la Suède, entre autres, ont également davantage progressé dans les activités de R-D cette dernière décennie.

Même si la Suisse reste attrayante pour les multinationales, il est essentiel de développer la capacité d'innovation des PME et d'éliminer les obstacles à leur expansion, la capacité de gagner des parts de marché au plan mondial étant fonction de la taille de l'entreprise. La croissance des PME se heurte aux obstacles suivants : une concurrence insuffisante sur certains marchés de services, des formalités administratives trop compliquées, un régime de la faillite inadapté, des marchés du capital-risque relativement sous-développés et plusieurs pratiques fiscales et réglementaires dont les effets sont défavorables (double imposition des dividendes, par exemple).

Une très bonne valorisation du capital humain

En 2002, 82 % des actifs de 25 à 64 ans étaient titulaires d'un diplôme de l'enseignement secondaire ou avaient reçu une formation professionnelle; cette proportion, supérieure à la moyenne de la zone de l'OCDE (65 %), a d'ailleurs tendance à augmenter pour toutes les tranches d'âge. Mais pour les niveaux supérieurs d'instruction (universités, établissements d'enseignement supérieur spécialisé), la proportion n'était pas particulièrement élevée (26 % de la population de référence), soit un peu moins que la moyenne pour la zone de l'OCDE (28 %), bien qu'elle ait augmenté par rapport au début des années 90 grâce au développement de l'enseignement supérieur professionnel. Le succès de l'apprentissage joue sans aucun doute beaucoup dans ces chiffres. Quant aux femmes diplômées de l'enseignement supérieur, elles sont nettement sous-représentées par comparaison avec d'autres pays. La disparité hommes/femmes dans le domaine éducatif

est très sensible, avec toutefois certains signes d'amélioration. C'est ainsi que la proportion des femmes d'âge actif sans diplôme du secondaire ou formation professionnelle est proche du double de celle observée pour les hommes. Néanmoins, les femmes représentaient, pour l'année universitaire 2003-04, 45 % des effectifs de l'enseignement supérieur.

La formation de capital humain est essentiellement financée par les pouvoirs publics, le secteur privé y contribuant surtout via le système d'apprentissage dual. En 2002, le financement public des établissements de formation atteignait au total 23 milliards de CHF, soit 5.4 % du PIB (contre 5 % en moyenne dans la zone de l'OCDE) et les dépenses par élève comptaient parmi les plus élevées pour la zone de l'OCDE.

Les résultats obtenus par les jeunes de 15 ans, tels qu'ils ressortent de la dernière enquête PISA de l'OCDE, sont assez bons, mais pas exceptionnels. La Suisse se classe à la quatrième ou à la cinquième place pour les mathématiques et les sciences naturelles, derrière la Finlande et le Japon. Pour la lecture, elle se situe à un rang moyen dans la zone de l'OCDE.

Un système unique de gouvernance reposant sur un large consensus des citoyens

À de nombreux égards, le système suisse de gouvernance constitue un point fort qui peut être exploité pour promouvoir des réformes durables. La Suisse est dotée d'un solide cadre de gouvernance publique, bâti en plusieurs siècles, qui s'appuie sur deux grands piliers : le fédéralisme et une démocratie très participative via le référendum. Malgré les nombreuses modifications de la constitution, le fédéralisme et le système référendaire n'ont fondamentalement pas changé depuis 1874. Le système juridique suisse, très développé, met un fort accent sur la protection des droits individuels et de l'investissement privé. Les Suisses sont très confiants dans les organes de gouvernement et les institutions publiques et ils attribuent une grande légitimité à l'action publique. On peut y voir la conséquence directe de la nécessité d'un consensus pour la prise de décision et, à cet effet, du large recours à la consultation.

La participation des citoyens à la prise de décision

Le mécanisme du référendum est fondamental de par son influence sur la composition du gouvernement et les décisions importantes des autorités publiques. Il a engendré des procédures de consultation visant à faire participer au processus politique un large éventail de parties concernées. Il fait partie intégrante de la démocratie directe suisse et offre un très bon exemple d'un système de gouvernance publique qui confère au choix des citoyens et à leur action collective un rôle central dans l'élaboration des décisions, petites et grandes.

La participation des citoyens grâce à ces mécanismes, qu'elle porte sur des questions ponctuelles ou des problèmes plus généraux, ne renforce pas seulement la démocratie dans son essence même, l'expression de la volonté du peuple, mais elle est en outre souvent positive pour l'économie. La fiscalité, au moins si l'on considère le passé, illustre bien le fonctionnement concret de ces mécanismes. L'une des spécificités de la gestion publique en Suisse réside en ce que, via leur droit d'initiative et grâce au système référendaire, les citoyens ont un pouvoir de décision pour la plupart des taux d'imposition. Aux niveaux cantonal et communal, ils peuvent aussi faire connaître leur position sur les dépenses publiques. Toute disposition importante concernant la répartition des tâches entre les niveaux de gouvernement et pouvant accroître les recettes donne lieu à un

référendum obligatoire et doit être approuvée à une double majorité, celle du peuple et celle des cantons. La conjonction d'une approche fédéraliste et d'un système de démocratie directe appliqué aux finances publiques a de longue date contribué à la discipline budgétaire et donc à la taille traditionnellement modeste du secteur public. Ce souci de ne pas dépenser inutilement ou inefficacement s'exprime dans d'autres domaines. C'est ainsi qu'un régime d'aide à l'énergie solaire a été rejeté par votation populaire. Mais ce cadre semble avoir perdu une partie de son efficacité ces dernières années, car il n'a pas pu empêcher une forte hausse de la quote-part fiscale depuis le début des années 90.

La votation populaire influe également sur les décisions qui ont des conséquences directes pour la qualité de la vie. On peut prendre comme exemple le développement du transport ferroviaire et le rejet, dans cet ordre d'idées, d'une initiative qui avait pour but d'étendre le réseau routier (le non a remporté une nette majorité en 2004). Le souci de préserver l'environnement alpin a contribué au développement du réseau ferroviaire. La recherche de la qualité de vie peut également avoir des répercussions économiques plus discutables. L'initiative populaire pour la protection des régions alpines a retardé de plusieurs années les négociations avec l'UE destinées à remédier à certaines des conséquences négatives du rejet de l'EEE par la Suisse. La menace d'une votation populaire visant à limiter le survol de nuit du canton de Zurich est un élément essentiel du débat sur l'avenir de l'aéroport de Zurich. Mais on constate aussi que des décisions qui auraient alourdi la réglementation ont été rejetées par votation populaire.

Sur un plan plus général, la possibilité qui est offerte aux citoyens de prendre des décisions favorise un niveau extrêmement élevé de respect des dispositions législatives et réglementaires une fois qu'elles ont été adoptées. Les réformes couronnées de succès s'appuient très souvent sur un soutien populaire, ce qui concourt également à leur bonne mise en œuvre. Le référendum légitime les décisions, auxquelles les citoyens sont moins susceptibles de s'opposer s'ils y ont activement participé. Autrement dit, le système de démocratie directe est bien enraciné et pris très au sérieux.

Il faut s'attarder sur le mécanisme du référendum du point de vue de son impact concret sur la prise de décision (qu'on distinguera à cet égard de la décision proprement dite). Ce mécanisme a de profondes répercussions sur le délai nécessaire pour adopter et appliquer une réforme. C'est la Constitution qui détermine sur le fond quelles sont les décisions qui doivent donner lieu à votation populaire. La participation populaire à la prise de décision peut ralentir les évolutions nécessaires et compliquer le processus de changement. Cela est vrai dans un grand nombre de domaines : l'adhésion à l'EEE, la réforme de l'assurance vieillesse de base et de l'assurance invalidité, la réforme postale et celle de l'électricité sont sans doute les exemples les plus frappants de ces dernières années. La marge d'acceptation de certaines réformes peut être étroite, comme pour la réforme postale. De même, d'autres réformes ont été rejetées à une étroite majorité, notamment celles concernant l'EEE et l'électricité. Ce rejet a suffi pour stopper durant plusieurs années le règlement d'importants dossiers. Deux tentatives de nouvelle loi sont parfois nécessaires pour parvenir à un accord si le référendum est demandé². Même si la première tentative échoue, elle déclenche un processus essentiel de communication et d'assimilation qui contribue à la formation du consensus nécessaire pour que la deuxième tentative soit couronnée de succès, mais il faut pour cela un délai qui peut atteindre plusieurs années. On peut illustrer ce phénomène par l'échec du référendum de 1992 sur l'adhésion à l'EEE. Cet échec a ouvert la voie à la recherche d'une nouvelle approche d'un

problème qu'on ne pouvait pas laisser de côté : les relations entre la Suisse et l'UE. Les premiers accords bilatéraux qui ont finalement vu le jour n'ont été soumis à référendum que sept ans et demie après celui sur l'adhésion à l'EEE et ils ont été approuvés à une majorité de 67.2 % et avec un vote positif de presque tous les cantons. Contrairement à l'adhésion à l'EEE, le oui d'une majorité de cantons n'était pas indispensable car les accords étant intrinsèquement statiques. Les résultats du deuxième référendum ne traduisent pas nécessairement une nouvelle attitude de la part du public, mais un changement dans la nature du projet : les accords diffèrent de l'EEE en ce qu'ils n'impliquent pas une évolution automatique et doivent être réajustés au fil du temps.

Encadré 1.1. Le système référendaire suisse

En Suisse, la gouvernance repose sur un système de démocratie semi-directe qui confère aux citoyens d'importants pouvoirs constitutionnels et législatifs reposant sur le droit de référendum et le droit d'initiative. Aux niveaux cantonal et communal, on trouve des systèmes similaires aux dispositions fédérales décrites ci-après.

Droit de référendum

Les citoyens ont le droit de se prononcer *a posteriori* sur une décision du Parlement. En cela, le référendum est comparable à un droit de veto puisqu'il permet aux citoyens de rejeter – ou d'approuver – les décisions législatives adoptées par le Parlement et par le gouvernement. Il existe deux types de référendum au niveau fédéral :

- Le référendum (constitutionnel) obligatoire : les révisions de la Constitution, les lois fédérales déclarées urgentes et dépourvues de base constitutionnelle et la ratification des traités impliquant l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales doivent être approuvés par la majorité des citoyens et des cantons.
- Le référendum (législatif) facultatif : les lois fédérales, les arrêtés fédéraux de portée générale et les traités internationaux de durée indéterminée, les dispositions légales importantes et les dispositions légales qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou qui entraînent une unification multilatérale du droit entrent dans ce cadre. Les propositions sont soumises à une votation populaire à la majorité simple dès lors qu'un référendum est demandé par voie de pétition signée par 50 000 électeurs ou un minimum de huit cantons dans les 100 jours suivant la publication du texte concerné.

Les lois d'une durée de validité inférieure à un an ne tombent pas sous le coup de cette procédure référendaire.

Droit d'initiative (initiative populaire)

Les citoyens peuvent demander une révision de la Constitution s'ils réunissent 100 000 signatures dans un délai de dix-huit mois. La révision demandée entre en vigueur si elle est approuvée simultanément par la majorité des citoyens et des cantons. L'initiative populaire peut porter sur une proposition d'ordre général ou, ce qui est beaucoup plus souvent le cas, sur un texte précis qui ne peut être modifié ni par le Parlement, ni par le gouvernement. Un contre-projet (généralement de moindre portée) peut être soumis par le Parlement (souvent à la suite d'un projet du Conseil fédéral).

Le référendum peut être également l'occasion de se prononcer sur une question très spécifique, ce qui ralentit la prise de décision lorsqu'il faut agir sur plusieurs fronts dans des délais similaires. Il a tendance à favoriser l'adoption de lois auxquelles font défaut

d'importantes modalités (ce qui s'explique aussi par la procédure parlementaire). Ces modalités font ensuite l'objet d'une ordonnance³, voire d'une nouvelle loi (et, ce qui est tout à fait possible, d'un autre référendum). Une nouvelle phase peut donc être nécessaire pour développer ou restreindre la loi initialement adoptée. La révision récente de la loi sur les cartels et celle prévue de la loi sur le marché intérieur illustrent bien ce phénomène. La loi sur la réforme postale a été modifiée après les discussions engagées dans le contexte d'une initiative populaire, en la complétant par des mesures de sauvegarde des bureaux de poste locaux. Non seulement le processus de réforme se trouve encore davantage ralenti, mais il n'est pas toujours facile de procéder ultérieurement à des modifications. On peut prendre l'exemple de la création de nouvelles autorités indépendantes de régulation dans les industries de réseau, où il a été difficile de remédier aux lacunes initiales dans les pouvoirs et responsabilités de ces autorités. Si la loi initiale est floue ou lacunaire, ou si elle met en place un cadre juridique et institutionnel inadéquat, les ordonnances visant à corriger ces déficiences risquent de ne pas être efficaces. Ainsi, la libéralisation de l'accès à la boucle locale (le dernier kilomètre du réseau fixe reliant le client au prestataire) a été retardée à cause de certaines carences dans le cadre institutionnel initial de la régulation des télécommunications.

Globalement, les résultats des référendums de ces dernières années ne reflètent pas un plus large accord en faveur de la réforme, mais un consensus fragile qui, souvent, ne peut régler certains détails traduisant des divergences d'opinion qui restent en suspens malgré tous les efforts déployés pour dégager une solution consensuelle. Le défi à relever est d'innover dans la prise de décision de façon à améliorer les perspectives d'adoption des réformes nécessaires tout en préservant les droits populaires auxquels chacun attache un si grand prix et qui jouent un si grand rôle.

Une tradition de recherche du consensus et de consultation

La participation d'un large éventail d'acteurs au mécanisme politique est profondément enracinée dans les valeurs de la société suisse, ce qu'illustre parfaitement la participation des citoyens par voie de référendum et d'initiative populaire. Sur un plan plus général, on parle en Suisse de « concordance », ce qui correspond à l'impératif historique de compromis entre les divers groupes linguistiques et religieux. Le système suisse de gouvernance privilégie et en fait exige la recherche d'un consensus dans les décisions de toutes sortes. La disposition au compromis est l'une des grandes caractéristiques de la politique suisse; d'ailleurs, le gouvernement est constitué d'une coalition des principaux partis, il n'y a pas de veto présidentiel (le président suisse exerce par rotation des fonctions essentiellement honoraires) et il ne règne pas au Parlement une stricte discipline de parti. La prise de décision collégiale au sein du Conseil fédéral implique la recherche permanente de majorités, aussi bien au Parlement que dans l'électorat. Le risque d'un rejet par référendum est toujours présent pour les dossiers les plus importants, ce qui incite à trouver des solutions de compromis approuvées par tous les groupes qui sont en mesure de lancer un référendum déjà à un stade précoce, après les consultations publiques, cette recherche du compromis pouvant intervenir en dernier lieu lors des débats parlementaires.

Pour ce faire, des mécanismes complets et transparents de consultation sont indispensables. Mais la recherche d'un consensus et la consultation ont un coût du point de vue du délai qu'exige l'adoption d'une réforme.

Encadré 1.2. Procédures de consultation

Comme il est indiqué ci-après, la procédure législative prévoit une longue séquence de procédures de consultations internes et externes.

Procédures de consultation au sein du gouvernement fédéral et de l'administration

Afin de parvenir au consensus interne requis, une procédure de consultation double est prévue pour les projets de loi que le Conseil fédéral soumet au Parlement et pour les ordonnances. Les services fédéraux se consultent entre eux avant de soumettre la proposition au Conseil fédéral. La seconde phase de consultation, appelée « procédure de co-rapport », est lancée ensuite. Le ministère pilote soumet sa proposition au Conseil fédéral en vue de son adoption par le gouvernement (la proposition doit recueillir la majorité des sept conseillers fédéraux).

Consultation externe

Les cantons, les partis politiques, les associations et les autres milieux intéressés ont la possibilité d'examiner les grands projets de loi proposés par le gouvernement fédéral et d'en débattre. Il existe des procédures formelles et informelles à cet effet.

Fortes bases légales pour la procédure de consultation formelle

La Constitution évoque explicitement la procédure de consultation externe. L'article 147 stipule que « les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés sont invités à se prononcer sur les actes législatifs importants et sur les autres projets de grande portée lors des travaux préparatoires, ainsi que sur les traités internationaux importants ». Depuis 1991 (et l'adoption d'une ordonnance), la procédure est définie de façon détaillée : organisme responsable de la consultation, organisations consultées, délais, modalités et publication des résultats. Les règles actuelles de la procédure de consultation sont définies dans une loi fédérale de 2005 qui limite les sujets pouvant faire l'objet d'une procédure de consultation aux projets ayant une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle et qui confère au Conseil fédéral ou à une commission parlementaire la principale responsabilité de l'ouverture de la procédure de consultation. La Chancellerie fédérale assure la coordination des consultations.

Mécanismes de consultation externe moins formalisés

Indépendamment de la consultation du public sur les projets de loi, les milieux intéressés peuvent émettre un avis à l'occasion de réunions spécifiques, de débats publics, de forums publics, etc. La participation à des commissions extraparlimentaires donne à une large palette de milieux intéressés la possibilité d'intervenir à un stade précoce. Ces commissions leur permettent de défendre leurs intérêts, mais elles permettent aussi aux autorités suisses d'apprécier le sentiment des parties présentes (sentiment que peut partager l'ensemble de l'électorat) et d'évaluer les chances d'adoption du projet de loi concerné. Pour les groupes de défense d'intérêts, il est important de montrer leur capacité à lancer un référendum (procédure qui peut aboutir au rejet du projet de loi) parce qu'ils ont ainsi beaucoup plus de chances que leur avis soit pris en compte. Lorsqu'un projet de législation est lancé, il peut aussi être fait appel à des comités mixtes composés de fonctionnaires et d'experts indépendants afin de bien identifier les problèmes et de les comprendre. Des procédures de consultation existent aussi au niveau des cantons, bien qu'à une échelle moins complexe.

Le défi de la croissance en Suisse

La Suisse, par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE, est une économie qui, à de nombreux égards, se singularise par sa richesse et son bon fonctionnement. Le niveau de vie restant élevé, une grande partie de la population ne voit pas très bien pourquoi des réformes sont nécessaires ou peuvent être même urgentes. Néanmoins, certains signes, qui sont loin d'être négligeables, montrent que tout ne va pas pour le mieux. La croissance tendancielle étant très faible en Suisse depuis 1990 (c'est l'une des plus lentes dans la zone de l'OCDE), la position relative de la Suisse, et donc son niveau de vie relatif, se sont dégradés. Le niveau de vie a progressé plus lentement qu'en Autriche, aux États-Unis et dans les grands pays de la zone euro (de 0.5 à 1 % de moins ces quinze dernières années)⁴. L'écart se résorbe donc par rapport à l'Europe et à l'OCDE.

Une croissance tendancielle faible et une érosion graduelle du niveau de vie...

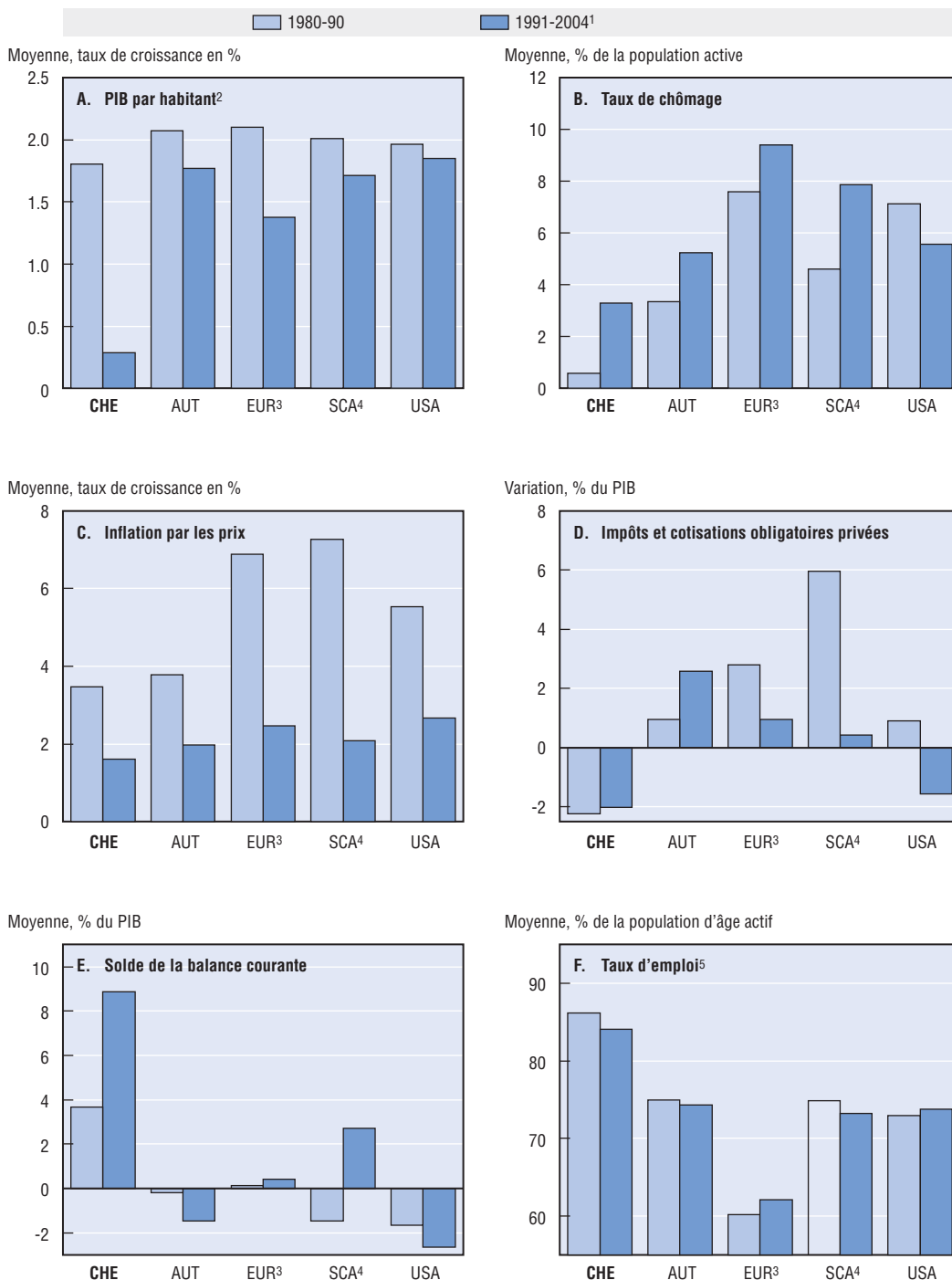
Si l'on considère l'évolution de l'économie suisse depuis plusieurs décennies, on constate que les années 90 ont marqué un tournant avec la stagnation de la croissance par rapport à la moyenne pour la zone de l'OCDE, même s'il y a débat quant à l'ampleur du ralentissement (voir l'annexe A). Au cours de cette période, la croissance annuelle moyenne du PIB par habitant est restée stationnaire, alors qu'elle s'accélérait en moyenne de plus de 1 % dans les autres économies développées, et bien souvent de plus de 2 % (Irlande, Luxembourg, Norvège, Australie, Espagne, États-Unis et Danemark). Ce médiocre résultat tient en partie à une longue stagnation marquée par une double récession durant la première moitié de la décennie 90, alors que la situation était moins morose dans les autres pays d'Europe et que l'économie américaine connaissait l'expansion. Le rejet par référendum populaire de l'adhésion de la Suisse à l'EEE en 1992 a joué dans les difficultés du début des années 90, mais les problèmes de politique monétaire entre 1989 et 1996, de même que le surinvestissement dans la construction à la fin des années 80, sont également à prendre en compte.

Si l'on fait abstraction de la faible croissance tendancielle à long terme, les autres indicateurs économiques sont favorables (graphique 1.1). Grâce à un marché du travail flexible, le taux de chômage reste relativement faible et le taux d'activité se situe à un niveau élevé. L'inflation est bien maîtrisée et l'excédent durable de la balance courante montre que la compétitivité est toujours bonne. En revanche, malgré la forte hausse des prélèvements obligatoires au cours des années 90, les autorités publiques ont de plus en plus de mal à équilibrer leurs budgets.

Si l'on envisage l'avenir, on peut essayer de déterminer ce qu'il adviendra si ces tendances persistent. On peut légitimement se demander pourquoi la croissance économique est nécessaire dès lors qu'actuellement le niveau de vie et d'autres indicateurs du bien-être affichent de si bons résultats. La réponse est qu'une plus forte croissance est indispensable pour empêcher une nouvelle érosion relative du niveau de vie et pour pouvoir financer les mesures à prendre face aux défis économiques actuels et futurs. L'enjeu est en particulier d'assurer la viabilité financière à long terme du système de protection sociale avec des dépenses qui continuent d'augmenter rapidement sur fond de vieillissement de la population.

Pour accélérer la croissance potentielle, il faudra utiliser plus efficacement le facteur travail et, surtout, améliorer les gains de productivité en faisant en sorte que les marchés de produits fonctionnent mieux et que la concurrence soit plus vive dans les secteurs

Graphique 1.1. Indicateurs économiques pour la Suisse et pour l'UE/les pays de l'OCDE, 1980-2004



1. Ou dernière année disponible.
 2. À prix constants et aux PPA de 2000.
 3. Moyenne non pondérée de l'Allemagne, la France et l'Italie.
 4. Moyenne non pondérée du Danemark, de la Finlande et la Suède.
 5. Moyenne de 1991-92 pour la première période, et moyenne des deux dernières années pour la deuxième période
 Source : OCDE, Comptes nationaux, Bases de données des statistiques des recettes publiques et perspectives économiques 77.

protégés. Rester très innovant – alors que les résultats dans ce domaine se sont quelque peu dégradés dans les années 90 – est également essentiel pour préserver la compétitivité de l'économie et un niveau de vie élevé.

... en liaison avec une croissance de la productivité relativement faible, qui tient essentiellement à certaines déficiences des marchés de produits et de services

La lente croissance tendancielle de la Suisse n'est pas due à une mauvaise utilisation des facteurs de production. Le capital productif est disponible en quantité suffisante car les taux d'investissement sont élevés. La main-d'œuvre potentielle est abondante et de bonne qualité. Grâce à l'immigration, la population totale a augmenté de 5.9 % dans les années 90, rythme plus rapide que dans la majorité des pays européens. Cette offre potentielle de main-d'œuvre est également utilisée de façon intensive, même s'il existe encore une marge pour l'emploi à plein-temps des femmes. En fait, les taux d'activité masculins et féminins demeurent élevés (malgré la forte proportion de femmes travaillant à temps partiel) et la population active s'est accrue en moyenne de 0.4 % par an cette dernière décennie, soit près de deux fois plus vite que dans la zone euro.

La croissance de la production potentielle a été surtout limitée par les faibles gains de productivité du travail, la façon de mesurer ces gains étant néanmoins sujette à controverse (annexe A). Les estimations disponibles de la productivité du travail, mesurée en équivalent temps plein, se situent entre 1 % et 1.6 % par an, en fonction des données utilisées pour l'emploi, alors que pour les principaux partenaires de la Suisse, on estime les gains de productivité horaires entre 2 et 2.5 % par an durant la décennie 90. Même si l'on retient l'hypothèse la plus optimiste pour les gains de productivité horaires du travail mesurés en équivalent plein-temps, soit 1.5 % au lieu de 1 %, la croissance de la productivité du travail reste faible en Suisse par rapport aux autres pays. Ce phénomène est d'autant plus marqué que l'efficacité du capital productif est très faible en Suisse, alors que le taux d'investissement est plus élevé que dans la plupart des autres pays, ce qui témoigne d'une faible croissance de la productivité totale des facteurs.

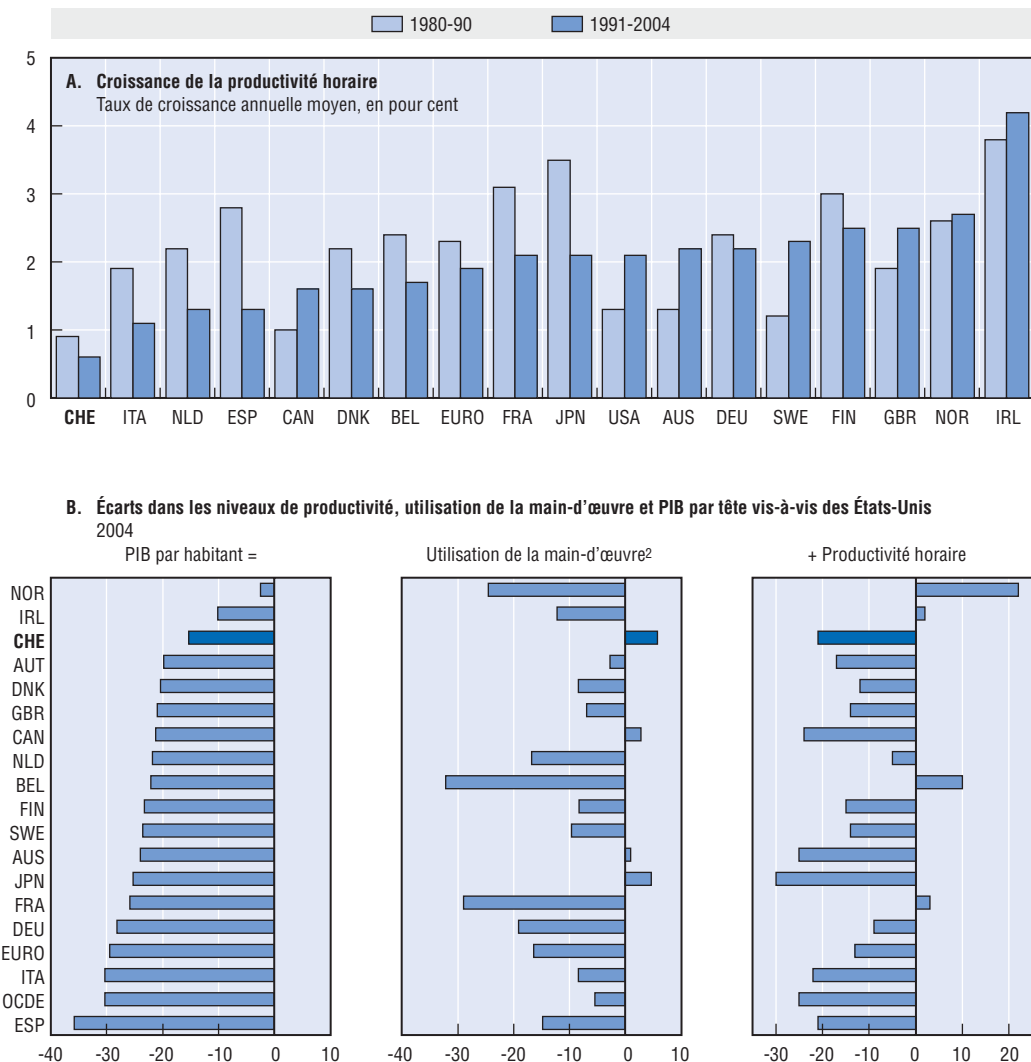
Dans la mesure où les ressources en main-d'œuvre sont déjà fortement utilisées (si on laisse de côté les possibilités de plus forte activité des femmes), une accélération de la croissance économique exige une amélioration de la productivité des facteurs, y compris de la productivité du capital, en particulier parce qu'on peut s'attendre à ce que le vieillissement de la population ralentisse l'augmentation de l'offre de travail à long terme.

Le déficit de croissance, même s'il a été moins marqué durant la décennie 80, est manifeste depuis le premier choc pétrolier des années 70. Cette faible croissance tendancielle donne à penser que le problème de croissance est de nature structurelle.

L'absence de croissance vigoureuse de la productivité tient essentiellement à certaines déficiences dans le fonctionnement des marchés de produits et de services, qui résultent elles-mêmes surtout d'un manque de concurrence et du coût élevé des services fournis par le secteur public ou financés au moyen de cotisations obligatoires⁵.

Le niveau élevé des prix est dû à des problèmes structurels

Le niveau élevé des prix en Suisse reflète très nettement des problèmes de concurrence, interne et externe, et de performance du secteur public. Les prix élevés des services publics (électricité, transport, etc.) et des produits relevant des secteurs administrés (agriculture) renchérissent la production des biens et services destinés aux

Graphique 1.2. La productivité du travail¹ en Suisse : comparaison internationale

1. Définie comme PIB par heure travaillée.

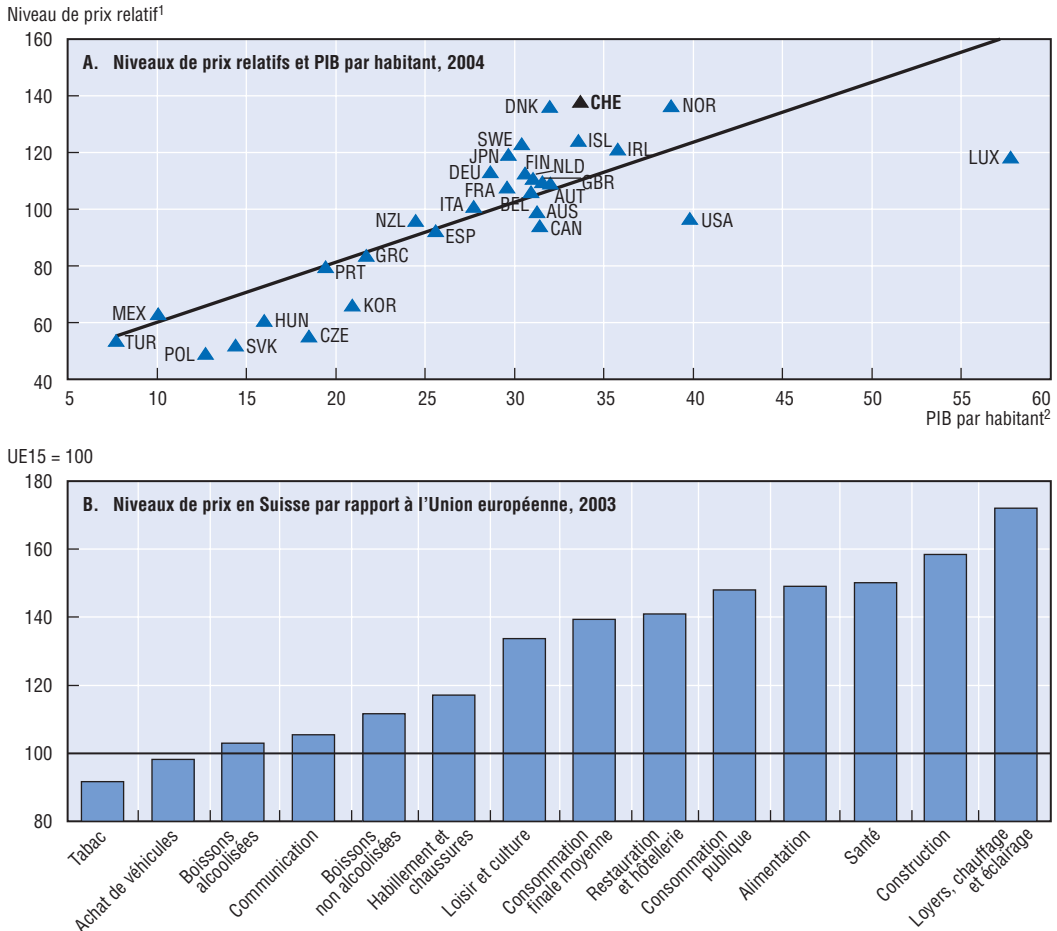
2. L'utilisation des ressources en travail est mesurée comme le nombre total d'heures travaillées divisées par la population.

Source : OCDE, Base de données sur la productivité.

consommateurs. Les ententes et autres pratiques concertées trouvent en Suisse un terrain fertile, vu les traditions de corporatisme et de régionalisme, et la densité de la réglementation. Les salaires dans les activités tournées vers le marché intérieur et dans les secteurs protégés (services aux personnes, commerce de détail, services publics, agriculture) se reflètent dans les salaires élevés que pratiquent les secteurs exportateurs à plus forte productivité. Il en résulte un cercle vicieux, car les rémunérations élevées incitent sans doute les consommateurs à payer cher, même s'ils le font peut-être en partie pour se procurer des biens et services de meilleure qualité. Un autre facteur joue un rôle à cet égard : l'existence d'obstacles non tarifaires, qui persistent à cause des réglementations techniques suisses applicables au niveau de la production, du conditionnement et de l'étalage des produits, et à cause d'entraves juridiques et commerciales aux importations parallèles (protection par brevet, circuits de distribution exclusive, etc.). En fait, le

consommateur suisse supporte le coût du maintien de la compétitivité internationale de ses entreprises internationales, qui lui font payer leurs produits plus cher que sur les autres marchés.

Graphique 1.3. **Le niveau des prix en Suisse : comparaison internationale**



1. Parités de pouvoir d'achat divisées par le taux de change, OCDE = 100.

2. En milliers de dollars US, convertis en PPA.

Source : Eurostat et OCDE, *Comptes nationaux*.

C'est donc un « déficit » de concurrence sur le marché intérieur qui explique pour l'essentiel la faible croissance de l'économie suisse depuis environ une décennie.

Une dégradation préoccupante des finances publiques

Le deuxième grand enjeu consiste à rétablir de saines finances publiques. Une maîtrise insuffisante des dépenses publiques depuis le début des années 90 a entraîné une aggravation des déficits et de l'endettement publics qui a été suivie par une hausse marquée des prélèvements obligatoires, ce qui a contribué à réduire le déficit budgétaire à environ 1¼ % en 2004. Les problèmes auxquels il faut s'attaquer sont l'efficacité insuffisante de certains programmes publics, la mauvaise maîtrise des dépenses sociales et les déficiences du cadre budgétaire à moyen et long terme. Les mécanismes juridiques et institutionnels mis en place aux niveaux cantonal et fédéral pour limiter les déficits et

Encadré 1.3. **Des marchés de produits et de services caractérisés par la cherté des prix**

Connue en Europe comme un « îlot de cherté », la Suisse a une réputation méritée de prix élevés. Les prix moyens sont bien plus forts que dans les autres pays de l'OCDE, même si l'on tient compte du niveau élevé du revenu/habitant (30 % supérieur à celui des pays comparables). Cette situation contraste non seulement avec celle du Luxembourg, petit pays à l'économie très ouverte, mais aussi avec celle des États-Unis, dont le revenu/habitant est lui aussi très élevé. L'écart est moins prononcé par rapport au Danemark, à l'Islande et, dans une moindre mesure, à la Norvège, mais ces pays se caractérisent par une fiscalité indirecte nettement plus forte. Les prix des biens et des services consommés par les ménages suisses en 2004 étaient supérieurs de 52 % par rapport à l'Italie, de 45 % par rapport à la France, de 34 % par rapport à l'Allemagne et de 40 % par rapport à la moyenne de l'Union européenne.

Le graphique 1.3 montre que ces écarts de prix concernent toute une gamme de biens et de services. Les produits alimentaires sont 50 % plus chers que dans les États membres de l'UE, conséquence directe d'une forte protection de l'agriculture. Les prix de la construction et des logements sont eux aussi élevés. Ils s'expliquent en partie par le coût du foncier (résultant de la forte densité démographique et de la pénurie de terrains constructibles) mais la lourdeur de la réglementation est aussi un important facteur de cherté. Le coût élevé de la construction et des logements a un fort impact général sur l'économie et sur les prix. Dans le secteur de la santé, même s'il est difficile de comparer les prix, on a des raisons de penser qu'ils sont supérieurs d'environ 50 % à la moyenne de l'UE, traduisant dans une certaine mesure le coût des intrants et des disparités éventuelles dans l'organisation des services de santé selon les pays. On constate aussi des écarts de prix sensibles dans les secteurs du tourisme, des loisirs et de la culture. Les écarts sont moindres dans les secteurs de l'habillement, des communications et des boissons.

l'endettement sont en particulier inopérants dans la pratique pour les dépenses consacrées aux prestations inévitables de sécurité sociale et de santé. La persistance d'une telle évolution globale des dépenses risque de saper les perspectives de croissance.

La croissance tendancielle des dépenses et des recettes publiques est problématique

Les finances publiques sont restées saines jusqu'au début des années 90. Les budgets des autorités publiques ont commencé alors à se dégrader rapidement, sous l'effet d'une stagnation des recettes publiques se doublant d'une forte progression des dépenses (en particulier sociales). Le déficit budgétaire a commencé à se creuser pour atteindre 2.5 % du PIB en 1997. Grâce à des mesures d'austérité budgétaire et à l'accélération de l'activité économique durant la deuxième moitié de la décennie 90, le déficit a pu être éliminé et il y a même eu excédent en 2000. Mais on a assisté depuis lors à une nouvelle dégradation, qui a touché tous les niveaux d'administration, et plus particulièrement le niveau fédéral, lequel a davantage souffert de l'éclatement de la bulle boursière. Le déficit a atteint 1.5 % du PIB en 2003 et en 2004. Cette tendance est due en partie à l'impact négatif de l'activité économique, mais elle reflète également une dégradation du solde budgétaire structurel.

Le déficit suisse reste relativement faible en comparaison internationale. Néanmoins, la dégradation des finances publiques a nettement gonflé l'endettement public. La dette publique brute est passée de 30 % du PIB en 1990 à près de 55 % en 2002. Pour les deux cinquièmes, cette augmentation tient au (re)financement de diverses entreprises

publiques (les banques cantonales, par exemple) et à la recapitalisation des organismes de retraite. On notera néanmoins que la dette publique brute demeure inférieure en Suisse au niveau observé en moyenne dans la zone de l'OCDE, et le faible niveau des taux d'intérêt a limité les paiements d'intérêts (qui représentaient 5.7 % des dépenses publiques en 2002, soit 1.8 % du PIB). L'évolution est différente d'un niveau d'administration à l'autre. Depuis 1990, la proportion de la dette publique imputable aux communes par rapport au PIB ne s'est pas modifiée, mais en proportion du PIB la dette fédérale a augmenté de 140 %, de 11.8 à 28.7 % du PIB, et la dette des cantons de 90 %, de 9.3 à 17.9 % du PIB.

Au-delà des problèmes de maîtrise du déficit et de la dette publique, la croissance tendancielle des dépenses publiques – et des recettes nécessaires pour couvrir ces dépenses – qui s'est amorcée dans les années 90 a de quoi préoccuper. De plus, comme l'indique l'encadré 1.4, les dépenses publiques sont probablement plus élevées en Suisse

Encadré 1.4. **Mesure de l'évolution des recettes et des dépenses publiques de la Suisse**

Les dépenses publiques de la Suisse sont peut-être plus élevées qu'il n'y paraît

Comme dans les autres pays industrialisés, le secteur public suisse s'est développé rapidement au cours du XX^e siècle, ce qui s'est traduit par une croissance des dépenses publiques. Toutefois, en dépit de leur doublement depuis 1960, les dépenses publiques suisses (dépenses des services publics et dépenses de la sécurité sociale obligatoire) ne paraissent pas élevées par rapport à la moyenne internationale. Pour 2003, elles sont estimées à 40 % du PIB, ce qui est proche de la moyenne de l'OCDE, mais inférieur à la moyenne de l'UE (48 %). Il est cependant difficile de mesurer précisément le poids de la dépense publique en Suisse par rapport aux autres pays à cause de la spécificité des régimes suisses de pension et d'assurance maladie qui reposent en partie sur l'assurance privée (à la différence des autres pays de l'OCDE). Les statistiques de l'OCDE sur la pression fiscale, qui excluent les versements obligatoires à des régimes d'assurance privée, font ressortir la quote-part des impôts et des contributions sociales à 30.3 % en 2002. Ainsi, à l'aune de cet indicateur, la Suisse se situe bien en dessous de la moyenne de l'OCDE (37 %) mais au-dessus du Japon (27 %) et des États-Unis (29 %). D'un autre côté, si l'on tient compte de toutes les dépenses des organismes de sécurité sociale, y compris les prestations facultatives, on arrive à plus de 50 %*. Par ailleurs, les tarifs des services publics ont sensiblement augmenté ces dernières années et ils pourraient également être pris en compte.

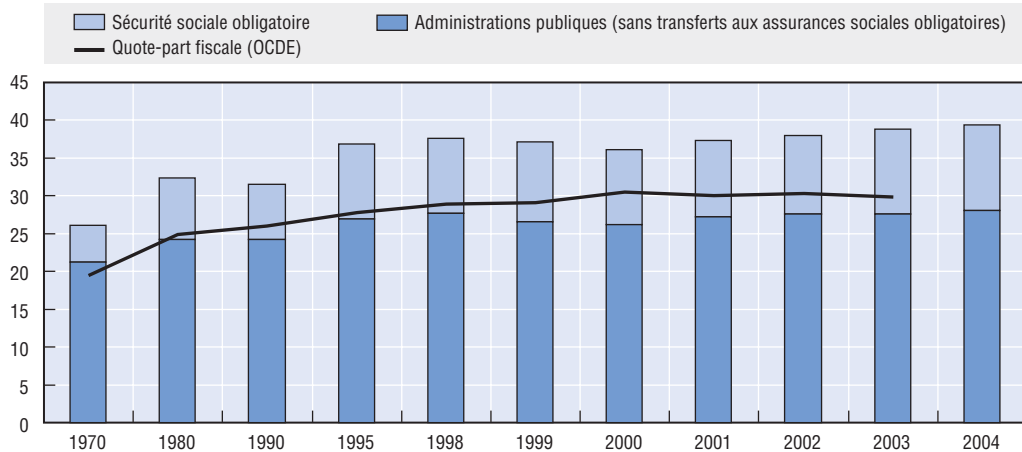
Les dépenses publiques ont fortement crû en tout état de cause

En toute hypothèse, quelle que soit la quote-part exacte des impôts et des cotisations sociales, elle a fortement augmenté, en particulier dans les années 90. Entre 1970 et 2003, sur les 11 % d'augmentation des impôts et des cotisations sociales, couvrant toutes les assurances obligatoires mais excluant les régimes professionnels, 4 % sont dus à l'augmentation des impôts, 4 % à l'augmentation des assurances obligatoires – selon l'OCDE – et plus de 2 % aux augmentations des autres régimes d'assurance. Entre 1990 et 2003, l'accroissement de la pression fiscale a atteint 4 % du PIB, selon les statistiques de l'OCDE, et il atteindrait 6 % si l'on tenait compte des contributions obligatoires à l'assurance privée. Ces augmentations sont plus fortes que dans les autres pays de l'OCDE.

* En ce qui concerne les régimes professionnels, les employés peuvent difficilement sortir du cadre du contrat de travail passé avec leur entreprise, mais quelques fonds de pension proposent des assurances invalidité-vieillesse dont la couverture va bien au-delà de la garantie minimale. Pareillement, il existe différentes options pour le choix de l'assurance maladie. Elles sont prises en compte dans le chiffre de 50 % qui englobe des prestations sociales privées de portée plus large.

qu'il n'y paraît si l'on se place dans une optique internationale. En tout état de cause, elles ont fortement augmenté. À tous les niveaux d'administration, la progression a été plus rapide que celle du PIB. L'augmentation a été la plus forte dans le cas des dépenses sociales et des dépenses de santé. En outre les dépenses sociales et les dépenses de santé dont le financement par le secteur privé est obligatoire se sont elles aussi accrues rapidement. L'alourdissement de la fiscalité, même s'il est difficile de le mesurer avec précision, a été l'un des plus marqués dans la zone de l'OCDE.

Graphique 1.4. **Part de l'État dans le PIB (en %) selon l'OCDE, 1970-2003**



Source : OFS, *Annuaire statistique de la Suisse*, Neuchâtel, 2004; OCDE et Administration fédérale des finances (pour les impôts et les cotisations d'assurances sociales).

La maîtrise des dépenses de santé et de sécurité sociale est particulièrement malaisée

Les comptes globaux de la sécurité sociale sont en équilibre, mais ce n'est pas le cas pour l'assurance invalidité, en déficit chronique depuis le milieu des années 90. Les prestations de ce régime et le nombre de ses bénéficiaires ont fortement augmenté, ce qui s'explique en partie par les effets sociaux de la stagnation économique de la décennie 90 et par le chômage. Un projet de relèvement de la TVA pour financer ce déficit ayant été rejeté par référendum en mai 2004, la situation continue de se dégrader. Le gouvernement, tout en ne renonçant pas à une hausse de la TVA, a engagé dans l'intervalle une réforme qui a pour but de diminuer le nombre des nouveaux bénéficiaires de 20 % par le biais d'une détection précoce des cas d'incapacité de travail pour cause d'invalidité. Des mesures ciblées de réduction de certaines prestations sont également envisagées.

La forte progression des paiements pour l'assurance maladie, qui pèse de plus en plus sur le revenu disponible des ménages, est une autre source d'inquiétude. Depuis 1990, le coût du système de santé a augmenté de 80 %, alors que la croissance du PIB n'a été que de 30 %. La révision de 1994 de la loi sur l'assurance maladie, qui est entrée en vigueur en 1996, n'a pas rempli son objectif de maîtrise des dépenses. L'alourdissement des dépenses de santé est dû essentiellement à l'élargissement de la couverture de l'assurance maladie, aux progrès des technologies médicales, à la hausse des coûts du fait du vieillissement de la population et à une gestion inadéquate du système d'assurance maladie, faute de concurrence suffisante entre les prestataires de soins et entre les organismes assureurs⁶.

Notes

1. Il faut prendre en compte d'autres facteurs, notamment l'importance de la formation professionnelle et de l'apprentissage, qui repose sur l'alternance, les structures économiques équilibrées et l'absence de secteurs en déclin (sidérurgie, construction navale, par exemple) ainsi que la mise en œuvre d'une politique macroéconomique stable visant à une faible inflation et au maintien de l'équilibre budgétaire.
2. Cela n'est pas toujours le cas. Depuis 1874, 2 200 lois auraient pu donner lieu à référendum; 7 % seulement ont fait effectivement l'objet d'un référendum, lequel a été couronné de succès dans la moitié des cas (3.4 %). Lorsque le résultat du référendum est négatif, un deuxième projet est assez fréquent. Mais les projets importants peuvent être également approuvés la première fois. Tel a été le cas pour un référendum récent sur la question de savoir s'il y avait lieu d'étendre aux nouveaux États membres de l'UE la libre circulation des personnes prévue dans la première série d'accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE. Ce dossier était très controversé et toute la première série d'accords risquait d'être annulée si le vote était négatif. C'était le premier référendum sur cette question et le oui l'a nettement emporté.
3. Les ordonnances, qui émanent du gouvernement fédéral ou d'un ministère fédéral, complètent les lois fédérales et leur donnent effet.
4. L'estimation du niveau de vie s'effectue sur la base du revenu national brut corrigé pour tenir compte des termes de l'échange (*Étude économique de la Suisse*, OCDE, 2005). Cet indicateur prend en compte les revenus des investissements à l'étranger et l'effet positif des gains tendanciels de termes de l'échange dont a bénéficié l'économie suisse au cours de cette période.
5. Plusieurs analystes soulignent également l'impact négatif de certaines distorsions du système fiscal, notamment la double imposition des bénéfices distribués, qui favorise la mise en réserve des bénéfices et limite aux secteurs à forte croissance leur réattribution.
6. Le prochain examen de l'OCDE du système de santé suisse, réalisé conjointement avec l'OMS, donne toutes informations complémentaires à ce sujet.

Section 2. Réforme de la réglementation : nouveaux enjeux et mesures déjà prises par les pouvoirs publics

Nouveaux enjeux : problèmes et tendances de fond

Pour réaliser une réforme efficace, il faut non seulement prendre en compte les défis économiques, mais aussi d'autres problèmes et évolutions concernant la gestion des affaires publiques et la société en général qui auront une incidence sur la réussite du processus de réforme, sans oublier les influences extérieures qui s'exercent sur le pays considéré. Certaines tendances peuvent être employées de façon à servir la réforme. L'UE est un facteur extérieur d'évolution et d'incitation qui joue beaucoup dans le processus de réforme en Suisse. Dans sa démarche, la Suisse peut s'appuyer sur les forces inhérentes à son système traditionnel de gouvernance, bien qu'il soit parfois très difficile, dans ce pays, comme ailleurs, de réformer le cadre politico-administratif.

La démocratie suisse se déploie dans un cadre en mutation

Démographie et démocratie : un électorat vieillissant

Le vieillissement de la population aura sans doute des répercussions sur le processus politique, d'autant plus que le système politique suisse est un système de démocratie semi-directe. Selon le scénario « tendanciel », l'âge médian des citoyens ayant le droit de vote – c'est-à-dire de ceux qui ont en réalité le dernier mot dans le système politique suisse – qui est actuellement de 46.5 ans, continuera d'augmenter pour atteindre 54 ans en 2035. Bref, les décisions politiques, en Suisse, sont déjà largement prises par des personnes d'âge intermédiaire et la tendance, si elle se poursuit, se traduira par une marginalisation accrue des jeunes générations dans le processus décisionnel démocratique.

Influence des droits acquis

Les associations de puissants groupes d'intérêts (par exemple, dans le secteur de l'électricité) jouent un rôle significatif dans le fonctionnement du système politique. De nombreuses associations, dont certaines sont partiellement subventionnées, disposent des moyens financiers nécessaires pour organiser des référendums. Lorsqu'il prépare des projets, le Conseil fédéral consulte ces associations et les cantons, sensible à la menace que représentent les référendums facultatifs organisés par les associations. En conséquence, le pouvoir attaché au processus politique est en partie entre les mains d'associations bien structurées et bien financées, dont bon nombre représentent des détenteurs de droits acquis et peuvent se considérer comme des perdantes si le *statu quo* est modifié. La capacité de mener des négociations efficaces avec les détenteurs de droits acquis sans compromettre les processus démocratiques est importante pour la réforme et les perspectives de croissance économique.

Le pouvoir de blocage des groupes d'intérêts catégoriels

La lenteur du changement peut notamment être attribuée à la résistance des groupes de défense d'intérêts catégoriels, qui sont à l'origine du nombre croissant d'initiatives populaires recensées ces dernières années. L'influence de ces groupes n'est certainement pas étrangère à l'augmentation du nombre de référendums qui ont eu lieu depuis quelques années et peut en partie être responsable de la diminution du taux de participation de l'électorat. Les groupes de défense d'intérêts catégoriels parviennent aussi à retarder des projets d'infrastructures en engageant des actions en justice, au point que leurs adversaires estiment que l'État de droit se transforme en État d'« instruments de droit ». Malgré tout, ces instruments pourraient être également utilisés par les riverains concernés par certains projets d'infrastructure, avec les mêmes effets. Il faut reconnaître le rôle essentiel des groupes d'intérêts lorsqu'ils expriment les préoccupations sociales et environnementales de la population.

L'importance grandissante des nouveaux médias dans la communication

L'expression de l'opinion populaire joue un rôle de premier plan en Suisse, en raison de son système de démocratie directe. Cela implique que la presse et les moyens de communication de masse et, de plus en plus, Internet, influent beaucoup sur le processus décisionnel. Les médias sont un moyen très utile pour les groupes de défense d'intérêts catégoriels, dont les membres sont fortement mobilisés mais dont les ressources sont limitées, ou pour l'examen de questions comme l'avenir du service public et la préservation de l'environnement alpin. Il importe de bien saisir l'usage que des opposants aux réformes pourraient faire des médias, et réciproquement, celui que peut en faire le gouvernement pour expliquer clairement ses projets. En particulier, l'ensemble de régulateurs indépendants créés récemment doit trouver sa place dans le débat public pour faire entendre sa voix et mieux se faire connaître du grand public. Par ailleurs, les nouvelles technologies jouent maintenant un grand rôle dans le processus décisionnel. Dans certaines communes, les électeurs peuvent déjà voter par Internet. Le recours à Internet pour recueillir les signatures nécessaires pour les référendums et les initiatives populaires pourrait faire diminuer considérablement les coûts de ces instruments de démocratie directe pour un groupe donné opposé à l'action gouvernementale. L'accès des ménages à Internet est relativement répandu. Malgré des tarifs d'accès élevés, la Suisse devance à cet égard la plupart des pays d'Europe et les États-Unis : en 2003, près du tiers de la population totale avait accès à Internet, ce qui la place la Suisse au deuxième rang des pays de l'OCDE, derrière les Pays-Bas, ce qui signifie qu'un grand nombre de ménages sont connectés.

La mutation des rôles et des relations au sein de la structure fédérale suisse

Les responsabilités croissantes de la Confédération s'accordent difficilement avec la tradition de pouvoir très décentralisé, qui a engendré avec le temps des inégalités économiques de plus en plus marquées entre les différentes parties du pays. Il faut rechercher un juste équilibre entre le respect de la décentralisation, instaurée de longue date, et la possibilité de résoudre plus efficacement les problèmes auxquels est confronté le pays. La réforme en profondeur qui a été engagée pour modifier les relations entre les différents niveaux d'administration devrait contribuer à résoudre ce problème.

Tension entre le rôle croissant de la Confédération et les compétences traditionnelles des cantons

Au cours de la deuxième moitié du siècle dernier, l'influence de la Confédération sur le cadre juridique et réglementaire s'est progressivement accrue. Cela tient notamment à l'ampleur qu'a prise le système de sécurité sociale suisse, qui s'est développé un peu plus lentement qu'ailleurs et était souvent fondé, à l'origine, sur des initiatives et des institutions du secteur privé (encore très présentes aujourd'hui). Depuis le milieu des années 70, le système a considérablement évolué : introduction de l'assurance chômage obligatoire, en 1977; mise en place d'un système de prévoyance professionnelle obligatoire en 1985, pour compléter l'assurance vieillesse et survivants (AVS); et révision de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) en 1995, en vertu de laquelle cette assurance est devenue obligatoire. Plus récemment, en 2005, l'assurance maternité a été ajoutée au système de sécurité sociale. En 1975, les cotisations publiques et privées représentaient ensemble 18 % du PIB, contre quelque 27 % aujourd'hui. Dans d'autres domaines aussi, la tendance en faveur d'une coordination plus centralisée s'accroît. Le secteur de l'électricité, par exemple, en raison de ses caractéristiques techniques, exige une large part de contrôle central.

Le rôle grandissant de la Confédération peut également être considéré comme une conséquence implicite de la mondialisation, puisque c'est à la Confédération qu'il incombe d'expliquer et de faire connaître, au niveau national, l'impact qu'auront les règles convenues au niveau international sur les domaines de compétence traditionnels des cantons. D'autant plus que les accords internationaux ont généralement une incidence aussi bien sur le secteur des produits que sur celui des services, où traditionnellement l'autorité publique intervient sous sa double fonction de régulateur et de propriétaire dans des domaines comme les infrastructures, la santé, l'éducation ou les marchés publics. La mise sur pied de la Conférence des gouvernements cantonaux traduit le dialogue de plus en plus étroit entre les cantons et la Confédération sur ces questions, à la suite des négociations de l'accord sur l'EEE, et la nouvelle constitution fédérale fait clairement obligation à la Confédération d'informer et de consulter les cantons lorsqu'elle participe à des négociations internationales. Les obligations internationales, bien qu'elles soient négociées par le Conseil fédéral, doivent être transposées en droit national par les cantons dans leurs domaines de compétence.

Il existe parallèlement une volonté affirmée de préserver la tradition politique de fédéralisme souple, et de limiter l'empiètement de la Confédération sur des domaines de compétence relevant traditionnellement des niveaux inférieurs d'administration. Un exemple illustre parfaitement ce processus constant de recherche et d'ajustement : que chaque année, l'électorat suisse se prononce sur environ six modifications constitutionnelles (issues pour moitié de propositions du Parlement et pour moitié d'initiatives populaires). Les cantons conservent leur influence traditionnelle très forte sur une grande partie du paysage réglementaire. Cela est bien sûr un gage de diversité, mais aussi d'expériences intéressantes. Les observateurs ont comparé les cantons à des laboratoires spécialisés en action publique et en réglementation, qui expérimentent de nouvelles approches appelées à se généraliser si elles sont couronnées de succès, ou abandonnées dans le cas contraire.

Encadré 1.5. Le fédéralisme suisse

La Confédération suisse existe depuis le Pacte d'Alliance conclu en 1291 par les trois cantons forestiers ou *Waldstätten* (vallées de Suisse centrale formant les cantons actuels d'Uri et de Schwyz et les deux demi-cantons d'Obwald et Nidwald) pour préserver leur indépendance. Cette alliance s'est progressivement agrandie. Au XVI^e siècle, elle comptait treize cantons qui ont été rejoints par neuf autres au début du XIX^e siècle. Le pacte fédéral signé en 1815 à la suite du Congrès de Vienne a transformé l'alliance d'origine en une confédération d'États indépendants qui s'est transformée à son tour en une fédération en 1848. En 1874, la révision de la Constitution a étendu les prérogatives de l'État fédéral aux domaines judiciaire et militaire et au marché intérieur.

Structure et principes généraux

La structure fédérale actuelle de la Suisse est à trois niveaux : la Confédération, les 26 cantons (dont six sont des demi-cantons) et plus de 2 880 communes¹. Le Parlement (ou *Assemblée fédérale*) est composé de deux chambres dont le pouvoir législatif est identique : le *Conseil national*, dont les 200 députés sont élus par le peuple (le nombre de sièges d'un canton est proportionnel à sa part de la population totale), et le *Conseil des États*, dont les 46 députés (2 par canton) sont élus dans chaque canton conformément à son mode d'élection, généralement par votation populaire. L'Assemblée fédérale nomme les juges des tribunaux fédéraux. Le *Conseil fédéral* est l'autorité politique suprême, composée de sept conseillers fédéraux qui dirigent les sept ministères composant le cœur de l'exécutif suisse. Le président du Conseil fédéral (fonction essentiellement honorifique) est élu pour un an parmi les sept conseillers. Depuis 1959, les quatre principaux partis politiques du Parlement ont participé au gouvernement.

Le fonctionnement du fédéralisme suisse est complexe mais il obéit aux grands principes suivants :

- La Confédération n'est responsable que des tâches qui lui sont clairement attribuées². Les autres tâches sont automatiquement du ressort des niveaux d'administration inférieurs. La Constitution définit les responsabilités de la Confédération. Tout domaine qui n'est pas de la compétence de la Confédération relève de la responsabilité politique, juridique et réglementaire des cantons. Les cantons sont habilités à promulguer leur propre législation et leurs propres règlements à cet effet. Cependant, la Constitution fixe des limites; elle stipule notamment que les règlements des cantons ne doivent pas entraver la liberté de contracter, ce qui limite le champ d'intervention des cantons.
- Alors que la Confédération dispose du pouvoir législatif en votant les lois fédérales dans ses domaines de compétence, la responsabilité de la mise en œuvre de la politique fédérale est surtout du ressort des cantons. La Confédération peut se limiter à définir les grands principes, auquel cas les cantons sont habilités à promulguer leur propre législation fixant les modalités détaillées (en matière fiscale, par exemple). La Constitution stipule expressément que les cantons doivent respecter la législation fédérale, mais ils conservent une grande autonomie pour sa mise en œuvre.
- Les compétences sont partagées dans quelques domaines (juridiction parallèle).
- La subsidiarité est érigée en principe d'action : une tâche est attribuée à un niveau d'administration supérieur uniquement si elle ne peut pas être exécutée à un niveau inférieur.

Encadré 1.5. **Le fédéralisme suisse** (suite)

Répartition des compétences

La Confédération a compétence exclusive dans les domaines suivants : douanes (ce qui répond à l'objectif initial de la Confédération), banque centrale (politique monétaire), relations extérieures et sécurité nationale. Elle a aussi une compétence de premier rang en matière de sécurité sociale. Ses compétences s'étendent également aux infrastructures, en particulier au transit alpin par chemin de fer (art. 84). La Confédération dispose aussi d'une compétence générale en matière de transports (art. 87) ainsi que pour les services postaux et les télécommunications (art. 92).

En plus de la mise en œuvre de l'essentiel de la législation fédérale (qui peut nécessiter la promulgation d'un droit dérivé), les cantons sont compétents dans les domaines suivants : impôts cantonaux (impôts sur le revenu, sur la propriété, sur les sociétés), règles d'urbanisme, réglementation des professions, réglementation des activités telles que les restaurants, les cafés et les hôtels, réglementation des heures d'ouverture des magasins. Ils ont des compétences partagées dans le secteur de l'enseignement supérieur, de la culture, de la protection de la nature et des monuments. À de très rares exceptions près, les trois niveaux d'administration publique sont responsables conjointement de la fourniture des services publics. Les cantons ont des pouvoirs réglementaires importants. Outre qu'ils mettent en œuvre la législation fédérale, ils doivent aussi être consultés pour les affaires internationales, y compris les traités, si leurs intérêts sont en jeu. Ils ont aussi des responsabilités importantes pour les infrastructures essentielles (comme les aéroports et les droits de passage des réseaux électriques).

Fiscalité

Les recettes fiscales financent 72 % des dépenses publiques, les contributions de différente nature (indemnités, redevances, franchises, produit de la prestation de services) en financent 19 % et les recettes domaniales et les revenus d'investissement financent le solde, soit 9 %. Les dépenses publiques de la Confédération couvrent toute une palette de domaines, dont la sécurité sociale (bien que les dépenses de sécurité sociale ne soient pas aussi élevées qu'on pourrait le penser parce qu'elles sont financées en grande partie par les prélèvements sur les salaires et les cotisations d'assurance maladie). L'agriculture et les transports sont les seules activités économiques largement subventionnées par le niveau fédéral. Les cantons sont à l'origine de près de la moitié des dépenses publiques. Une partie importante de leurs dépenses est consacrée aux services publics (en particulier aux services de santé qui sont financés à 58 % par les cantons) au système judiciaire (66 %) et éducatif. Les communes, de leur côté, exercent l'essentiel de leurs activités dans les domaines du sport et de la culture (53 %), mais elles jouent aussi un rôle important en matière d'environnement et dans la distribution d'eau (62 %). Elles ont aussi la responsabilité de l'assistance sociale soumise à conditions de ressources, secteur qui a pesé sur leurs budgets ces dernières années.

1. Les communes suisses sont petites par rapport à celles des autres pays. La population moyenne d'une commune suisse est de 2 330 habitants contre 7 000 habitants en Allemagne et 30 000 en Suède.
2. La plupart des États fédéraux fonctionnent selon le même principe. Les États-Unis, par exemple, comprennent 50 États fédérés. Les États disposent de pouvoirs juridiques et réglementaires dans leurs domaines de compétence qui incluent tous les domaines ne relevant pas expressément du pouvoir fédéral. Ils peuvent déléguer des pouvoirs juridiques et réglementaires à des autorités régionales, locales ou municipales. La caractéristique peut-être essentielle du fédéralisme suisse est l'absence de pouvoir fédéral fort. Les autorités fédérales suisses jouent surtout un rôle de coordination pour les domaines de compétence dévolus aux cantons.

D'importantes modifications sont en cours pour améliorer les relations entre l'administration fédérale et les cantons

L'ambitieuse réforme budgétaire qui a été entreprise a par ailleurs d'importantes conséquences pour la gestion du fédéralisme suisse. Ce processus a été qualifié d'évolution vers un « fédéralisme coopératif ». D'autres efforts plus spécifiques ont été déployés pour favoriser une meilleure répartition des tâches. La réforme du rail, par exemple, cherche à répartir plus clairement les compétences entre la Confédération et les cantons.

Encadré 1.6. La réforme de la péréquation financière

La réforme de la péréquation financière a pour objectif premier d'améliorer les relations entre la Confédération et les cantons sur le plan fiscal. Pour leur gestion, les cantons et les communes disposent de ressources propres et de transferts fédéraux (une cinquantaine) dont la plupart visent à réduire les disparités de ressources entre cantons. Le système actuel présente des faiblesses importantes. Sa complexité est un obstacle à la transparence et elle complique la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Le système n'atteint pas son objectif de péréquation financière entre les cantons et il est inefficace parce qu'il incite les cantons les moins riches à accroître leur fiscalité et à concentrer leurs activités sur les dépenses subventionnées. Une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et un nouveau système de péréquation sont proposés à la place du système actuel.

Objectifs

La réforme poursuit quatre objectifs :

- Clarifier la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons afin de mieux appliquer le principe d'équivalence fiscale selon lequel l'ordonnateur de la dépense doit aussi la financer. La réforme introduit une dissociation des tâches qui renforce le rôle des cantons.
- Améliorer la collaboration pour l'exécution des tâches partagées, en particulier entre les cantons, objectif pour lequel une collaboration horizontale obligatoire et plus efficace est proposée (la collaboration intercantonale était généralement considérée moins importante que la collaboration verticale entre les cantons et la Confédération et, en outre, facultative). Un traité ou des traités intercantonaux peuvent se révéler nécessaires pour étayer cet objectif.
- Améliorer les systèmes de péréquation en dissociant les arrangements financiers des tâches spécifiques et en privilégiant un système de contrats de service associés à des objectifs (dont le respect sera contrôlé par la Confédération).
- Améliorer la coopération et le partage des coûts entre les métropoles.

Calendrier

En 2004, la population et les cantons ont approuvé 27 amendements constitutionnels liés à cette réforme. Le Parlement débattit en 2005 et 2006 des modifications qu'il faudra apporter à des dizaines de lois sur les transferts financiers. Les critères de péréquation du nouveau système seront définis en 2007 et le nouveau système devrait entrer en vigueur en 2008. Le processus de réforme est piloté par un comité mixte Confédération/cantons et il est mis en œuvre par un groupe de projet composé de fonctionnaires fédéraux et cantonaux.

La nécessité de gérer les conséquences du vieillissement de la population

Comme la plupart des autres pays de l'OCDE, la Suisse doit prendre en compte l'impact économique futur du vieillissement de sa population. Le faible taux de natalité, l'allongement de l'espérance de vie, le départ à la retraite de la génération du baby-boom d'après-guerre et de fortes vagues d'immigration laissent présager une augmentation du nombre de personnes âgées, du moins jusqu'en 2035. Cette année-là, selon le scénario de référence de l'Office fédéral de la statistique, le rapport inactifs/actifs – c'est-à-dire entre la population âgée de 65 ans et plus et la population en âge de travailler (de 20 à 64 ans) – sera de 44 %, comparativement à 25 % aujourd'hui. Cela pose un défi de taille, en particulier pour le financement des services de sécurité sociale, de santé et de gériatrie, et ce même si le système de retraite fait l'objet d'un financement mixte, qui contribue à limiter les effets du vieillissement sur cette composante du système. Le vieillissement de la population devrait également ralentir la croissance du revenu par habitant au cours des prochaines années.

Maintenir l'universalité des services publics dans un marché plus ouvert

L'attachement historique au service public est ancré dans la tradition suisse de gestion de la chose publique. Il est particulièrement vif dans certaines zones géographiques et est étroitement associé au souci de préserver la qualité du service dans les régions rurales et montagneuses. L'importance attachée au maintien de l'équité géographique des conditions de vie à l'échelle du pays mobilise des forces politiques puissantes au niveau cantonal et communal. Les opinions ne sont cependant pas toujours fondées sur une évaluation rationnelle des faits. Par exemple, comme l'a démontré la récente étude du Surveillant des prix, le prix de l'électricité varie dans des proportions pouvant atteindre 50 %, non seulement entre les régions mais aussi entre les communes¹.

Dans de nombreuses branches d'activité, il faut adopter une nouvelle approche judicieuse en faveur de la concurrence, sans infléchir les autres objectifs de l'action des pouvoirs publics et tout en préservant les valeurs, sinon les structures institutionnelles, du service public. La concurrence ne signifie pas que les autres objectifs ne peuvent plus être atteints, mais plutôt que les moyens pris pour y parvenir sont modifiés, de sorte que la concurrence elle-même ne soit pas entravée dans le processus. Cela implique souvent une mutation structurelle pour l'industrie concernée, de même qu'une redéfinition des cadres et des institutions réglementaires. Il importe que le changement opéré permette l'ouverture réelle du marché et la préservation d'obligations importantes de service public. Un cadre réglementaire solide qui assure la concurrence tout en respectant les objectifs de service public aura un effet rassurant et dissipera les inquiétudes du public.

La crainte des conséquences de la concurrence pour les services publics n'est pas justifiée si l'on se fie à l'expérience des pays de l'OCDE qui ont mis en œuvre une réforme réelle et approfondie dans des secteurs sensibles. La réforme devrait assurer la prestation d'un service universel de manière au moins aussi efficace qu'avant. Prenons l'exemple de la Suède qui, dans un secteur sensible comme celui de la poste, a procédé avec succès à une réforme dont l'objet était l'ouverture complète au marché. L'opérateur principal (la poste suédoise) détient encore 94 % du marché, mais remplit ses obligations de service universel sans jouir de la protection d'un secteur réservé ou d'un financement de la part d'un fonds de compensation.

Un marché plus ouvert et plus concurrentiel exige la réévaluation des règles spécifiques qui régissent les services publics. Par exemple, le principe de transparence doit s'appliquer en ce qui concerne le coût de l'universalité des services et celle-ci doit être assurée selon le principe de la neutralité concurrentielle, que ce soit par le bais de l'opérateur historique ou dans le cadre d'une approche ouverte à d'autres fournisseurs. Un nouveau cadre permet habituellement de réaliser des gains d'efficacité considérables et de réagir plus rapidement aux besoins des utilisateurs. Autrement dit, la concurrence peut faciliter et non entraver l'amélioration des services publics, dans la mesure où l'opérateur historique reste placé sous un contrôle réglementaire et ce, afin d'empêcher tant le financement des services universels (l'élément central des services publics) et d'autres activités par des subventions croisées, que la réalisation de profits excessifs.

La réforme de certains secteurs sensibles comme celui des services postaux suscite en Suisse une certaine appréhension liée dans une large mesure à la crainte pour l'avenir des principaux services publics. Le débat sur la réforme de l'électricité a été marqué en grande partie par des interrogations sur le sort qui serait réservé au service universel dans un marché plus ouvert. Ces inquiétudes ont parfois infléchi le cours des réformes ou les ont retardées.

Une stratégie plus cohérente et plus visible serait utile, mais la Suisse n'en est pas encore vraiment dotée. Chaque secteur fait l'objet d'une approche spécifique, ce qui reflète en partie de réelles disparités mais souligne également l'absence de toute concertation pour une approche stratégique, qui permettrait de définir les services publics de base et leur mode de prestation. Le contexte juridique des services publics diffère également selon le secteur. Par exemple, c'est la Constitution qui exige l'universalité des services de télécommunications et du service postal (selon des modalités qui ne sont pas précisées). La Constitution met également en avant le secteur ferroviaire, et notamment la nécessité du transit alpin. Les exigences concernant les autres branches d'activité sont moins spécifiques.

Le Conseil fédéral a donc pris d'importantes initiatives afin de mieux définir l'universalité des services publics. Il a présenté au Parlement un rapport sur le service public dans les infrastructures, qui examine les principales difficultés posées par l'ouverture au marché des services postaux, de télécommunications et de transport. Cela a conduit à l'élaboration de lignes directrices dans lesquelles sont énoncés certains principes importants, qui reposent notamment sur la distinction à faire entre la réglementation et les autres fonctions, afin de fournir un appui clair et neutre au service public; l'autofinancement des services publics de base (sauf les transports publics); et la nécessité de rester aligné sur l'UE.

Des efforts plus ou moins vigoureux ont également été déployés afin de mettre en place de nouveaux modes de fourniture et de financement des services publics de base. Par exemple, dans le secteur ferroviaire, des contrats de service ont été conclus au niveau local par voie d'adjudication. Dans les télécommunications et les services postaux, le cadre réglementaire a toutefois mis du temps à atteindre le degré de transparence voulu en ce qui concerne les coûts et les profits, même si des progrès notables ont été réalisés récemment dans le secteur postal. Une ouverture plus grande du marché demande un assouplissement des modalités de prestation des services, même si l'objectif sous-jacent reste inchangé. L'électricité constitue un bon exemple de l'approche structurée, qui a fait défaut jusqu'ici, et qui permettrait de maintenir un service universel dans un marché plus ouvert.

Encadré 1.7. **Maintenir le service public de l'électricité sur un marché compétitif**

Trois aspects essentiels doivent être traités pour que le service public soit assuré efficacement sur un marché de l'électricité concurrentiel.

Définition

Il est essentiel de commencer par définir clairement la notion de service public, mais ce n'est pas toujours facile parce que l'on attribue souvent des objectifs politiques différents à cette notion. La définition du service public doit cependant être aussi étroite que possible afin de couvrir uniquement les éléments strictement nécessaires pour atteindre l'objectif ou les objectifs que l'on souhaite assigner au service public, comme la solidarité régionale ou sociale. Dans le cas contraire, on risque d'engendrer des distorsions de concurrence excessives sur un marché concurrentiel. L'Union européenne a élaboré quelques définitions générales pour les secteurs du gaz et de l'électricité. La première indique les objectifs possibles des obligations de service public qui peuvent porter sur « la sécurité, y compris la sécurité d'approvisionnement, la régularité, la qualité et le prix de la fourniture, ainsi que la protection de l'environnement ». La deuxième est une définition plus ciblée du service universel contenue dans la directive européenne « électricité » : « le droit d'être approvisionnés, sur leur territoire, en électricité d'une qualité bien définie, et ce à des prix raisonnables, aisément et clairement comparables et transparents. » Le concept de « service universel » (par opposition au concept plus large de service public) vise à distinguer entre une palette d'objectifs politiques potentiels très vastes et l'objectif politique très spécifique de la protection des droits du consommateur. Cette distinction est importante. Presque tous les États membres de l'UE appliquent une des obligations du service universel à travers l'obligation de raccordement et d'alimentation de tous les consommateurs d'électricité, en particulier les ménages.

Moyens de fourniture

Les principes fondamentaux de la fourniture d'un service public – ou universel – sont la transparence, la vérité des coûts et la méthode du moindre coût afin que les consommateurs bénéficient du meilleur traitement tout en réduisant au minimum les distorsions de concurrence. L'Union européenne a défini le concept de « fournisseur de dernier ressort » comme mécanisme de sauvegarde 1) pour protéger les consommateurs en cas de défaillance du fournisseur contractuel, 2) pour approvisionner les consommateurs démunis qui ne peuvent pas payer et 3) pour approvisionner les consommateurs habitant dans des lieux reculés. La plupart des États membres ont désigné un fournisseur de dernier ressort, qui est en général l'exploitant du réseau de distribution.

Réglementation

Une réglementation efficace des coûts des services publics s'impose. Les efforts visant à concilier la désignation d'un fournisseur de dernier ressort avec les principes du moindre coût et de la vérité des coûts se poursuivent. Il faut trouver le juste équilibre, c'est-à-dire rémunérer l'exploitant qui fournit le service universel tout en évitant qu'il ne profite de la situation. Les méthodes mises en œuvre dans l'UE jusqu'à présent incluent les fonds de compensation et les prestations sociales directes, ainsi que des tentatives visant à réglementer les prix des exploitants désignés de façon à refléter les coûts. Les obligations de service public définies par l'UE doivent être « clairement définies, transparentes, non discriminatoires et vérifiables et elles doivent garantir l'égalité d'accès des entreprises d'électricité européennes aux consommateurs nationaux. » Les directives européennes « gaz » et « électricité » stipulent également que lorsqu'un État membre accorde une compensation financière en contrepartie de l'exécution d'obligations de service public, il doit le faire dans le strict respect des principes de transparence et de non-discrimination.

Encadré 1.7. **Maintenir le service public de l'électricité sur un marché compétitif** (suite)

Bien que la plupart des pays de l'OCDE respectent déjà des normes de qualité de service élevées, il est important de contrôler, de maintenir et d'améliorer les normes de qualité de service à mesure que les marchés s'ouvrent à la concurrence et que de nouveaux fournisseurs apparaissent. Il convient d'examiner l'opportunité de fixer des obligations appropriées pour les transporteurs et les distributeurs et peut-être aussi pour les fournisseurs finals.

Il est important d'informer clairement les consommateurs sur le service public, ce qui les aide aussi à apprécier les différentes sources d'approvisionnement proposées sur un marché souvent déroutant. Ainsi, par exemple, le groupe français de gaz et d'électricité EDF/GDF fait ressortir la « contribution au service public d'électricité » sur ses factures détaillées adressées à ses abonnés domestiques. La réglementation des prix facturés au consommateur final doit être évitée si possible dès le départ bien que l'expérience de la libéralisation des marchés montre que son abandon ne se produit généralement pas du jour au lendemain. Cela s'explique peut-être en partie par le désir compréhensible de protéger les consommateurs des abus des opérateurs historiques encore tout puissants dans les premières périodes d'instauration de la concurrence. Mais il ne doit s'agir que d'une mesure transitoire qu'il faut supprimer dès que possible. Il faut enfin veiller à l'instrument utilisé pour abriter la réglementation. On peut, par exemple, utiliser des licences pour édicter des obligations telles que les normes de qualité de service. La transparence y gagne aussi.

Le défi croissant de l'alignement sur les réformes structurelles et réglementaires de l'UE

Bien que la Suisse ne soit pas membre de l'UE, les relations étroites qu'elle entretient avec celle-ci ont suscité bon nombre des réformes structurelles et réglementaires qu'a connues le pays depuis une dizaine d'années et cette évolution devrait se poursuivre à l'avenir en parallèle avec le programme d'action de l'UE. De nouvelles règles sont sans cesse adoptées et l'Union européenne est comme ses membres confrontée au problème de l'inflation réglementaire. D'après les estimations, plus de la moitié des nouvelles règles mises en place dans les États membres de l'UE émanent de Bruxelles.

L'importance de l'UE ne se résume pas au nombre de règles qu'elle suscite. L'Union façonne les régimes réglementaires tout entiers, de même que les mutations structurelles et l'ouverture du marché dans des secteurs clés comme les télécommunications, le gaz et l'électricité, les services postaux et le transport aérien et ferroviaire. L'UE joue un rôle particulièrement important dans la réforme des industries de réseau, où elle fixe habituellement des exigences réglementaires minimales comme l'établissement d'un régulateur indépendant et la séparation des activités concurrentielles et non concurrentielles. Son influence dépasse toutefois largement ces secteurs. Elle s'étend aux marchés de produits (par exemple l'automobile), aux services professionnels et autres, aux politiques horizontales, concernant notamment les aides d'État, les marchés publics et la concurrence, de même qu'aux questions sociales et environnementales. Le programme pour le marché unique associe la déréglementation et l'ouverture du marché avec l'harmonisation des règles et la reconnaissance mutuelle de normes de manière que les

produits et services puissent circuler librement dans la zone. Sur ce plan, la politique commune du commerce extérieur de l'UE est un autre grand domaine d'action.

Le programme de marché unique de l'UE a eu des effets très sensibles dans l'UE même². Il a été un des principaux éléments moteurs de la déréglementation et de l'harmonisation réglementaire dans les États membres, qu'il a aidés à ouvrir leur économie et à favoriser les flux d'échanges et d'investissements. Les règles de l'UE ont en outre souvent contribué à des améliorations dans les secteurs suivants : protection sociale, environnement, santé et sécurité, et protection des consommateurs, même si certains projets importants sont toujours en chantier, par exemple la conception d'un cadre robuste pour la coordination régionale des opérateurs de réseaux électriques afin d'éviter des problèmes de fiabilité à l'avenir. Sur un plan plus large, l'UE a favorisé la subsidiarité et la proportionnalité dans l'élaboration des réglementations, deux concepts essentiels pour la qualité de la réglementation.

Du fait de la nature traditionnellement ouverte de l'économie suisse et de sa situation géographique centrale en Europe, l'évolution intervenue dans l'UE a pour la Suisse des conséquences économiques et sociales importantes et inévitables, mais aussi très positives. Cette évolution contribue à la mise en œuvre des réformes réglementaires nécessaires au-delà du cadre national. L'intensification de la concurrence en Suisse et l'amélioration du fonctionnement de secteurs clés comme les télécommunications traduisent les progrès de l'UE sur ces points. L'UE a également exercé une influence positive sur l'élaboration du droit de la concurrence, qui comporte des instruments comme un programme de clémence inspiré des bons résultats obtenus dans d'autres pays. Cela dit, la forte présence de l'UE ne doit pas faire oublier qu'il importe de nouer des rapports solides avec d'autres régions dynamiques du monde. Il serait également souhaitable que la Suisse engage des efforts plus ciblés afin de développer ses échanges et ses relations avec ses autres partenaires, comme le prévoit le cadre de politique économique extérieure adopté en janvier 2005 par le Conseil fédéral.

Réformes déjà entreprises par la Suisse

Conscience du besoin de réforme, du moins au niveau fédéral, et premières étapes cruciales

L'administration fédérale est très consciente des réformes qu'il est nécessaire d'entreprendre et elle est préoccupée par la lenteur de la croissance et ses graves conséquences pour la prospérité future de la Suisse. Cette vision n'est toutefois pas partagée également par toutes les parties prenantes, en raison du poids des intérêts acquis et de l'influence des différents niveaux du gouvernement, dont certains sont d'avis qu'une réforme nuira à leurs intérêts économiques ou autres.

En 1992, le rejet par référendum populaire de l'adhésion à l'EEE a marqué un recul. Il a déclenché une réévaluation de l'orientation politique et économique, puisqu'il était évident que la croissance économique s'était affaiblie. En 1993, un programme de revitalisation a été lancé et des négociations bilatérales avec l'UE ont été engagées pour combler l'écart creusé à la suite de l'échec du référendum sur l'adhésion de la Suisse à l'EEE (qui aurait exigé l'adoption automatique de l'acquis communautaire de l'UE et de son évolution). Le programme de revitalisation portait sur le droit et la politique de la concurrence, l'ouverture du marché national, la libéralisation des industries de réseau, l'agriculture, la réglementation du marché de l'emploi (assurance chômage), l'éducation et

la formation. Par ailleurs, les négociations engagées avec l'UE ont finalement abouti et conduit au système d'accords bilatéraux qui constituent maintenant le cadre des relations économiques et juridiques de la Suisse et de l'UE s'ajoutant à l'accord de libre-échange de 1972.

Des progrès inégaux dans la pratique

Certains éléments cruciaux de la réforme menée à l'échelle du pays, en particulier en ce qui concerne la consolidation du marché intérieur, sont bien engagés. Des mesures importantes ont été prises au milieu des années 90 à l'occasion de l'adoption d'un ensemble de lois relatives aux marchés publics (loi fédérale sur les marchés publics (LMP) de 1994); à la concurrence (loi fédérale sur les cartels et les restrictions à la concurrence (Lcart) de 1995) et au contrôle des fusions (décret de 1996); au marché interne (loi fédérale sur le marché intérieur (LMI) de 1995); et aux entraves techniques au commerce (loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC) de 1996). Certaines de ces lois ont subséquentement été durcies pour remédier à certaines faiblesses. La loi sur les cartels a été révisée, la surveillance de la concurrence ne permettant pas de contrer les pratiques anticoncurrentielles et l'abus de position dominante sans pouvoir prononcer des sanctions, et la loi sur le marché intérieur est en cours de révision, car le marché intérieur demeure très segmenté; les marchés publics ne sont pas assez ouverts à la concurrence. Enfin, des efforts supplémentaires s'imposent pour diminuer les entraves au commerce (notamment dans le domaine des importations parallèles).

Les réformes sectorielles ont été mises en œuvre à un rythme variable et ont donné des résultats contrastés. Des progrès ont été réalisés dans le secteur des télécommunications, où la concurrence avec l'opérateur historique Swisscom, maintenant partiellement privatisé, s'est développée, même s'il subsiste des possibilités d'amélioration sur le marché du mobile et de l'accès Internet haut débit. La réforme du transport ferroviaire et du transport aérien se poursuit en phase avec l'évolution intervenant dans l'UE, mais certains ajustements sont nécessaires pour que le transport ferroviaire reflète les progrès réalisés récemment dans ce secteur à l'échelle de l'UE. Le secteur de la poste progresse également, mais avec une lenteur relative en raison des craintes que suscite la répartition géographique des bureaux de poste locaux. En revanche, la réforme du secteur de l'électricité a connu un sérieux revers lors du référendum populaire négatif de 2002. La réforme de l'agriculture a encouragé les exploitants agricoles à adopter des méthodes moins nuisibles à l'environnement, mais le très haut niveau de protection dont bénéficie ce secteur demeure inchangé. La mise en place de régulateurs indépendants chargés d'exercer la surveillance effective de bon nombre de ces secteurs pose un problème très épineux en raison d'une certaine réticence à octroyer des pouvoirs à des institutions non élues. La Suisse éprouve par conséquent encore des difficultés à se doter de régulateurs efficaces et elle a actuellement recours à une approche ponctuelle dénuée de perspective globale.

De même, la politique de la réglementation tente encore de s'imposer. Bien que d'importantes initiatives aient été prises pour mettre en place l'analyse d'impact de la réglementation, celle-ci n'exerce encore qu'une influence très limitée sur l'élaboration des réglementations, comme l'a récemment révélé un rapport présenté par le Contrôle parlementaire de l'administration³. Les efforts déployés au niveau de l'administration fédérale ont surtout porté sur la déréglementation de secteurs spécifiques et sur l'allègement du fardeau administratif des entreprises, notamment les PME. Un rapport sur

la simplification administrative a formulé d'autres propositions visant la réduction des obstacles que rencontrent les entreprises, notamment une réduction de 20 % du nombre de permis et d'autorisations et la simplification des formalités administratives pour la création d'une entreprise, la gestion des salaires, les déclarations fiscales, les demandes d'autorisation, les poursuites et les faillites.

Le programme de croissance et les autres programmes destinés à stimuler la réforme

La nécessité d'intensifier la réforme est parfaitement reconnue. Sous l'impulsion de l'administration fédérale et, en particulier, du Département fédéral de l'économie, le problème de la lenteur de la croissance a été inscrit en bonne place à l'ordre du jour national et un large consensus sur la nécessité d'une réforme s'est fait jour. Ce consensus s'est concrétisé en 2002 lorsque le Département fédéral de l'économie a publié son Rapport sur la croissance. Ce rapport trace les grandes lignes d'un vaste programme de réforme économique, et reconnaît que les faiblesses du cadre réglementaire sont un facteur déterminant de la lenteur de la croissance. Il fait valoir que la transformation du cadre réglementaire dans un sens plus favorable à la concurrence pourrait contribuer grandement à la croissance.

Tableau 1.1. Programme de croissance de l'administration fédérale suisse de 2003 à 2007

<i>Objectif 1</i> : Accroître la croissance sur le marché intérieur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Révision de la loi fédérale sur le marché intérieur 2. Révision de la loi fédérale sur les marchés publics 3. Révision de la loi fédérale sur l'assurance maladie (LAMal) en mettant l'accent sur la concurrence 4. Réorganisation du secteur de l'électricité 5. Politique agricole à l'horizon 2011 6. Analyse du besoin d'adaptation aux évolutions intervenues dans l'UE dans le domaine des services
<i>Objectif 2</i> : Poursuivre l'intégration dans l'économie mondiale	<ol style="list-style-type: none"> 7. Étendre la libre circulation des personnes aux nouveaux pays membres de l'UE et accroître le potentiel de recrutement de main-d'œuvre en fonction des exigences de l'économie
<i>Objectif 3</i> : Limiter la charge fiscale et optimiser les activités de l'État	<ol style="list-style-type: none"> 8. Deuxième réforme de l'imposition des sociétés 9. Examen d'une révision de la loi sur la TVA dans le cadre du postulat Raggenbass et des mesures pour la croissance 10. Élimination du déficit structurel de la Confédération et suivi de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et des cotisations d'assurances sociales 11. Allègement du fardeau administratif des entreprises
<i>Objectif 4</i> : Maintenir un taux d'activité élevé	<ol style="list-style-type: none"> 12. Train de mesures visant à encourager l'activité de la main-d'œuvre âgée dans la perspective de la 12^e révision de l'assurance vieillesse et survivants (AVS) et de la 2^e révision de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) 13. 5^e révision de la loi fédérale sur l'assurance invalidité (AI)
<i>Objectif 5</i> : Garantir la compétitivité du système de formation	<ol style="list-style-type: none"> 14. Examen du besoin de renforcer la formation tertiaire et des mesures visant à améliorer l'efficacité dans ce domaine 15. Examen du rôle de la Confédération en ce qui concerne la formation professionnelle continue
<i>Objectif 6</i> : Aménager le droit économique afin de favoriser la croissance	<ol style="list-style-type: none"> 16. Amélioration du gouvernement d'entreprise 17. Amélioration des conditions cadres du droit économique

En février 2004, l'administration fédérale s'est inspirée du Rapport sur la croissance pour présenter un train de mesures en faveur de la croissance. Ce programme définit six

objectifs, concrétisés par 17 mesures spécifiques qui seront mises en œuvre durant la période législative 2003-2007. Ces six objectifs consistent à :

- Accroître la concurrence sur le marché intérieur ;
- Poursuivre l'intégration dans l'économie mondiale ;
- Limiter la charge fiscale et optimiser les activités de l'État ;
- Maintenir un taux d'activité élevé ;
- Garantir la compétitivité du système de formation ;
- Aménager le droit économique afin de favoriser la croissance.

Le premier objectif implique la révision de la loi sur le marché intérieur, dans le but de réduire les obstacles au libre-échange des produits et services à l'intérieur de la Confédération qui sont dus à diverses réglementations cantonales et communales. La loi fédérale sur les marchés publics devra être modifiée pour améliorer la transparence et réduire les formalités administratives associées aux marchés publics à l'échelon fédéral. La réforme prévue des secteurs de la santé et de l'électricité comprendra également un ensemble d'initiatives visant une meilleure intégration du marché intérieur.

Les mesures ont été retenues parce qu'elles devraient avoir un large impact sur l'ensemble de l'économie, qu'elles s'inscrivent dans le champ des compétences de l'administration fédérale et, enfin, qu'elles ne faisaient alors pas l'objet d'un projet de loi déjà soumis au Parlement.

Dépenses publiques

Face aux problèmes soulevés par l'augmentation des dépenses publiques, les autorités suisses ont mené une stratégie d'assainissement budgétaire. À l'échelon fédéral, des programmes d'assainissement fiscal ont été mis en place dans le but principalement d'endiguer l'augmentation des dépenses, conformément à l'objectif 3 du programme décrit ci-dessus. En ce qui concerne les cantons, la stratégie est fonction de la situation de chacun : l'ajustement doit parfois être effectué à l'aide de mécanismes de maîtrise des dépenses, du déficit ou de l'endettement, ou par le biais de mesures budgétaires destinées à augmenter les recettes et à réduire les dépenses. Il est prévu de mettre en œuvre des réformes structurelles des programmes sociaux afin d'assurer une maîtrise durable des dépenses, mais c'est la population, somme toute, qu'il faudra persuader de la nécessité des réformes. Les sacrifices exigés seront assurément moins lourds ou pourront même être évités en cas de forte accélération de la croissance. En ce qui concerne l'objectif 3, qui est d'optimiser la fiscalité et les activités de l'État, l'élimination de la double imposition des dividendes pourrait améliorer l'efficacité de l'utilisation du capital (réforme de l'imposition des sociétés). La simplification de la TVA et des formalités administratives allège le fardeau des entreprises.

En raison des difficultés qu'ils rencontrent pour maîtriser les déficits et la dette publique, un certain nombre de cantons et la Confédération ont adopté des règles budgétaires constitutionnelles et fixé des objectifs comme l'équilibre de leurs comptes. Certaines règles cantonales exigent, par exemple, que les impôts soient augmentés si le déficit dépasse un certain seuil (équivalent par exemple à 3 % de leurs recettes). D'autres interdisent la soumission d'un budget déficitaire au Parlement et exigent que tout solde négatif soit reporté sur un exercice ultérieur. Les règles fiscales peuvent aussi concerner le budget d'investissement, le niveau d'endettement ou la majorité nécessaire pour

approuver un déficit budgétaire. De nombreux cantons ménagent un certain degré de souplesse dans l'application de ces règles, afin de prendre en compte les évolutions conjoncturelles. Au niveau fédéral, une règle constitutionnelle concernant la dette a été adoptée par référendum. En vertu de cette règle, la Confédération doit maintenir l'équilibre structurel de ses comptes de manière permanente. Cela signifie que le niveau des dépenses ne peut pas excéder celui des recettes, ajustés en fonction d'un facteur reflétant la situation conjoncturelle. L'application de cette règle a toutefois connu des difficultés depuis son adoption en 2003, le niveau structurel des recettes ayant été surestimé sous l'effet de la bulle financière. Le déficit structurel fédéral était par conséquent lui aussi sous-estimé à cette époque : il s'établissait à environ 0.75 % du PIB, et pas à l'équilibre comme on l'envisageait. Pour ne pas courir le risque d'aggraver une situation économique défavorable, les autorités ont décidé, en restant dans l'esprit de la loi, de supprimer le déficit par étapes plutôt qu'en une seule fois ainsi que la loi le prescrit. Le Parlement a par conséquent adopté une disposition temporaire visant à apurer le déficit fédéral d'ici à 2007, et à cette fin, des programmes de réduction des dépenses seront mis en œuvre jusqu'en 2008. Les autorités reconnaissent que les mesures adoptées ne suffiront pas à assurer un contrôle adéquat des dépenses et l'équilibre budgétaire à long terme.

Ouverture du marché

Le volet extérieur de la réforme est également en route. En janvier 2005, dans son rapport annuel sur la politique économique extérieure, le Conseil fédéral a présenté sa stratégie, qui repose sur trois piliers : assurer et étendre l'accès aux marchés étrangers dans le cadre d'un ensemble de règles internationales, accroître la compétitivité de l'économie nationale et appuyer le développement économique des partenaires commerciaux. En ce qui concerne le premier pilier, il est entendu que les petites économies ouvertes sont mieux servies lorsqu'elles disposent d'un cadre multilatéral solide pour leurs relations commerciales. Il est également admis que l'intégration économique régionale sera poursuivie, comme en témoigne la conclusion de nouveaux accords bilatéraux avec l'UE. Devant le risque de discrimination associé à l'extension des réseaux d'accords commerciaux préférentiels conclus par les principales nations concurrentes, une solution envisageable serait d'entreprendre des négociations similaires dans le but de conclure des accords commerciaux préférentiels conformément à une liste de priorités. Selon la nouvelle stratégie, les négociations devraient en outre aller au-delà des échanges de produits et accorder une importance similaire aux échanges de services, aux perspectives d'investissement direct étranger et aux opérations portant sur les droits de propriété intellectuelle. Les entreprises de toutes tailles bénéficieront de cette stratégie, ce qui justifie certaines mesures de soutien. Enfin, la mise en œuvre des accords conclus fera l'objet de la vigilance requise.

Réformes dans le domaine de la protection sociale

Ces réformes concernent notamment l'adaptation du système d'assurance vieillesse (AVS). Les premières modifications proposées à la fin de 2005 consistent à fixer à 65 ans l'âge de la retraite pour les hommes et les femmes et à introduire la retraite anticipée à des conditions actuarielles équitables, des dérogations n'étant possibles que si des conditions particulières sont remplies. D'autres mesures sont également envisagées, notamment le relèvement de l'âge de la retraite au-delà de l'âge légal actuel (65 ans), la modification du dispositif d'indexation des retraites faisant actuellement intervenir le coût de la vie et

l'évolution des salaires, et l'augmentation de la contribution de la TVA afin d'alléger le fardeau qui pèse sur la main-d'œuvre. Ces mesures ne devraient toutefois pas être soumises au Parlement avant 2008-2009, en raison du rejet du projet de 11^e révision de l'AVS, qui allait dans ce sens, lors du référendum de 2004.

Gouvernance réglementaire

Ces dernières années, l'accent s'est progressivement déplacé vers les mesures destinées à améliorer la qualité et l'impact de la réglementation :

- De nouveaux instruments sont à l'étude (postulat Speck, 1997). Le Conseil fédéral a été invité à envisager le recours à de nouveaux instruments comme les clauses de caducité automatique et les « budgets » pour l'introduction et l'application des nouvelles lois.
- Les modifications de la constitution fédérale de 1999 visaient à améliorer la clarté et la transparence du processus réglementaire, notamment par le biais du nouvel article 164, en vertu duquel « toutes les dispositions importantes fixant des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale ».
- Mesures destinées à améliorer le cadre réglementaire applicable aux PME. Test de compatibilité PME. Création du Forum PME (organisme consultatif qui recense les difficultés auxquelles sont confrontées les PME et discute des solutions possibles).
- L'analyse d'impact de la réglementation – évaluation économique des conséquences des projets d'actes législatifs fédéraux – est devenue obligatoire en 1999.

Notes

1. La Suisse n'est pas le seul pays confronté à ce problème. Selon l'étude de l'OCDE sur la réforme de la réglementation en France (2004), l'idée que se fait le public français du service public est parfois décalée par rapport à la réalité : il estime que les services de transport ferroviaire de voyageurs font du service public alors que la SNCF n'offre plus le même service partout dans le pays.
2. L'étude de l'OCDE sur les indicateurs de la réglementation des marchés de produits montre que cette réglementation est généralement plus homogène dans les pays de l'OCDE membres de l'UE que dans les pays de l'Organisation non membres de l'Union. La diminution plus marquée des entraves à la concurrence sur le marché des produits dans les pays de l'OCDE membres de l'UE tient à la nature des contrôles exercés par l'État et, dans une moindre mesure, des obstacles à l'entrepreneuriat. Cela traduit peut-être les efforts déployés pour mettre en œuvre le programme de marché unique.
3. Contrôle parlementaire de l'administration, 2005.

Section 3. *La réforme de la réglementation : renforcer les bases de la croissance*

Comme beaucoup d'autres pays de l'OCDE, en particulier en Europe, la Suisse s'efforce de trouver les moyens de renforcer sa croissance économique. Les facteurs traditionnels à l'origine de la vigoureuse performance économique observée dans le passé ne suffisent plus pour assurer une expansion soutenue dans le contexte de nouveaux défis, notamment la nécessité de prendre soin d'une population vieillissante ou l'obligation de rester en phase avec le changement structurel et réglementaire dans l'Union européenne. La réforme de la réglementation constitue un instrument multidisciplinaire qui peut offrir un éclairage utile pour jauger la situation de la Suisse dans une perspective internationale, avec ses atouts et ses faiblesses. Ce processus contribue aussi à définir les domaines d'action dans lesquels des initiatives réglementaires spécifiques peuvent s'avérer utiles.

Une politique réglementaire efficace et dynamique est un moyen d'assurer la cohérence des politiques et la croissance économique

La politique de réglementation détermine les modalités selon lesquelles les lois et réglementations, nécessaires au bon fonctionnement de l'économie et de la société, sont élaborées, appliquées et mises à jour de manière à maximiser leur efficacité et leur efficacité. Cette politique a donc un champ d'action très large puisqu'elle contribue à définir les relations entre l'État, la collectivité et l'économie. Les Principes directeurs pour la qualité et la performance de la réglementation définis par l'OCDE en 2005 offrent un cadre général pour l'analyse développée dans ce rapport (encadré 1.8).

L'expérience des pays de l'OCDE qui sont allés le plus loin dans ce domaine confirme que la présence d'une politique de réglementation s'appuyant sur des structures institutionnelles et des ressources appropriées présente deux avantages essentiels. Premièrement, elle favorise la cohérence des politiques par une approche englobant l'ensemble de l'administration, ce qui permet d'agir sur l'éventail complet des activités publiques, de ne pas se contenter d'initiatives ponctuelles mais de couvrir le processus complet d'élaboration des lois et des règles au fil du temps. Les réformes structurelles des secteurs d'infrastructure, par exemple, doivent s'appuyer sur une connaissance précise des limites du rôle du législateur, tandis que les autorités de réglementation sectorielles peuvent contribuer à la réalisation des objectifs de politique publique visés – efficacité, sécurité et finalités sociales, par exemple. Deuxièmement, la politique de réglementation accompagne et appuie d'autres politiques publiques essentielles pour la croissance et les réalisations sociales, notamment la politique de la concurrence, l'ouverture des marchés internationaux, les réformes structurelles et une saine gestion budgétaire et macroéconomique. Une politique réglementaire efficace est un *processus dynamique*, qui implique à la fois une *re-réglementation* et une *déréglementation*. La déréglementation (élimination des règles inutiles, gênantes, mal conçues, obsolètes et pesantes) est souvent

Encadré 1.8. **Principes directeurs de l'OCDE 2005 relatifs à la qualité et aux résultats de la réglementation**

Ces principes traduisent l'approche dynamique et permanente, embrassant l'ensemble des pouvoirs publics, de la mise en œuvre de la qualité de la réglementation. Ils s'inspirent de la Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle, du rapport sur la réforme de la réglementation, adopté par les ministres des pays de l'OCDE en mai 1997, et sur la série des études par pays. Les principes directeurs de l'OCDE couvrent les points clés suivants :

1. Adopter, au niveau politique, de vastes programmes de réforme de la réglementation comportant des objectifs clairs et prévoyant des cadres précis pour leur mise en œuvre.
2. Évaluer l'impact des réglementations et les réexaminer systématiquement pour vérifier si elles répondent avec efficacité et efficacité aux objectifs qui leur sont assignés dans un monde complexe et en mutation.
3. Veiller que les réglementations, les organismes chargés de leur mise en œuvre et les procédures réglementaires soient transparentes et non discriminatoires.
4. Réexaminer, et renforcer le cas échéant, le champ d'application et l'efficacité de la politique de la concurrence et les moyens de faire respecter les obligations qui en découlent.
5. Réformer les réglementations économiques dans tous les secteurs afin de stimuler la concurrence et l'efficacité, et les éliminer sauf lorsqu'elles s'avèrent le meilleur moyen de répondre aux intérêts généraux de la collectivité.
6. Supprimer les obstacles réglementaires inutiles aux échanges et à l'investissement en poursuivant la libéralisation et améliorer les perspectives d'ouverture et de meilleure intégration des marchés grâce aux procédures réglementaires en vue de renforcer la compétitivité et l'efficacité économique.
7. Recenser les liens importants avec d'autres objectifs de l'action gouvernementale et élaborer des politiques qui permettent de réaliser ces objectifs en favorisant la réforme.

le point de départ, mais une politique réglementaire efficace implique au besoin un retour à la réglementation, ainsi que d'autres approches telles que la reconnaissance mutuelle des règles et des normes à l'intérieur des juridictions nationales et d'un pays à l'autre.

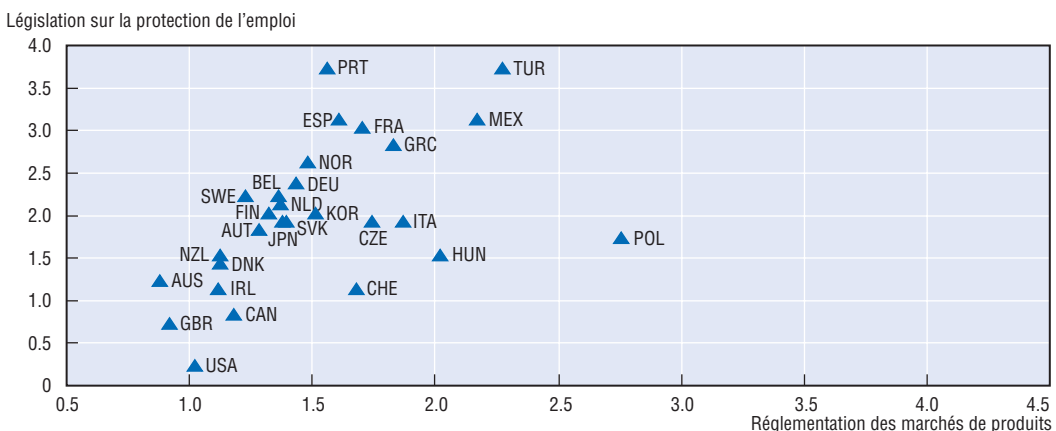
Une quantité croissante de données recueillies ces dernières années révèlent un lien étroit entre la réforme de la réglementation et une expansion économique vigoureuse, comme en témoigne l'étude de l'OCDE sur la croissance¹, étayée par la base de données de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits. Cette base de données vise à mesurer, au fil du temps, l'évolution des obstacles réglementaires à la concurrence sur les marchés de produits. Les données recueillies en 1998 et en 2003 couvrent des aspects tels que la propriété et le contrôle des entreprises, les exemptions à la législation antitrust et l'accès aux marchés; les politiques réglementaires et administratives; les prescriptions administratives pour la création d'entreprises; la réglementation des services professionnels; la réglementation des activités de transport; la réglementation du secteur de la distribution de détail. Il en ressort que, depuis 1998, de réels progrès ont été accomplis dans la suppression des obstacles réglementaires à la concurrence sur les marchés de produits, les pays dotés de réglementations relativement restrictives s'orientant vers le cadre réglementaire des pays les plus libéralisés. Il subsiste néanmoins un clivage entre les

pays les plus restrictifs et les plus libéraux, avec un groupe « intermédiaire » où figure la Suisse. Dans l'ensemble des pays, la réduction la plus marquée concerne les obstacles aux flux internationaux d'échanges et d'investissements, où tous les indicateurs spécifiques dénotent des avancées. Les progrès ont été particulièrement faibles dans le domaine des obstacles à l'entrepreneuriat, où le seul changement significatif est une diminution du nombre des systèmes de licences et de permis. En dépit des progrès accomplis, un « noyau dur » de réglementations subsiste dans presque tous les pays de l'OCDE². La réglementation des marchés du travail, mesurée d'après la législation sur la protection de l'emploi, représente l'autre facteur économique clé. Les données empiriques dénotent généralement une corrélation entre les réformes des marchés des produits et du travail, comme en témoignent les liens entre la législation sur la protection de l'emploi et la réglementation des marchés de produits. Il existe une interrelation grandissante entre les politiques de stimulation de la concurrence, la réforme de la réglementation et l'amélioration de la productivité³. Les pays qui ont réformé leurs marchés de produits en les ouvrant à la concurrence ont bénéficié d'une accélération de la productivité au cours des années 90, alors que les autres ont accusé un ralentissement ou une stagnation.

Situation de la Suisse : des marchés du travail flexibles, mais une forte réglementation des marchés de produits

La Suisse est dans une situation particulière : c'est un pays doté d'un marché du travail flexible, avec une législation légère en matière de protection de l'emploi, mais le degré de réglementation des marchés de produits y est relativement élevé. L'indice de réglementation des marchés de produits est plus élevé qu'en Autriche, aux Pays-Bas, au Danemark et en Australie. La Suisse figure donc dans la partie inférieure droite du graphique 1.5.

Graphique 1.5. **Réglementation des marchés de produits et législation sur la protection de l'emploi, 2003**



Champ d'action de la réforme réglementaire en Suisse

Ce rapport analyse un éventail de domaines d'action où la réforme de la réglementation et l'application de principes réglementaires de qualité devraient apporter une importante contribution à l'économie et à la société suisses. Certains de ces secteurs ont été analysés de façon détaillée dans les chapitres de référence établis pour l'étude, et

résumés dans la deuxième partie du rapport. Cette section ne présente que les principaux résultats. L'accent a été mis sur les domaines d'action suivants :

- *Promouvoir la concurrence sur le marché interne.* Il s'agit de renforcer la politique de la concurrence en tant qu'instrument crucial pour le développement d'un marché interne efficient (partie II, chapitre 3, *Politique de la concurrence*).
- *Promouvoir un climat propice aux flux internationaux d'échanges et d'investissements.* Cette action implique la suppression des obstacles réglementaires et techniques au commerce et la poursuite de l'intégration du marché à l'Union européenne et au-delà (partie II, chapitre 4, *Ouverture des marchés*).
- *Promouvoir un secteur public plus efficient et plus efficace.* Il s'agit d'appliquer les critères de qualité de la réglementation aux réformes visant à freiner les dépenses publiques, améliorer la gestion des activités du secteur public et des entreprises publiques et promouvoir l'efficience dans le secteur des soins de santé.
- *Améliorer la performance des secteurs d'infrastructure.* Secteurs concernés : électricité, télécommunications, chemins de fer, transport aérien et gaz naturel (partie II, chapitre 5, *Cadre pour une réglementation de qualité : transport aérien, chemins de fer, services postaux et services de télécommunications*).
- *Réformer d'autres secteurs qui ont une large incidence sur l'économie.* Il s'agit de réformer le secteur agricole et de préserver l'efficacité du cadre réglementaire des services financiers.
- *Améliorer la gouvernance réglementaire et appuyer les initiatives liées aux PME pour favoriser l'innovation.* Cette action implique de nouveaux efforts pour alléger les charges administratives et favoriser l'utilisation des TIC (partie II, chapitre 2, *Gouvernance réglementaire*).

Promouvoir la concurrence sur le marché interne : consolider l'« Espace suisse »

Des réformes structurelles visant à améliorer le fonctionnement du marché intérieur sont particulièrement nécessaires. La Suisse n'est toujours pas dotée d'un « Espace suisse » performant, en dépit des vastes efforts énergiques déployés pour mettre en place une série de dispositions afin de s'attaquer aux principaux problèmes.

Remédier à la fragmentation du marché intérieur suisse

La création d'un marché interne était l'un des principes fondateurs de la Confédération suisse, mais en réalité ce marché reste extrêmement fragmenté. Bien que la politique de la concurrence relève des compétences fédérales, les cantons disposent encore d'importants pouvoirs d'intervenir sur les marchés pour des raisons de sécurité ou des motifs sociaux, et dans le contexte de la propriété publique. Ils sont étroitement associés à la distribution et à la tarification de services publics tels que l'eau, l'électricité et le transport régional, par le biais des compagnies locales de services publics (souvent contrôlées intégralement par les cantons, dans certains cas elles font même partie intégrante de l'administration locale). Les services professionnels et les autres services, ainsi que le secteur de la construction, sont aussi particulièrement concernés. Selon le SECO, environ 7 % des personnes occupées (250 000 travailleurs) exerçaient l'une parmi la trentaine de professions qui sont soumises à des réglementations cantonales. Ces dernières couvrent des aspects tels que les qualifications et la formation, notamment dans

les professions libérales et la santé, et les conditions d'entrée sur le marché local (*conditions d'honorabilité, autorisations de concessions, etc.*).

La loi sur le marché intérieur (LMI), adoptée en 1995, avait pour but d'améliorer les conditions de la concurrence interne. Il s'agit d'une loi-cadre qui définit des principes généraux à observer, ainsi qu'une approche reposant sur la reconnaissance mutuelle de différents régimes réglementaires. En dépit de quelques progrès, cette loi ne s'est pas révélée très efficace, et il subsiste encore d'importants obstacles à la concurrence. Des facteurs institutionnels et juridiques en sont principalement responsables :

- La jurisprudence du Tribunal fédéral a fait passer le principe du fédéralisme avant le marché interne, excluant de fait le droit d'établissement du champ d'application de la loi ;
- Sous sa forme actuelle, la loi laisse aux cantons de larges possibilités de continuer de restreindre l'accès à leur marché (divers motifs d'intérêt public peuvent être invoqués) ;
- Le droit de recours contre les pratiques abusives n'a pas eu l'effet escompté. Peu d'actions ont été intentées, en raison des délais et des coûts de la procédure.

Une réforme de la LMI est en cours de manière à améliorer son impact, mais aussi à faire en sorte que les citoyens suisses ne soient pas pénalisés par rapport aux citoyens de l'Union européenne qui peuvent tirer parti de l'accord Suisse/UE sur la libre circulation des personnes, lequel prévoit la reconnaissance mutuelle des diplômes. Le nouveau projet vise à appliquer le principe du *Cassis de Dijon* aux biens et services circulant en Suisse, de façon à intensifier la concurrence étrangère et intérieure⁴. Les principales modifications proposées sont les suivantes :

- Extension aux établissements commerciaux des droits d'accès au marché prévus par les règles de leur lieu d'origine ;
- Formulation plus restrictive des exceptions utilisées pour limiter l'accès au marché ;
- Application des règles de l'UE concernant la reconnaissance mutuelle par les cantons des certificats de capacité comme norme minimale ;
- Renforcement du rôle de surveillance de l'autorité de la concurrence par l'introduction d'un droit de recours lui permettant de contester des décisions administratives lorsqu'elle estime que celles-ci limitent indûment l'accès au marché. À l'heure actuelle, la Commission de la concurrence (Comco) peut seulement adresser des recommandations non contraignantes aux autorités cantonales et municipales.

Les retombées de ces réformes seront sans doute relativement longues à se manifester mais devraient s'amplifier dans le moyen terme, du fait d'économies d'échelle et de synergies entre activités professionnelles qui ne sont pas encore intégralement exploitées. Il sera difficile d'obtenir un engagement plus poussé des cantons en faveur de la réforme. Un marché intégré les met en concurrence les uns avec les autres, alors qu'un certain nombre d'incitations les poussent à demeurer des unités économiques relativement fermées. C'est le cas en particulier du régime fiscal actuel : 80 % des recettes fiscales reviennent aux cantons, qui ont le pouvoir de lever des impôts et d'en dépenser le produit à leur gré.

Renforcer la politique de la concurrence en tant qu'instrument clé pour le développement d'un marché interne efficace

La politique de la concurrence contribue de façon cruciale à promouvoir la réforme axée sur l'ouverture des marchés mais aussi à favoriser le bien-être du consommateur. L'analyse développée dans la partie II couvre de façon détaillée le contenu du droit de la concurrence, le traitement des questions relatives à la concurrence « loyale » et la protection des consommateurs; l'indépendance et les ressources des autorités chargées d'élaborer et de faire appliquer la politique de la concurrence; le champ des exemptions et des régimes spéciaux; enfin, le bilan de l'analyse des politiques et de la promotion de la réforme.

La culture et le cadre de la concurrence en Suisse enregistrent des progrès réguliers. L'autorité de la concurrence, la Comco, communique ouvertement ses décisions et rend les informations publiques. La Comco et les organismes connexes tels que l'Autorité de surveillance des prix publient leurs décisions cinq fois par an dans une revue, et leurs sites Internet sont bien présentés. La Comco s'est efforcée de faire connaître aux entreprises les conséquences de la révision récente de la loi sur les cartels.

Pourtant, en dépit d'avancées notables depuis une décennie environ, qui ont rapproché la Suisse des autres pays de l'OCDE et en particulier de l'UE, la culture de la concurrence demeure relativement peu développée. Il lui manque le dynamisme et la détermination nécessaires pour surmonter les derniers grands obstacles à un marché interne ouvert. La Suisse garde apparemment une attitude équivoque à l'égard de la concurrence, et son cadre concurrentiel n'offre que des possibilités incertaines pour une application vigoureuse des principes de concurrence. L'action engagée contre les pratiques anticoncurrentielles manque souvent de fermeté. La démarche suisse semble parfois refléter une inclination à chercher des voies de coopération et non de concurrence, du moins à l'échelon national. En outre, certains outils de la panoplie moderne de la politique de la concurrence sont encore étrangers à la culture suisse. La création d'un programme de clémence dans le contexte de la révision récente de la loi marque une étape nouvelle, car ce dispositif ne s'inscrit pas dans la tradition judiciaire suisse.

Le problème est pour une large part d'ordre juridique, si l'on considère l'étendue des exemptions au droit de la concurrence, qui découlent d'un grand nombre d'autres régimes juridiques et réglementaires, et notamment des obstacles techniques aux échanges. Pour des raisons légales, la Comco peut aussi éprouver des difficultés à contester les dispositions cantonales qui segmentent et clôturent le marché interne au moyen d'une large palette de réglementations restrictives visant les prix et l'entrée sur le marché, sans parler des droits de monopole et des concessions qui sont souvent détenus par des entreprises locales publiques, voire plus directement par les autorités cantonales et municipales elles-mêmes. Étant donné que les entreprises dominantes sont sous contrôle public et que les cantons exercent une influence considérable sur les marchés locaux, de par leur rôle législatif et réglementaire, d'autres instruments d'action sont nécessaires pour aller de l'avant. Certains secteurs de l'économie sont particulièrement affectés par ces autres régimes; c'est le cas notamment de la construction et des services professionnels, ainsi que d'une gamme de services publics allant de l'eau à l'électricité. La politique de la concurrence ne peut donc être le seul levier de changement sur le marché national.

Le droit et les principes de la concurrence peuvent faire avancer la réforme dans les secteurs d'infrastructure. De fait, leur influence s'exerce de façon inégale d'un secteur à l'autre. Relativement faibles dans certains domaines, les autorités de la concurrence ont connu une réussite notable avec l'ouverture du marché de l'électricité et se sont aussi montrées assez efficaces dans le secteur des télécommunications (en obtenant une amélioration des conditions d'accès aux réseaux de télécommunications : la Comco a contraint Cablecom à ouvrir son réseau à Teleclub AG, en invoquant l'argument de la libéralisation des infrastructures). Cette influence inégale s'explique en partie par des régimes juridiques différents, et plus particulièrement par les réformes récentes qui ont mis en place (ou non, comme dans le cas de l'électricité) de nouvelles autorités de régulation. Une situation particulière prévaut dans les transports aériens : la loi fédérale sur l'aviation, fondée sur l'accord bilatéral avec l'Union européenne, stipule que la Comco est chargée d'évaluer la compatibilité des projets de lois fédérales qui favorisent certaines compagnies et qui impliquent une participation publique ou des mesures de soutien à l'échelon des cantons et des communes.

Les récents amendements destinés à renforcer la loi sur les cartels, les propositions visant à consolider la loi sur le marché interne, ainsi qu'un certain nombre d'autres propositions qui font partie du programme de croissance, démontrent que la Confédération est fermement résolue à s'attaquer aux problèmes. Il est trop tôt pour dire si ces actions seront efficaces et dans quelle mesure elles favoriseront un changement général d'attitude, notamment aux niveaux infrafédéraux d'administration. Des questions institutionnelles telles que l'indépendance et les ressources de l'autorité de la concurrence appellent aussi l'attention.

Encadré 1.9. Législation suisse sur la concurrence

La Constitution fédérale de la Confédération suisse définit la politique de la concurrence en termes généraux dans son article 96, mais elle dit très peu de choses sur les restrictions à la concurrence qu'il convient d'interdire. Les questions de concurrence sont traitées dans des lois primaires, comme la loi de 1995 sur les cartels (dont l'objectif est « d'empêcher les conséquences nuisibles d'ordre économique ou social imputables aux cartels et aux autres restrictions à la concurrence et de promouvoir ainsi la concurrence dans l'intérêt d'une économie de marché fondée sur un régime libéral. ») et la loi de 1995 sur le marché intérieur.

L'élaboration de principes de concurrence qui reconnaissent sans ambiguïté les dommages de comportements entravant la concurrence a été relativement lente. Avant 1985, l'attitude à l'égard des cartels était indulgente. Une loi a été alors adoptée qui a opéré une distinction entre les comportements prohibés, qui visent à empêcher une concurrence efficiente, et les obstacles à la concurrence, qu'il convient d'apprécier au cas par cas. Cette loi a pu être utilisée efficacement pour démanteler les cartels bancaires, mais l'absence de pouvoir de décision et les faiblesses de la procédure l'ont desservie.

C'est ce contexte qui a ouvert la voie à l'adoption de la loi sur les cartels en 1995, en même temps que la loi sur le marché intérieur et la loi sur les entraves techniques au commerce, dans le sillage du programme de revitalisation lancé en 1992. Cette loi a été révisée en 2003 et est entrée en vigueur dans sa nouvelle version en 2004, mais elle n'est appliquée dans sa totalité que depuis avril 2005. Elle vise à rapprocher davantage la législation suisse sur la concurrence du droit de l'Union européenne (et, plus largement, de l'OCDE). La loi de 1985 sur la surveillance des prix est également une pièce importante du dispositif juridique en faveur de la concurrence.

Promouvoir un climat propice aux flux internationaux d'échanges et d'investissements

En Suisse, il est largement admis que le levier extérieur (le commerce et l'UE) est indispensable à la réforme et vient s'opposer à la lenteur du changement. Une ouverture des marchés dans l'intérêt du secteur exportateur et sur une base de réciprocité est généralement bien acceptée. De fait, dans le passé, ce sont souvent des pressions externes qui ont encouragé les progrès en Suisse⁵. Cependant, les avantages d'une ouverture unilatérale restent contestés. Une évaluation comparative internationale peut mettre en évidence les secteurs qui appellent une amélioration ou un réexamen. Les obstacles techniques au commerce (OTC) peuvent être atténués, notamment dans le cadre d'un accord international sur l'alignement des règles techniques.

Éliminer les obstacles réglementaires et techniques à la concurrence externe

L'un des résultats frappants de la récente étude de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits est que les pays ont une approche réglementaire plus homogène en ce qui concerne les obstacles aux échanges et à l'investissement que dans les deux autres domaines étudiés dans le projet⁶. Cela tient à ce que bon nombre des réglementations dans ce domaine découlent d'accords multilatéraux qui sont discutés et décidés par des organisations internationales telles que l'OMC. Ces accords imposent souvent à leurs signataires des normes élevées d'ouverture aux échanges et à l'investissement. En résumé, les accords commerciaux internationaux peuvent non seulement faciliter les flux d'échanges internationaux mais aussi faire avancer la réforme et l'ouverture des marchés à l'intérieur des juridictions nationales. Par ailleurs, les barrières tarifaires perdant de leur importance, ce sont les réglementations nationales qui définissent de plus en plus les conditions d'accès au marché pour les étrangers. Il est de plus en plus nécessaire d'évaluer les réglementations et les régimes réglementaires internes, non seulement du point de vue de leur impact sur les acteurs nationaux, mais aussi leur effet sur l'accès des opérateurs étrangers au marché. Des problèmes d'accès au marché peuvent apparaître parce que les régimes réglementaires nationaux sont divergents et/ou il peut y avoir aussi un effet pervers sur la compétitivité des entreprises nationales. Une entreprise peut avoir des coûts de production relativement bas mais se trouver confrontée à des coûts de conformité élevés du fait de l'inefficacité des réglementations de son pays d'origine, au point de perdre son avantage de coût (et géographique) initial.

La situation de la Suisse reflète la tendance générale. Les tarifs douaniers appliqués aux produits manufacturés étant généralement bas, l'attention doit se focaliser sur les barrières non tarifaires. Des indices concluants dénotent la présence d'obstacles : certains secteurs de l'économie (certains industries de biens d'équipement dans lesquelles la Suisse s'est spécialisée, les industries textiles et agroalimentaires, les boissons et les tabacs) se caractérisent par des niveaux d'importations particulièrement bas, ce qui trahit l'existence probable d'obstacles aux importations.

La concurrence étrangère peut et doit être renforcée par :

- Le principe du « Cassis de Dijon » qui contribuerait à éliminer les obstacles techniques aux échanges. Le principe du Cassis de Dijon est une règle de l'UE qui stipule qu'un produit légalement manufacturé et commercialisé dans un État membre de l'UE peut circuler librement dans les autres États membres. La liberté des échanges ne peut être entravée que s'il est démontré que le produit constitue un danger pour la santé publique.

Ce principe ne s'applique pas encore entre l'UE et la Suisse, mais une proposition en ce sens a été soumise au Parlement.

- Une plus grande ouverture aux importations parallèles de produits brevetés, du moins sur un plan régional au niveau de l'UE.

Ces réformes devraient avoir une certaine incidence générale sur les niveaux des prix en Suisse par rapport au reste de l'Europe. L'écart de niveaux de prix concerne l'essentiel des secteurs tels que le logement, la construction, l'éducation et la formation, les services de santé et le tourisme, qui ne seront probablement pas affectés. Il reste cependant un très large éventail de biens et de services qui sont aisément négociés au niveau international, notamment les produits alimentaires, les médicaments et certains produits et services récréatifs et culturels. À l'heure actuelle, le commerce international dans ces secteurs est entravé par des obstacles juridiques et techniques. L'application possible du principe de l'épuisement international au droit des brevets, même limitée à un principe européen d'épuisement régional, comme le préconise la Comco, devrait induire une nette réduction des prix ainsi que des gains d'efficacité. Il est intéressant de constater que les écarts de prix par rapport au reste de l'Europe sont les plus faibles dans les secteurs qui sont déjà plus ouverts au commerce extérieur en raison de l'impact limité des barrières non tarifaires; c'est le cas de l'automobile, des services de logement et des vêtements.

Adopter le principe du Cassis de Dijon

Tandis que les obstacles techniques au commerce se sont atténués depuis l'adoption en 1995 de la loi sur les entraves techniques au commerce (LETC), il subsiste des réglementations techniques et administratives dans des domaines tels que la production, l'emballage et l'étiquetage. Les produits importés sont de ce fait plus onéreux. Certains produits ne peuvent même pas entrer en Suisse. Ainsi, une ressemblance entre les noms pour des produits légèrement différents fait que les importations de crème sont interdites⁷. En 2004, la Comco a demandé au Parlement d'adopter le principe du Cassis de Dijon. En mai 2005, le Conseil fédéral a proposé la transposition unilatérale de ce principe en droit suisse. C'est là une rupture par rapport à l'approche antérieure adoptée pour la réduction de ces obstacles non tarifaires, qui reposait sur des négociations au cas par cas avec l'UE et qui exigeait des ajustements continus du fait de l'évolution des normes. Si cette proposition est adoptée, il en résultera une réduction des coûts pour les entreprises et des prix pour les consommateurs. Ce serait là une évolution très opportune. La question de savoir si les produits pharmaceutiques, très coûteux en Suisse, pourraient être visés par cette mesure, n'est pas encore tranchée.

Ouvrir le marché aux importations parallèles

Le niveau plus élevé des coûts et des prix en Suisse résulte aussi du droit accordé à un titulaire de brevet d'interdire les importations parallèles de produits protégés par ce brevet. Les possibilités d'arbitrage apparaissent importantes pour les médicaments et certains biens de consommation durables, dont beaucoup ne sont pas nécessairement protégés par des brevets. La question de l'autorisation des importations parallèles (adoption du régime de l'épuisement international pour le droit des brevets) a déclenché une vive controverse. Le Conseil fédéral a rejeté cette décision en 2004, parce que les gains estimés apparaissaient très faibles – moins de 0.1 % du PIB (Conseil fédéral, 2002), que l'initiative pourrait entraîner des risques sanitaires et qu'elle risquerait d'affaiblir les incitations à la recherche. Plus récemment, la proposition prévoyant de négocier un régime d'épuisement régional pour le droit des brevets avec la Commission européenne, ce qui aurait autorisé les importations

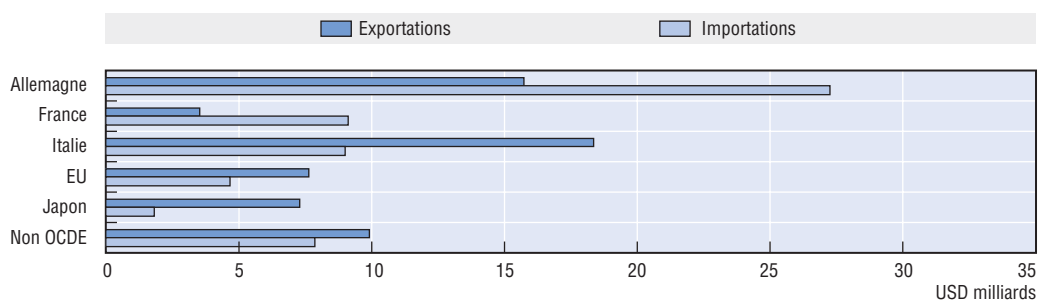
parallèles provenant de pays de l'UE, a été également rejetée. Là encore, les gains estimés ont été jugés trop faibles, surtout parce que l'adoption de ce principe dans le cadre d'un accord avec l'UE aurait nécessité son application aux droits d'auteur et aux marques de fabrique, qui en Suisse relèvent actuellement du régime plus libéral de l'épuisement international. Le gouvernement fédéral est donc favorable au statu quo qui permet à la Comco d'intervenir s'il existe des écarts de prix élevés pour des conditions de commercialisation similaires entre la Suisse et le pays d'origine. Toutefois, les importations parallèles seront alors décidées uniquement au cas par cas. De plus, même si la Comco se montrait particulièrement active, il subsisterait des barrières élevées au commerce dans des secteurs tels que l'agriculture (en raison des droits de douane), ou en présence d'obstacles techniques aux échanges, de sorte qu'il faudrait d'abord surmonter ces entraves pour obtenir des résultats tangibles. En revanche, les estimations antérieures faisant état de gains très faibles induits par une libéralisation des importations parallèles sont peut-être pessimistes⁸. L'adoption du régime de l'épuisement international pour le droit des brevets, qui est préconisée par la Comco, ou l'adoption unilatérale du régime d'épuisement régional, qui semble possible selon certains experts⁹, contribuerait à intensifier la concurrence sans affaiblir l'activité de recherche.

Mener une politique d'intégration des marchés et des réglementations avec l'UE

Les marchés de l'UE revêtent une importance centrale pour l'économie suisse. Les trois principaux d'entre eux sont l'Allemagne (de loin le premier), la France et l'Italie. Le marché le plus important après l'UE est celui des États-Unis, suivis du Japon. À la différence des échanges avec les États-Unis et le Japon, la Suisse enregistre des déficits commerciaux avec ses deux principaux partenaires européens.

L'édification en cours du marché unique est un processus qui présente un grand intérêt pour les entreprises suisses. La santé à long terme du secteur des entreprises en Suisse dépend dans une large mesure de l'accès à ce marché. Une priorité déclarée des entrepreneurs suisses est le resserrement des relations avec l'Union européenne. Les chefs d'entreprise ont beaucoup à gagner à participer au marché interne européen sur un pied d'égalité avec leurs concurrents de l'UE. La pression des milieux d'affaires a été importante pour susciter une impulsion politique en faveur d'une réforme interne. La récente expansion rapide des flux d'IDE en provenance de la Suisse, surtout dans les secteurs de services, traduit les efforts déployés par les entreprises suisses pour créer des têtes de pont sur les marchés de l'UE¹⁰. Leur action doit être appuyée par des mesures gouvernementales visant à aligner les régimes réglementaires et à renforcer le processus d'intégration entre la Suisse et l'UE. Les accords bilatéraux qui ont été mis en place sont essentiels pour rester en phase avec l'UE.

Graphique 1.6. **Le commerce de la Suisse avec le monde**



Source : OCDE, 2005e.

La première série d'accords autorise en substance les entreprises suisses à opérer dans le marché unique pratiquement dans les mêmes conditions que leurs concurrents de l'UE, ce qui garantit une ouverture réciproque des marchés sur une base progressive et contrôlée. Avec ces accords, la Suisse va bien au-delà des possibilités limitées offertes par l'accord de libre-échange de 1972. La deuxième série d'accords devrait aussi avoir d'importants effets économiques. En vertu de l'accord sur les produits agricoles transformés, l'industrie agroalimentaire bénéficiera de meilleures conditions d'accès aux marchés de l'UE. L'accord sur la fiscalité devrait créer un cadre efficace et stable pour l'évolution future du secteur financier. L'adhésion à l'accord de Schengen – grâce à l'unification des visas – fera de la Suisse une destination touristique plus attrayante. L'extension de la libre circulation des personnes aux nouveaux pays de l'UE¹¹ devrait indirectement offrir davantage de débouchés, mais aussi améliorer les possibilités de recrutement de main-d'œuvre spécialisée dans un contexte de concurrence accrue sur le marché du travail.

La voie des accords évite de devoir mettre en œuvre automatiquement la totalité de l'acquis communautaire (comme c'est le cas pour l'adhésion à l'EEE), ce qui laisse une certaine marge de manœuvre dans le choix des questions à traiter et dans la façon dont elles sont traitées. Cela explique la couverture partielle, qui exclut certains secteurs clés comme l'électricité. En outre, les accords doivent être négociés dans le contexte du système politique suisse et de son mécanisme référendaire. Deux approches ont été adoptées : la promotion d'un ensemble unique de décisions (un seul référendum, mais avec le risque de voir toutes les mesures rejetées) ou une dissociation des questions (d'où la possibilité de plusieurs référendums). Les accords prévoient, soit que la législation suisse et la législation de l'UE sont considérées comme équivalentes (marchés publics, échanges de produits agricoles, transport ferroviaire et routier et libre circulation des personnes), soit que l'acquis communautaire est transposé en droit suisse (transport aérien). Les lois fédérales et cantonales devront être mises en conformité avec la nouvelle série d'accords.

Ces accords sont indispensables à l'économie suisse, comme en témoignent les problèmes qui se posent lorsqu'il n'y a pas (encore) d'accord pour résoudre une question. Ainsi, le rejet d'un accord avec l'Allemagne sur les droits de transport aérien a déclenché des actions restrictives de la part de ce pays, ce qui a eu pour effet de limiter les vols au-dessus du territoire allemand à partir de l'aéroport de Zürich. Une plainte déposée par les autorités suisses auprès de la Commission de l'UE a été rejetée en 2003, et la Cour européenne de justice (CEJ) a été saisie, mais sans effet jusqu'ici. Il n'y a pas encore d'accord sur l'électricité, ce qui entrave fortement les efforts déployés par la Suisse pour prendre part aux discussions sur l'évolution future du marché européen de l'électricité. Lorsque les questions de concurrence comportent des aspects transfrontaliers, il est plus difficile de les régler faute d'un accord formel sur l'échange d'informations, comme il en existe déjà un pour les 25 États membres de l'UE. La nécessité d'une convergence avec l'UE est particulièrement manifeste dans des secteurs d'infrastructure clés tels que l'électricité, les services postaux ou les télécommunications. Le secteur de l'électricité offre un exemple particulièrement frappant à cet égard, car il soulève des questions plus générales concernant les évolutions actuelles de l'UE dans le sens d'un marché européen régional concurrentiel et fiable.

Encadré 1.10. **Relations officielles entre la Suisse et l'Union européenne**

La Suisse n'est pas membre de l'Union européenne. La question de l'adhésion à l'UE est un sujet très sensible bien que le gouvernement fédéral ait réaffirmé récemment que l'adhésion demeurerait un objectif pour le pays. La Suisse a néanmoins établi de longue date des relations fortes avec l'UE. Le mécanisme des accords bilatéraux qui a été mis en place lui permet de conserver une certaine liberté mais elle le paye en n'étant pas toujours en mesure de suivre le rythme dans des domaines d'activité importants de l'UE. En Suisse, le droit international prime sur le droit national et les dispositions contenues dans les traités internationaux sont d'application directe (ils peuvent être directement appliqués par les tribunaux).

Adhésion précoce à l'AELE et accord de libre-échange limité

La Suisse est un membre fondateur de l'Association européenne de libre-échange (AELE) créée en 1960 pour établir une zone de libre-échange, principalement pour les produits industriels, entre les pays européens qui n'étaient pas membres de la Communauté économique européenne d'alors (à la différence de la CEE, les membres de l'AELE continuaient d'être maîtres de leurs tarifs douaniers). Un accord de libre échange des produits industriels entre la CEE et l'AELE a été signé en 1972. Dans le sillage du Marché unique lancé par la CEE, les membres de l'AELE (dont la Suisse) ont créé un espace économique européen (EEE) en 1990-91, ce qui alimenta en Suisse un débat sur l'adhésion au traité CEE/AELE qui aurait étendu la zone de libre-échange de la Suisse avec l'UE aux services, aux capitaux et aux personnes, mais aurait aussi conduit à adopter 60 % de la législation communautaire, autrement dit « l'acquis communautaire ». La ratification du traité sur l'EEE a été soumise à référendum et rejetée, à une faible majorité, par le peuple et plus nettement par les cantons en 1992. Ce vote est un événement marquant en ce sens qu'il a gelé toute perspective politique réaliste (au moins à court et moyen terme) d'adhésion de la Suisse à l'Union européenne.

La période postérieure au rejet de l'EEE : des accords bilatéraux qui étendent les relations à un grand nombre de secteurs importants

L'Espace économique européen ayant perdu beaucoup de son importance après l'adhésion de plusieurs de ses membres à l'UE*, le gouvernement suisse a cherché un nouveau cadre pour sécuriser mais aussi développer ses relations avec l'Union européenne. Pour la Suisse, il s'agissait d'être en mesure d'avancer au rythme de l'Europe. Elle y était essentiellement motivée par l'essoufflement de son économie qui devenait de plus en plus manifeste. Elle y est parvenue en un premier temps grâce à la conclusion d'une série d'accords bilatéraux sectoriels et essentiellement économiques dont les négociations ont commencé en 1994 et qui portent sur les domaines suivants :

- Transports terrestres (ouverture progressive des transports routiers et ferroviaires de voyageurs et de marchandises).
- Transport aérien (octroi progressif de droits d'accès, accès des compagnies aériennes suisses au marché européen libéralisé sur une base réciproque).
- Libre circulation des personnes (introduction de la liberté de déplacement des personnes entre la Suisse et l'UE à partir de 2002 grâce à une ouverture progressive des marchés du travail jusqu'en 2014).
- Agriculture (reconnaissance mutuelle des critères techniques relatifs à l'agriculture biologique, à la médecine vétérinaire et à la protection des variétés végétales, libre échange des fruits et légumes en dehors de la période de végétation et libre échange des fromages au terme d'une période de cinq ans après l'entrée en vigueur de l'accord).

Encadré 1.10. **Relations officielles entre la Suisse et l'Union européenne** (suite)

- Recherche et développement (possibilité, pour les entités de recherche suisses, de participer aux programmes de recherche européens avec les mêmes droits et obligations que les entités de recherche établies dans les Communautés européennes).
- Marchés publics (ouverture des marchés européens aux entreprises suisses avec, en contrepartie, extension à l'Union européenne des appels d'offres lancés par l'administration publique suisse (à tous les niveaux de l'administration) dans les secteurs de l'eau, des transports, de l'énergie, des télécommunication et du chemin de fer).
- Obstacles techniques au commerce (cadre pour la reconnaissance mutuelle de l'évaluation de la conformité (tests, certification) pour la plupart des produits industriels).

Connus sous l'appellation d'accords bilatéraux I, ces accords ont été conclus en 1998 et sont entrés en vigueur en 2002 (à la suite de leur approbation par le peuple suisse en 2000 et de leur ratification par les États membres de l'UE). Ils constituent un ensemble indivisible, c'est-à-dire que si un accord est annulé, tous les autres sont invalidés. Un autre cycle de négociations a été lancé sur dix nouveaux secteurs au moment de l'entrée en vigueur de la première série d'accords et il a abouti aux accords bilatéraux II. Les négociations se sont déroulées avec succès et ont été approuvées dans tous les secteurs sauf un (la libéralisation des services). Les neuf nouveaux secteurs couverts par les accords bilatéraux sont les suivants :

- Fiscalité de l'épargne (prévoyant l'imposition des revenus de l'épargne des citoyens de l'UE tout en garantissant le maintien des dispositions légales appliquées en Suisse et la sauvegarde du secret bancaire).
- Renforcement de la coopération dans la lutte contre la fraude.
- Coopération dans les domaines de la justice, de la police, de l'asile et de la migration (Schengen/Dublin).
- Commerce des produits agricoles transformés.
- Environnement (prévoyant la participation de la Suisse à l'Agence européenne pour l'environnement).
- Coopération statistique.
- Éducation et formation.
- Audiovisuel et média (prévoyant la participation de la Suisse aux programmes de l'UE).
- Dispositions visant à éviter la double imposition des fonctionnaires retraités des institutions communautaires résidant en Suisse.

Cette deuxième série d'accords a une portée à la fois politique et économique. Elle a été approuvée par le Parlement saisi par un seul et même « message » pour l'ensemble des accords. Après le vote positif du peuple suisse consulté par référendum au sujet de l'accord sur l'asile et la migration, chaque accord peut désormais entrer en vigueur séparément.

* Seuls quatre petits pays restent membres de l'Espace économique européen : la Suisse, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein.

Ouvrir les marchés publics

Les marchés publics demeurent relativement fermés. Il s'agit là d'un aspect essentiel en ce qui concerne l'intégration du marché intérieur. La réforme de la loi sur les marchés publics a été engagée au milieu des années 90, en vue de respecter les dispositions des accords à l'OMC et, ultérieurement, de l'accord bilatéral avec l'UE. Les contrats publics au-delà d'un certain seuil font l'objet d'un appel d'offres impliquant des entreprises régionales ou étrangères. On a des raisons de penser que les nouvelles dispositions ont eu une incidence positive : baisse des prix pour des appels d'offres similaires et augmentation du nombre des soumissionnaires.

Promouvoir l'efficience et l'efficacité du secteur public

Améliorer la gestion des entreprises publiques

Par rapport à la moyenne OCDE, les autorités publiques suisses détiennent relativement peu d'entreprises du secteur marchand, conformément à une tradition bien établie. Comme dans d'autres pays, par le biais de la privatisation l'État s'est progressivement désengagé de certaines activités traditionnellement rattachées au secteur public. Il convient de relever en particulier la vente de la participation de Swisscom dans Cablecom, important fournisseur de télévision par câble. Aujourd'hui, la situation varie d'un secteur à l'autre, mais il subsiste d'importantes participations publiques, surtout au niveau infrafédéral. Certaines entreprises ont été partiellement privatisées (Swisscom), tandis que d'autres comme la Poste suisse et les Chemins de fer fédéraux (CFF/SBB) demeurent la propriété intégrale de la Confédération. Certaines entreprises de transport régionales sont détenues par des capitaux privés (même si elles bénéficient toujours de subventions publiques). Les très nombreuses compagnies de distribution de gaz, d'eau et d'électricité sont principalement contrôlées par les autorités cantonales et municipales. La plupart des cantons contrôlent aussi une banque cantonale qui bénéficie de garanties publiques en ce qui concerne l'épargne des particuliers.

La gestion de ces entreprises publiques dans l'optique d'une efficacité accrue sur un marché plus ouvert constitue un défi qui n'est pas encore partout relevé. Dans les secteurs d'infrastructure, par exemple, les dispositions varient d'une entreprise à l'autre. La gestion par la Confédération de la Poste suisse, de Swisscom et des Chemins de fer fédéraux (CFF/SBB) repose sur des objectifs stratégiques quadriennaux, mais là s'arrête la comparaison. Il n'y a pas de chiffrage économique des objectifs (objectifs de productivité ou plafonds de prix, par exemple) pour Swisscom et la Poste suisse. En revanche, les chemins de fer se sont vus fixer des objectifs de productivité spécifiques¹².

Une meilleure gestion des entreprises publiques peut contribuer à améliorer l'efficience et à instaurer des conditions de concurrence neutres pour d'autres acteurs du marché. La séparation effective des différentes fonctions des autorités publiques (élaboration des politiques, réglementation et propriété) doit être réalisée en priorité pour éviter les conflits d'intérêt. Cela suppose, entre autres actions, la mise en place de régulateurs indépendants (voir partie II, chapitre 5). Indépendamment de cette réforme institutionnelle cruciale, il convient d'envisager d'autres mécanismes, notamment un réexamen complet des pratiques de gouvernement d'entreprise et la mise en place de cadres pour la neutralité sur le plan de la concurrence :

- Des cadres assurant la neutralité sur le plan de la concurrence ont été déployés avec succès dans d'autres pays de l'OCDE. Ils comportent des mesures conçues avec soin pour

faire en sorte que les entreprises publiques ne bénéficient pas d'un avantage concurrentiel indu vis-à-vis des concurrents du secteur privé, et en particulier que les prix pratiqués reflètent intégralement les coûts, de manière à éviter les décisions faussées en matière de production, de consommation et d'investissement. Plusieurs pays de l'OCDE – notamment les Pays-Bas et l'Australie – ont mis en place des cadres pour la neutralité sur le plan de la concurrence afin de résoudre ces problèmes ainsi que d'autres questions, l'objectif global étant de promouvoir un traitement équitable entre les activités exercées par les autorités publiques et celles du secteur privé. Ce processus peut nécessiter un réexamen des aspects suivants : le bilan initial, les engagements de retraite et les autres passifs, la fiscalité, la séparation par rapport au budget public, les subventions internes et les subventions croisées, le taux de rendement des actifs et les garanties publiques.

- Une bonne gouvernance d'entreprise implique l'élaboration d'un ensemble de principes, en concertation étroite avec les principales parties prenantes, notamment les milieux d'affaires. L'OCDE a défini des Principes de gouvernement d'entreprise qui ont été adoptés par les ministres en 1999 puis actualisés en 2004. Ils stipulent qu'« un gouvernement d'entreprise de qualité doit inciter le conseil d'administration et la direction à poursuivre des objectifs conformes aux intérêts de la société et de ses actionnaires et faciliter une surveillance effective des résultats obtenus. L'existence d'un système de gouvernement d'entreprise efficace, au sein de chaque entreprise et dans l'économie considérée dans sa globalité, contribue à assurer la confiance nécessaire au bon fonctionnement d'une économie de marché. Le régime de gouvernement d'entreprise doit garantir la diffusion en temps opportun d'informations exactes sur tous les sujets significatifs concernant l'entreprise, notamment la situation financière, les résultats, l'actionnariat et le gouvernement de cette entreprise ». Ces informations concernent des questions telles que « les objectifs de l'entreprise, le résultat financier, les structures de gouvernance et une vérification des comptes par un auditeur indépendant ». Un régime solide de publication d'informations qui favorise une véritable transparence est un élément central de la surveillance des entreprises par le marché.

Améliorer la performance des secteurs d'infrastructure

L'expérience d'autres pays de l'OCDE montre que les secteurs d'infrastructure ou de réseau¹³ ont besoin d'une réforme, même si celle-ci est difficile. Des réformes sont indispensables pour promouvoir la mise en place d'infrastructures modernes plus efficaces et plus efficaces et pour assurer l'interconnectivité de part et d'autres des frontières. La réforme implique une re-réglementation très prudente en vue de gérer les nouvelles structures et interactions complexes des marchés. L'un des problèmes majeurs que soulèvent les secteurs de réseau vient de leurs caractéristiques économiques, et souvent techniques, qui exigent une gestion et un contrôle centralisés. Il est difficile, sinon impossible, d'éviter cette composante de monopole naturel¹⁴, et la concurrence doit se développer autour de ce cœur. Beaucoup de ces secteurs sont également considérés comme relevant d'un service public, ce qui signifie que la réforme est politiquement sensible, étant donné la crainte que des fonctions de politique sociale ou régionale qui ont été traditionnellement assurées par un exploitant de monopole unique ne se trouvent affaiblies ou perdues du fait de la réforme et de l'arrivée de nouveaux acteurs sur le marché. Les impératifs de sécurité constituent un autre facteur important dans certains secteurs.

Les gains d'efficacité potentiels liés à la réforme sont toutefois considérables, et l'analyse des meilleures pratiques internationales montre qu'il est possible de maintenir les fonctions de service public. La réalisation de gains d'efficacité implique en particulier la mise en place d'autorités de tutelle indépendantes et efficaces ayant des objectifs clairs. Le chapitre 5 de la partie II est consacré aux cadres réglementaires, et notamment aux régulateurs indépendants, dans quatre secteurs qui revêtent une importance particulière pour la Suisse : le transport aérien, les chemins de fer, les télécommunications et les services postaux. L'électricité est analysée au chapitre 6.

Ces secteurs économiques revêtent une importance particulière pour la Suisse. Par rapport aux autres pays, la taille des services postaux, des chemins de fer et des transports aériens rapportée à la population suisse est extrêmement importante. Le secteur de l'électricité a lui aussi une ampleur disproportionnée si l'on considère la densité du réseau et la présence de grands acteurs internationaux sur le marché européen de l'électricité, ce qui témoigne de la position vitale de la Suisse en tant que pôle d'échanges et de transit en Europe. La plupart de ces secteurs jouent un rôle clé au niveau externe aussi bien qu'interne, non seulement pour une intégration plus étroite des économies régionales et locales, mais aussi sur l'ensemble du marché européen.

Il est donc particulièrement important de bien moderniser le cadre réglementaire de ces secteurs. La Suisse a fait de louables progrès dans ce sens. Néanmoins, dans tous les secteurs d'infrastructure suisses il faut redoubler d'efforts pour consolider, achever ou même (dans le cas de l'électricité) engager la réforme. À cet effet, on doit notamment se mettre au diapason des changements connexes dans l'Union européenne pour faire en sorte que les connexions régionales soient aisées et que les entreprises suisses bénéficient des mêmes avantages que leurs concurrentes.

Le lien avec les évolutions récentes dans l'UE varie beaucoup d'un secteur à l'autre. La réforme ferroviaire, par exemple, est complètement en phase avec les changements dans l'UE. Des progrès substantiels ont été accomplis dans les télécommunications, même si des initiatives importantes, par exemple le dégroupage de la boucle locale, sont mises en œuvre avec un temps de retard. Par ailleurs, la réforme est lente dans les services postaux et elle n'a pas encore commencé dans le secteur de l'électricité, en dépit des plans de réforme établis de longue date par la Confédération. Le bon fonctionnement de ces secteurs a une incidence directe sur la compétitivité de la Suisse, à la fois sur le marché national et par delà les frontières. Il est vital que les entreprises suisses soient bien intégrées et bénéficient de connexions efficaces et peu coûteuses avec l'Europe, leur principal marché; de même, des connexions efficaces sont cruciales pour le développement à long terme du marché intérieur suisse.

La nécessité d'une réforme efficace et sans délai a été mise en lumière par les sérieux problèmes qu'ont éprouvés deux secteurs importants : le transport aérien et l'électricité. Ce signal d'alarme révèle les dangers d'une action relativement lente et fragmentaire dans des secteurs complexes confrontés à un changement rapide. S'agissant des transports aériens, la lenteur de l'ajustement du cadre institutionnel à un marché en voie de libéralisation a été une cause importante des difficultés rencontrées ces dernières années. Le secteur de l'électricité a connu également des problèmes. Les causes profondes de la panne qui a touché la Suisse et l'Italie en 2003 sont à rechercher dans l'incompatibilité entre les impératifs du commerce international et les contraintes techniques du système électrique transnational. Un des problèmes en Suisse était l'absence d'un opérateur du

réseau de transport (ORT) indépendant et efficace. Dans l'immédiat, l'opérateur Swissgrid a été créé sur une base volontaire.

La réforme de l'électricité figure en bonne place dans le calendrier de réforme de la Suisse. Les pays qui ont établi un régulateur indépendant, un opérateur de réseau indépendant et un marché de gros prévoyant un accès réglementé des tierces parties au réseau sont généralement ceux qui ont obtenu les meilleurs résultats en termes de prix et de compétitivité. Étant donné qu'aucun de ces éléments n'existe encore en Suisse, la réforme est absolument indispensable. Elle s'avère également nécessaire pour une harmonisation dans l'optique de l'ouverture des marchés au sein de l'UE, car la position centrale de la Suisse en Europe en fait une plaque tournante majeure pour le transit et le commerce de l'électricité. Pour l'heure, le marché de l'électricité reste fermé à une véritable concurrence, en dépit des tentatives faites par certains opérateurs pour vérifier ce qu'il est possible de faire dans le cadre du droit actuel de la concurrence. La question de la sécurité des approvisionnements est aussi de plus en plus urgente. Elle sera analysée de façon plus détaillée au chapitre 6, partie II.

Le gouvernement fédéral est conscient de la nécessité des réformes. Après le rejet d'une première tentative à la suite d'un référendum populaire en 2002, le Conseil fédéral a proposé un nouveau programme de réforme. Même si ce projet peut également faire l'objet d'un vote populaire, la nécessité du changement est aujourd'hui plus vivement ressentie. La majorité des intérêts politiques et commerciaux en sont conscients; en outre, ils sont mieux informés et, donc plus favorablement disposés, en ce qui concerne des questions clés comme la nécessité d'un opérateur de système indépendant et d'un régulateur indépendant.

Le processus de réforme pose certains défis spécifiques aux responsables suisses. Premièrement, il faut trouver le moyen de gérer des réformes complexes en tenant compte de la participation directe du citoyen suisse dans la prise de décision. Deuxièmement, l'échelon infrafédéral exerce d'importantes responsabilités dans le secteur de l'électricité. Troisièmement, une réforme efficace passe par un changement fondamental de la structure et de l'orientation d'une industrie très fragmentée, où certains intérêts puissants exercent de longue date une position dominante, et où la convergence des intérêts est très malaisée. Il sera aussi important de gérer la transition à une nouvelle approche que de mettre en place les éléments techniques du programme de réforme. De plus, la réforme du secteur de l'électricité exige des initiatives complémentaires appropriées dans le secteur du gaz naturel (voir chapitre 3).

D'autres secteurs d'infrastructure, analysés au chapitre 5, partie II, posent aussi de sérieux problèmes. Tandis que des progrès substantiels ont été accomplis à l'entame de la libéralisation du secteur des télécommunications, le rythme de la réforme a ralenti ces dernières années, et il faut s'attaquer aux derniers points de blocage, notamment le dégroupage de la boucle locale. Le secteur du transport aérien traverse une phase de stabilisation, après plusieurs années d'un changement rapide marqué par l'effondrement de Swissair, ancien opérateur national. Des carences dans le domaine de la sécurité ont conduit à un audit complet, ainsi qu'à une réorganisation partielle du cadre de surveillance, avec une augmentation des effectifs. Le secteur ferroviaire est totalement intégré dans l'UE, grâce à l'accord bilatéral. En Suisse, les chemins de fer sont inscrits dans la Constitution, car la nécessité de préserver le transit alpin représente un objectif stratégique commun. La densité du réseau et les niveaux généraux de performance

atteints dans ce secteur le placent au-dessus de la moyenne européenne. La libéralisation a fait des progrès, limités toutefois au segment du fret, tandis que les transports locaux ont été soumis à des procédures contractuelles destinées à accroître l'efficacité. Toutefois, il faut revoir le dispositif réglementaire pour assurer une compatibilité totale avec les dernières avancées dans l'UE, tout en évitant le risque de conflits d'intérêts. Les progrès ont été plus timides dans le domaine des services postaux où la nécessité de préserver le service universel, en particulier dans les zones rurales et alpines, est vivement ressentie. Tandis que la performance est généralement satisfaisante, avec des niveaux élevés de consommation et de production, une amélioration récente de la transparence du financement du service universel a fait apparaître que la Poste suisse tirait la plus grande partie de ses bénéfices d'exploitation des activités liées au service universel. De nouvelles mesures d'ouverture du marché sont manifestement possibles, mais il faudra pour cela renforcer l'organisme de régulation.

Réformer d'autres secteurs qui ont une large incidence sur l'économie

Certains secteurs d'activité exercent une influence notable sur l'économie, notamment parce que les coûts et les prix élevés dans ces secteurs se traduisent par une hausse du niveau général des prix, et donc des coûts, à la fois pour les entreprises et pour les ménages. Il peut s'agir par exemple du secteur de la santé, de l'agriculture ou des services financiers.

Promouvoir une plus grande efficacité dans le secteur de la santé¹⁵

Le secteur des services de santé a représenté environ 11.5 % du PIB de la Suisse en 2003. Les prix sont très élevés par rapport aux autres pays de l'OCDE. Ils dépassent de 13 à 38 % ceux du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de la France et des Pays-Bas. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, ce secteur est étroitement réglementé. L'assurance-maladie de base (le système suisse comprend une couverture de base obligatoire et une assurance complémentaire privée facultative) est régie par la loi fédérale de 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal) qui est entrée en vigueur en 1996. Ce dispositif a entraîné une refonte majeure du système de santé, l'objectif étant de garantir à l'ensemble de la population un accès effectif à des soins de qualité, sur la base du principe de solidarité. Mais la maîtrise des dépenses est un problème majeur. Les autorités fédérales sont conscientes des difficultés, et des réformes ont été proposées. Toutefois, la deuxième réforme de la LAMal n'a pas été approuvée par le Parlement. Un troisième projet de réforme est en cours d'examen au Parlement. Pour que la réforme réussisse, la réglementation du secteur devra impérativement créer des incitations susceptibles d'accroître l'efficacité. Pour y parvenir, il faudra prendre de nouvelles initiatives : égaliser les conditions d'exploitation pour permettre à la concurrence de jouer entre les prestataires, et améliorer l'accès au marché pour les biens et services peu coûteux.

Secteur agricole : les subventions sont encore beaucoup trop élevées

Conformément à la Constitution fédérale, la politique agricole a trois objectifs : sécurité des approvisionnements, conservation des ressources naturelles et préservation des paysages, et occupation décentralisée du territoire. La mise en pratique de cette politique est très onéreuse. L'agriculture est fortement subventionnée et réglementée, au point que les taux de protection et le niveau des prix des produits agricoles sont parmi les plus élevés de la zone OCDE. L'estimation du soutien aux producteurs (ESP), indicateur

utilisé pour mesurer les subventions totales implicites (écart par rapport aux prix mondiaux) et explicites liées à la production, s'est élevée à 73 % en 2000-2002. Qui plus est, ces aides n'ont guère diminué depuis 1986-1988 (76 %), en dépit des modifications de la politique agricole au cours des années 90. Toutefois, les effets de distorsion des échanges ont diminué par rapport à cette période. La Confédération a réduit ses mesures de soutien des prix et ses paiements liés à la production, pour accroître les paiements directs destinés à encourager des méthodes de production plus respectueuses de l'environnement. En 2002, 62 % des subventions agricoles ont été consacrés à des paiements directs et à des mesures sociales, 30 % à des mesures de soutien des prix et d'écoulement de la production, et les 8 % restants à des programmes généraux de recherche, de formation et de conseil. De nouveaux efforts sont actuellement déployés pour réduire les subventions, en particulier dans la production laitière avec l'abolition des quotas de production d'ici à 2009 dans le cadre de la « Politique agricole 2007 ». Celle-ci prévoit en outre que les quotas d'importation de viande seront alloués de façon plus flexible, tandis que les accords bilatéraux avec l'UE stipulent que les marchés des fromages et des produits horticoles doivent faire l'objet d'une ouverture accrue sur une base réciproque.

Services financiers : veiller à ce que le cadre de la réglementation continue de favoriser une performance efficace

Les services financiers représentent 10 % du PIB de la Suisse et le secteur financier national est fortement développé. Le secteur bancaire comprend deux grandes banques internationales et des banques privées qui coexistent avec 24 banques et coopératives de crédit cantonales à capitaux publics, à quoi s'ajoutent 100 banques régionales, chargées de la banque de détail et de la clientèle nationale. Le système d'assurance est lui aussi très développé. La Suisse affiche les dépenses d'assurance par habitant les plus élevées au monde.

Une régulation efficace de ce secteur est donc importante. À cet effet, il faut gérer le risque prudentiel (systémique), mais aussi veiller à ce que les marchés fonctionnent bien pour le plus grand profit des consommateurs et des prestataires de services. Les questions de réputation sont un autre aspect à prendre en compte. Le cadre réglementaire comprend à l'heure actuelle plusieurs autorités de tutelle, mais cela devrait changer avec les propositions soumises par le Conseil fédéral au Parlement qui prévoient la création d'une Autorité intégrée de surveillance des marchés financiers (FINMA). L'un des avantages de la FINMA par rapport au dispositif actuel est qu'elle a pour principe de départ : « même activité, mêmes risques, mêmes règles » ; autrement dit, elle instaure la neutralité réglementaire entre des entités similaires, d'où une harmonisation des règles de concurrence. Quelques exceptions ont été justifiées par le souci d'éviter une réglementation excessive, même si cet aspect devra être suivi de près. Beaucoup plus préjudiciables à la concurrence sont les garanties d'État actuelles, ainsi que d'autres privilèges fiscaux dont bénéficient les banques cantonales publiques, selon l'autorité de la concurrence. Une première mesure correctrice a consisté à placer ces banques sous tutelle fédérale.

Le ministère des Finances publie des lignes directrices pour la réglementation des marchés financiers. Elles offrent aux autorités financières suisses une structure unifiée d'évaluation de la réglementation, qui prend en compte des aspects tels que l'importance économique et la sensibilité politique d'un projet de réglementation. L'objectif est d'instaurer une approche systémique de l'examen de la législation dans ce secteur,

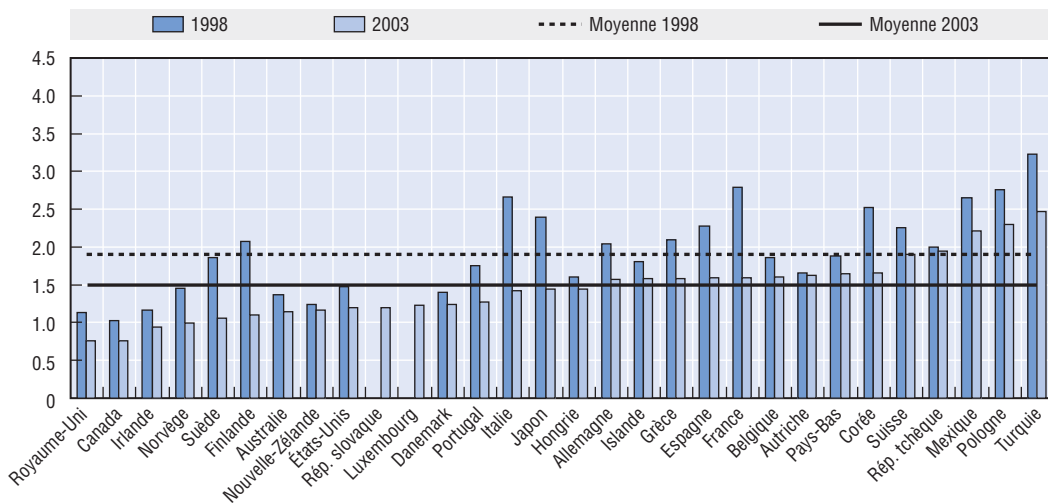
d'accroître l'efficacité du droit des marchés financiers pour les parties prenantes et l'économie dans son ensemble et d'améliorer la transparence, l'intelligibilité et l'applicabilité des réglementations. Un lien est établi avec des mécanismes à caractère plus général tels que l'analyse d'impact de la réglementation (AIR). Des lignes directrices actualisées ont été publiées en septembre 2005. Le Conseil fédéral envisage aussi d'intégrer une norme d'examen des réglementations dans la législation régissant la FINMA.

Les lignes directrices qui viennent d'être publiées doivent encore déployer leur efficacité ; le débat sur le poids des réglementations en Suisse s'est en partie focalisé sur le secteur financier. Dans une récente étude sur les banques, les coûts réglementaires de ces établissements étaient estimés aux alentours de 4.5 % des frais totaux. Ces coûts sont apparemment en hausse. Le nombre d'agents à temps plein chargés de la mise en application des réglementations a augmenté de 60 % entre 1998 et 2002. Les petites banques sont particulièrement touchées. On estime que leur charge réglementaire représente près du double de celle des grands établissements.

Améliorer le climat de l'entrepreneuriat et simplifier les obligations administratives

La suppression des obstacles à la croissance des entreprises et plus généralement à l'entrepreneuriat est un objectif clé des pouvoirs publics, étant donné que les PME représentent les deux tiers de l'emploi. Or, la Suisse tend à prendre du retard sur les autres pays de l'OCDE en ce qui concerne les obstacles à l'entrepreneuriat. Il existe un lien étroit entre les PME et l'innovation, atout traditionnel de la Suisse qui doit être préservé. Entre autres actions envisageables pour promouvoir l'innovation (amélioration de la formation et réexamen des priorités de financement, par exemple), il convient d'assurer une meilleure intégration des PME, et surtout des très petites entreprises, dans les structures de soutien à l'innovation. À cet effet, on pourrait par exemple encourager la coopération entre les PME et les organismes publics de recherche dans le domaine de l'innovation. Des réformes sur les marchés de produits s'avèreraient utiles à cet effet, de même que des actions visant à améliorer les conditions de financement (réduire la double imposition des dividendes et accroître l'offre de capital-risque, par exemple). Une réforme du droit des faillites, qui à l'heure actuelle permet d'intenter une action contre un entrepreneur pendant une période indéterminée dans certains cas généralement applicables aux nouvelles entreprises et aux petites entreprises, est également cruciale pour un plein épanouissement de la prise de risque et de l'entrepreneuriat.

La Suisse est confrontée à un accroissement général de l'activité législative, sous l'effet de pressions visant à réguler de nouveaux secteurs, à protéger les droits de l'individu, de l'entreprise et de la collectivité et à assurer la compatibilité avec le droit régional (UE) et international, comme c'est le cas dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Les formalités administratives sont d'importants instruments d'action pour appuyer les politiques publiques dans de nombreux domaines, et elles peuvent aider les entreprises en favorisant l'harmonisation des conditions de concurrence. Mais elles risquent aussi de décourager les PME et l'investissement et d'accentuer les obstacles aux échanges. Les obligations administratives (assurances sociales, permis et impôts) sont très pesantes en Suisse : elles ont été estimées à 2 % du PIB¹⁶. La réglementation est d'emblée nécessairement dense et complexe dans un petit État fédéral où l'autonomie des cantons est très grande. Ainsi qu'on l'a mentionné, cet état de chose a des répercussions sur le marché interne. Bien qu'il n'existe pas de programme systématique de réduction de la charge administrative dans les cantons, la révision de la loi sur le marché intérieur et

Graphique 1.7. **Obstacles à l'entrepreneuriat, 1998 et 2003**

Note : Ordonné par valeur en 2003. L'échelle des indicateurs est de 0 à 6 du degré le moins restrictif au plus restrictif en termes de concurrence.

Source : Conway, Paul et al., *Product Market Regulation in OECD Countries : 1998 to 2003*, Document de travail du Département des affaires économiques, n° 419, OCDE, Paris.

l'adoption du principe du Cassis de Dijon devraient être utiles à cet égard. À l'échelon fédéral, les efforts dans le sens de la simplification administrative se sont amplifiés depuis le milieu des années 90. Toutefois, on ne dispose pas encore de données sur leur effet, faute d'une méthodologie systématique pour la mesure des charges administratives.

Par ailleurs, des outils réglementaires spécifiques ont été mis au point pour améliorer la situation des PME. Le test de compatibilité avec les PME adopté en 1999 prévoit une analyse qualitative des conséquences d'une nouvelle réglementation à partir d'une visite des PME. Entre cinq et six tests sont effectués chaque année. Le Forum PME, créé en 1998, est un organisme consultatif composé d'entrepreneurs, chargé d'analyser les projets de loi et les ordonnances ayant une incidence potentielle sur les PME et d'adresser des recommandations à l'administration ou à la commission parlementaire pertinente. Toutefois, ces instruments réglementaires ne sont pas bien intégrés dans le processus d'AIR car ils sont mis en œuvre séparément.

Améliorer la gestion budgétaire et freiner les dépenses publiques

La réforme de la réglementation peut s'avérer utile pour accroître l'efficacité du secteur public mais aussi pour améliorer la gestion budgétaire. L'application d'une gestion réglementaire efficace aux plans actuels de réforme des dépenses peut contribuer à la réalisation des objectifs fixés. Il faut accroître l'efficacité de la gestion budgétaire et du contrôle des dépenses publiques. La stratégie gouvernementale d'assainissement, qui vise à résorber le déficit fédéral d'ici à 2007, principalement par des coupes dans les dépenses, et qui prévoit des réformes structurelles des régimes de retraite, d'invalidité et d'assurance-maladie, est orientée dans la bonne direction. Mais elle pourrait être plus ambitieuse, et il convient d'améliorer encore le cadre de la politique budgétaire. Certaines des actions requises sont d'ordre structurel, mais il faut aussi réviser les règles pour que la politique budgétaire soit plus intégrée et plus transparente. Parmi les initiatives structurelles figure la séparation des comptes d'assurance vieillesse et invalidité des

Encadré 1.11. **Mesures suisses de simplification administrative**

À l'initiative du ministère de l'Économie (SECO), le gouvernement suisse, répondant à des demandes répétées du Parlement, a pris une série de mesures au cours de la dernière décennie afin d'identifier les lourdeurs administratives et de formuler des solutions de nature à rationaliser les procédures :

- 1997 : un rapport du Conseil fédéral énumère toute une série de domaines méritant d'être examinés, dont la suppression de certaines formalités, l'accélération des procédures et la rationalisation des points de contact.
- 1998 : un inventaire et un processus d'évaluation ouvrent la voie à la suppression de certaines procédures d'autorisation, à leur coordination ou à leur remplacement par des mécanismes simplifiés.
- 1999 : un rapport du Conseil fédéral sur la déréglementation et la simplification administrative rend compte de la mise en œuvre de trois grands mécanismes d'évaluation de la réglementation – analyse de l'impact de la réglementation, test de compatibilité PME et forum PME.
- 2001 : Le Conseil fédéral propose une réforme complète de la justice fédérale afin de renforcer les droits des citoyens et des cantons et d'améliorer la procédure d'appel. La réforme avance. La mise en place d'un tribunal administratif fédéral en 2007 devrait accélérer les procédures d'appel.
- 2002 : un rapport du Conseil fédéral sur les procédures d'autorisation fédérales mises en œuvre par les cantons est soumis au Parlement.
- 2003 : un rapport sur les mesures de simplification administrative est approuvé par le Conseil fédéral. Ce rapport propose des mesures spécifiques visant à améliorer la coordination des services administratifs, en particulier dans le domaine des impôts et des redevances, avec une annualisation du décompte TVA (au lieu d'une périodicité trimestrielle) pour l'aligner sur la périodicité des décomptes de sécurité sociale; la création d'un système de consultation sur Internet des barèmes salariaux et des cotisations sociales : une utilisation généralisée des TIC avec l'introduction de formulaires administratifs électroniques et de bureaux à guichet unique; des contrôles *a posteriori* à la place des autorisations préalables obligatoires; une meilleure intégration des procédures administratives fédérales et des procédures cantonales.
- 2005 : les mesures présentées dans le rapport de 1998 sur les procédures d'autorisation ont été évaluées et les ministères ont reçu mandat de diminuer de 20 % le nombre des procédures d'autorisation. Les résultats seront publiés au début de 2006.

cantons et de la Confédération. Les modifications des règles consistent notamment à étendre la règle de maîtrise de la dette aux plans financiers à moyen terme (étant donné que de nombreux projets de dépenses additionnelles sont à l'étude et que le budget présente un manque de flexibilité à court terme).

Aller plus loin : politique, institutions et instruments de réglementation

Une utilisation efficace et cohérente des mécanismes de gouvernance et de réglementation est indispensable pour que les pays puissent aller de l'avant. La Suisse n'échappe pas à cette règle, en particulier si elle entend accélérer l'allure des réformes. Mais il ne s'agit pas de changer, ni même de transformer radicalement, les systèmes en place. La Suisse détient en cela un avantage sur plusieurs autres pays confrontés à la

réforme, qui doivent engager une restructuration totale de leur gouvernance réglementaire. Cette section examine les principaux éléments d'une stratégie destinée à accroître l'efficacité et la cohérence, l'accent étant mis sur les politiques, les institutions et les instruments d'action.

Une politique réglementaire holistique plus vigoureuse

Une politique réglementaire nationale qui puisse agir comme un moteur de réforme

Le gouvernement fédéral a adopté des éléments d'une politique commune, mais celle-ci n'est pas encore en place. Si l'on en juge par l'expérience d'autres pays de l'OCDE, il faut du temps pour obtenir une « appropriation » générale d'une politique réglementaire cohérente à tous les niveaux d'administration et parmi toutes les institutions qui interviennent dans la réglementation. Des actions préliminaires importantes ont été menées, principalement avec les efforts du secrétariat d'État aux Affaires économiques (SECO), et de façon particulièrement visible jusqu'ici dans l'attention portée à la réforme de la réglementation dans son Rapport sur la croissance, mais aussi, plus directement, avec la mise en œuvre des AIR et d'autres instruments destinés à alléger les charges administratives des entreprises. Mais l'appropriation de cette vision, de cette stratégie et de cette mise en œuvre doit être beaucoup plus généralisée pour que l'impact au niveau national soit puissant et durable.

Actions de communication sur la réforme et sur l'importance de la politique de réglementation

Les gouvernements se heurtent presque inévitablement à une opposition lorsqu'ils s'emploient à promouvoir des réformes structurelles et réglementaires de grande ampleur. Les appuis à la réforme sont diffus et souvent mal organisés, alors que les groupes d'intérêts peuvent être extrêmement puissants, en Suisse comme ailleurs. Les processus actuels de consultation (y compris la procédure de référendum) constituent un atout, car ils font en sorte que les propositions soient plus réalistes, mieux connues et plus acceptables, mais aussi une faiblesse, car ils tendent à favoriser la recherche d'une solution « politiquement acceptable », et non pas de la solution correspondant aux meilleures pratiques. D'importants efforts ont été déployés pour améliorer la visibilité des questions de réforme, en particulier grâce à des actions de communication concernant le Rapport sur la croissance. Mais il importe aussi de coordonner une stratégie de communication de plus grande envergure. Cela renforcera la légitimité des décisions en matière de réforme, car il est indispensable de contrecarrer les plans des groupes d'intérêts et des associations focalisées sur une seule question, qui peuvent se montrer très efficaces dans la défense de leurs intérêts particuliers, ce qui est du reste parfaitement légitime dans un régime de démocratie directe.

Ce processus ne doit pas se borner à assurer le respect de règles de base telles que le droit d'accès aux documents officiels, le recours à une langue claire et simple, etc., autant d'aspects pour lesquels la Suisse se montre généralement très efficace et constitue d'ailleurs un modèle de démocratie fédérale trilingue. Le trilinguisme a été mis à profit pour encourager la clarté d'expression. Mais il faut aller plus loin, et donner plus de force à la voix fédérale dans le domaine de la communication, en concertation avec les cantons, qui partagent pouvoirs et responsabilités sur des questions essentielles.

Il convient d'améliorer la perception et la connaissance de questions de réforme importantes mais souvent complexes. La transparence est un outil majeur pour une

communication efficace, mais elle n'est pas à elle seule suffisante. Dans nos sociétés modernes complexes, et surtout pour certains sujets comme les industries de réseau et la libéralisation du commerce international, les aspects sur lesquels se fondent les décisions des pouvoirs publics peuvent être difficiles à comprendre. Dans le contexte suisse, il est particulièrement nécessaire de faire apparaître les questions entourant les services publics et la gestion des entreprises publiques au cours de la transition à des marchés plus ouverts. Le Conseil fédéral a déployé d'importants efforts pour rénover le cadre des services publics. Mais il pourrait mieux connaître ses travaux, par une action plus vigoureuse et plus systématique destinée à expliquer les enjeux aux citoyens.

Renforcer l'infrastructure institutionnelle de la réglementation

Petit pays, la Suisse présente néanmoins un paysage institutionnel complexe. L'objectif essentiel doit être d'utiliser et de mieux coordonner les principaux éléments du cadre institutionnel actuel pour mener une action plus efficace en faveur de la réforme. Exception faite des régulateurs indépendants, il ne s'agit pas tant d'inventer de nouvelles institutions que de déterminer les éléments de la structure institutionnelle qui pourraient favoriser le processus de réforme, et de faire en sorte qu'ils soient correctement reliés entre eux et dotés de ressources appropriées.

Des ressources adéquates sont nécessaires. Le contexte budgétaire actuel, en particulier la nécessité de freiner les dépenses fédérales, rend l'équation plus difficile, mais cela ne doit pas être une raison pour renoncer. Dans toute administration, il est généralement possible de redéployer les ressources existantes. Pour des secteurs déterminés, où la mise en place d'autorités de tutelle indépendantes puissantes est une priorité, des prélèvements sur l'industrie réglementée sont envisageables. Le problème des moyens requis pour la gestion de la réglementation est aussi une question de visibilité. Il est difficile de justifier politiquement l'utilisation des ressources si les parties prenantes et le grand public ne comprennent pas à quoi elles servent et comment elles peuvent améliorer le fonctionnement de l'économie et de la société. Naturellement, il n'est pas si aisé de plaider le dossier des ressources affectées à la réglementation. Pourtant, d'autres petits pays (mais aussi de plus grands) sont parvenus à créer des marges d'action pour mobiliser des ressources suffisantes dans ce domaine. Le cas des régulateurs indépendants est particulièrement frappant. Ainsi, les dispositions actuellement prévues par la Suisse pour la nouvelle autorité de régulation de l'électricité en feraient le plus petit organisme dans toute l'Europe¹⁷, en incluant d'autres pays de petite taille mais beaucoup plus pauvres.

Leviers internes de réforme : autorité et coordination

La Suisse est confrontée à un problème institutionnel majeur en ce qui concerne la promotion interne de la réforme. L'autorité est dispersée, car il existe un ensemble complexe de structures et procédures institutionnelles destinées à équilibrer des intérêts qui pèsent d'un poids égal sur le processus de décision. Le problème de l'autorité et de la coordination est mis en lumière par la façon dont les décisions sont prises au sein du gouvernement fédéral, par le rôle important du Parlement et par le fait que les cantons exercent des pouvoirs et des compétences considérables.

Le Conseil fédéral exerce une fonction de direction générale au niveau de l'exécutif. Les débats et la prise de décision remontent jusqu'au Conseil, qui coordonne l'issue finale. Le principe collégial fait que les décisions sont prises par des coalitions d'intérêts, un

consensus étant nécessaire. La Chancellerie fédérale joue un rôle de coordination des procédures, sans droit de vote sur les décisions prises par le Conseil fédéral. Pour promouvoir la réforme dans le long terme il faut mettre en place des structures de coordination efficaces et permanentes, dotées de compétences et de pouvoirs précis, pour suivre, superviser et stimuler les progrès dans l'ensemble de l'administration publique. Même si le Plan de législation¹⁸ fixe une certaine direction stratégique, et si des efforts ont été déployés par des groupes interdépartementaux spéciaux pour lancer des projets comme le Programme de croissance, il s'agit plutôt là de mécanismes *ad hoc*. La mise en œuvre concrète doit être poursuivie à travers les structures complexes et diffuses du pouvoir politique et des responsabilités administratives. Dans ce processus, chaque niveau d'administration se préoccupe de son propre calendrier d'action. Une stratégie d'ensemble est difficile à maintenir, même si le programme de croissance a représenté l'une des actions les plus réussies.

La réforme doit aussi prendre en compte le rôle du Parlement fédéral. L'Assemblée fédérale exerce une influence considérable sur le processus d'élaboration des lois. Elle peut présenter elle-même des projets de loi et elle joue un rôle important dans l'élaboration des textes proposés par l'exécutif fédéral, qu'elle peut non seulement accepter ou rejeter, mais aussi réécrire entièrement¹⁹. L'Assemblée comporte un réseau actif de commissions législatives, et les amendements font la navette, de sorte que les délibérations sont souvent extrêmement longues. Les commissions peuvent aussi proposer qu'un projet de loi soit abandonné sans débat ou renvoyé au gouvernement. La procédure aboutit souvent à d'importants remaniements. Le projet initial a autant de chances d'être simplifié que d'être rendu plus complexe, l'objet ultime étant une proposition qui puisse être acceptée par un large éventail d'intérêts, étant donné la possibilité d'un référendum, et pas seulement par une étroite majorité parlementaire. Des ordonnances peuvent ensuite s'avérer nécessaires pour préciser les modalités de la loi. Les propositions actuelles de réforme du secteur de l'électricité illustrent le fonctionnement de ce processus. Le projet initial du gouvernement fédéral était beaucoup plus détaillé, et certaines questions touchant notamment les pouvoirs du nouvel organisme de régulation devront être précisées par ordonnance.

Enfin, et surtout, les cantons jouent un rôle crucial dans l'élaboration des lois et de la réglementation. Une réglementation de qualité à un échelon déterminé peut être affaiblie ou annulée par des politiques et des pratiques réglementaires médiocres, voire par une opposition à la réforme, à d'autres niveaux; à l'inverse, la coordination permet de diffuser les avantages de la réforme. Les cantons font partie intégrante de la structure de gouvernance suisse, de sorte que les évolutions qui se produisent à ce niveau, et leur interaction avec l'échelon fédéral, revêtent une importance critique pour la réussite de la réforme. Les pouvoirs de la Confédération sont définis et limités par la Constitution, qui confère d'importantes prérogatives aux cantons. En outre, les cantons sont enclins à promouvoir et à protéger leurs propres intérêts économiques, étant donné les recettes qu'ils tirent des activités marchandes. Il y a peu de chances qu'ils perdent une partie de leur pouvoir de réglementer, et ce toujours en raison de traditions démocratiques profondément enracinées. Les cantons exercent aussi une influence considérable sur l'élaboration de la politique fédérale par l'intermédiaire de la chambre haute du Parlement (dans chaque canton deux députés sont élus par vote populaire) et du fait que les référendums constitutionnels doivent être adoptés par une majorité de cantons, à quoi s'ajoute le système des « conférences ». Ces institutions (composées des organismes

décisionnels des cantons dans des domaines spécifiques) regroupent les vues de chaque canton sur un sujet donné et sont donc en mesure d'exercer une forte influence au niveau fédéral. Un exemple de ce processus en action a été donné en mai 2004, avec le rejet par voie de référendum du paquet fiscal proposé à l'échelon fédéral.

La complexité se manifeste également à ce niveau. Les cantons sont parfois des laboratoires efficaces en matière d'innovation et d'expérimentation réglementaires, mais cette activité est aussi une source de complexité, et loin de rationaliser les cadres réglementaires nationaux, les fait évoluer en sens opposé. Compte tenu de sa taille réduite, la Suisse est subdivisée en un nombre anormalement élevé d'unités politiques. Au regard de la population, les cantons sont très nombreux, et plus nombreuses encore les communes. Les cantons sont de taille très variable et leurs économies présentent d'importantes différences, avec des disparités grandissantes qui peuvent être liées à la faiblesse de la croissance et à la compression des dépenses publiques. Pour leur part, les communes bénéficient d'une large autonomie dans tous les domaines qui ne sont pas clairement attribués par la législation cantonale ou fédérale aux autres niveaux d'administration²⁰. Tout cela se traduit par une grande complexité des réglementations, qui est sans doute une cause majeure du faible degré de mobilité de la main-d'œuvre et des disparités de performance économique dans le pays. De plus, la vigueur et le rythme des réformes s'en trouvent affaiblis.

En dépit d'un certain nombre de mécanismes destinés à offrir des possibilités de coopérer, voire d'aller plus loin²¹, le caractère dispersé du système de gouvernance suisse demeure un problème majeur. Le principal chaînon manquant est un mécanisme permanent²², visible et influent qui favoriserait une plus grande cohérence des cadres de réglementation, qui préserverait une vision d'ensemble et qui ferait en sorte que les réglementations correspondent à l'objectif fixé. D'autres mécanismes pourraient être déployés pour renforcer la cohérence et la visibilité. La récente initiative du SECO de publier un rapport annuel pourrait fournir l'instrument approprié pour examiner non seulement les AIR, mais d'autres questions importantes telles que l'interface avec l'UE et la simplification administrative. Dans le cas de la Suisse, les mécanismes de coordination devraient être appuyés à l'échelon politique et refléter le caractère collégial de l'élaboration des politiques. Certains processus fédéraux pourraient se déployer sur l'ensemble du territoire sans déséquilibrer la relation entre la Confédération et les cantons. À titre d'exemple, les initiatives de l'Autorité de surveillance des prix sur la transparence des prix ont un impact national.

Leviers internes de réforme : un réseau d'organismes de régulation puissants et indépendants

Dans toute la zone de l'OCDE, les autorités de régulation indépendantes reflètent une tendance à clarifier les fonctions importantes de l'État – élaboration des politiques stratégiques et réglementations, régulation, mais aussi propriété publique dans de nombreux cas – et à en améliorer la gestion. Un objectif largement partagé consiste à confier les fonctions de régulation à des entités qui sont indépendantes à la fois des intérêts commerciaux et des pressions politiques à court terme. Cela pose un réel défi dans la plupart des pays. Des régulateurs indépendants dotés de pouvoirs de décision délégués ne correspondent pas bien aux structures traditionnelles du gouvernement exécutif et soulèvent des questions de responsabilité. Les données d'observation montrent toutefois

que la mise en place d'autorités de régulation indépendantes et efficaces va de pair avec les avantages économiques de l'ouverture des marchés.

Dans le cas de la Suisse, les gains potentiels pourraient être plus importants encore :

- Des régulateurs indépendants et efficaces peuvent jouer un rôle important dans la protection des consommateurs et dans la gestion des services publics essentiels; or, dans nombre de cas, cette action est actuellement insuffisante, voire inexistante. Étant donné que la population est favorable aux services publics, ce dispositif induira une attitude plus positive à l'égard de la réforme. Dans la plupart des secteurs réglementés il convient de renforcer la protection des consommateurs par des accords et une coopération systématiques avec les organismes de défense des consommateurs, qui devront être renforcés.
- Les régulateurs indépendants peuvent s'intégrer plus aisément aux groupes de discussion européens influents. Ils peuvent servir de tête de pont pour faire en sorte que la Suisse influe quelque peu sur l'évolution future du marché unique européen (notamment à propos des services publics).
- Ils peuvent contribuer au développement du processus de réforme, s'ils sont correctement mis en place à un stade précoce. Il est très souhaitable qu'une autorité de régulation puissante apparaisse à un stade précoce, même si le marché n'est pas encore entièrement libéralisé. Il est important de veiller au bon séquençage des réformes, la présence d'une structure efficace et rassurante facilitant la progression harmonieuse de la réforme.

Les traditions institutionnelles de la Suisse compliquent l'élaboration d'une vision claire pour la promotion d'autorités de régulation indépendantes. La tentation existe d'assimiler celles-ci aux structures existantes de la gouvernance publique suisse – Offices rattachés aux ministères, milices²³ – ou du moins de s'inspirer de ces modèles autochtones. Il faut résister à cette tentation. Le droit fédéral suisse actuel ne fait aucune distinction claire entre des administrations décentralisées et des autorités de régulation indépendantes, ayant un réel pouvoir de décision, dotées de ressources en personnel propres et de pouvoirs de régulation. Le système suisse des Offices met l'accent sur la délégation des tâches au sein des ministères et sur une gouvernance différenciée de manière à améliorer l'efficacité et l'efficacité des entités gouvernementales chargées de fonctions spécialisées et à renforcer la légitimité et le socle d'expertise des décisions.

De plus, l'existence d'un Surveillant des prix signifie que quelques-unes des fonctions d'une autorité de régulation indépendante sont exercées ailleurs. L'image est encore brouillée par l'évolution générale – qui n'est pas propre à la Suisse – vers la « nouvelle gestion publique », qui consiste à décentraliser les tâches de gestion de l'administration centrale. Cependant, les régulateurs indépendants, de par leurs pouvoirs et leur autonomie, ne sont pas assimilables à des agences décentralisées.

Faute d'un cadre cohérent pour les autorités de régulation, différentes approches se sont multipliées. Ainsi, le statut juridique des organismes de régulation actuels est extrêmement varié. Certains d'entre eux, notamment la ComCom et la CACF, ont été créés en tant que commissions extra-parlementaires, statut général qui est également utilisé pour beaucoup d'autres entités ayant un mandat consultatif ou quasi judiciaire, et qui reproduit le modèle des « milices ». D'autres – OFAC, OFT, OFCOM – conservent la forme plus traditionnelle d'Offices. La plupart de ces organismes ont été établis par des lois parlementaires (différentes), mais PostReg a été créé par ordonnance. Ces différences

reflètent en partie une histoire longue et spécifique – on peut citer en exemple la réglementation des chemins de fer –, mais pour l'essentiel elles s'expliquent tout simplement par l'absence d'un cadre cohérent.

Par rapport à une grande partie du reste de l'Europe, la Suisse se trouve donc à un stade précoce du développement de régulateurs sectoriels véritablement indépendants. Même dans les secteurs où le processus est allé le plus loin, un retard considérable subsiste. Ainsi, les pouvoirs de la ComCom sont limités au regard de ceux de beaucoup de ses homologues en Europe. Dans d'autres secteurs, l'écart est encore plus prononcé. L'autorité de régulation de la Poste, dotée d'un personnel très réduit, n'a que des prérogatives très limitées et relève de son ministère de tutelle. Le secteur de l'électricité n'a toujours aucun régulateur. Ce retard est préjudiciable aux intérêts de la Suisse, non seulement du point de vue de la réforme interne, mais aussi compte tenu de l'interface externe, en particulier avec l'Union européenne.

Un cadre plus cohérent regrouperait un certain nombre de questions qui sont souvent insuffisamment traitées dans le dispositif actuel. On peut citer notamment la clarification des mandats et objectifs stratégiques, le renforcement des pouvoirs, l'accroissement des ressources et l'amélioration de la responsabilité et de la communication.

Les effets négatifs du manque de cohérence sont considérables. Non seulement cette carence compromet l'efficacité de la régulation dans les différents secteurs, mais en outre elle nuit à la transparence. Les procédures de consultation et le degré de transparence de la gouvernance publique en Suisse constituent des atouts traditionnels qui risquent d'être remis en cause par des évolutions au cas par cas dans ce domaine. Les autorités de régulation doivent être visibles, de façon que le public puisse avoir des contacts avec elles.

Leviers internes de réforme : le rôle de l'autorité de la concurrence

Les organismes chargés de la concurrence ont souvent joué un rôle majeur dans les processus de réforme des pays de l'OCDE. Leur contribution peut prendre différentes formes : études largement citées critiquant les contraintes réglementaires et attirant l'attention sur leurs effets; action discrète de persuasion; pouvoir de contester devant les tribunaux les actions anticoncurrentielles prises par d'autres agences, ou participation formelle aux auditions publiques et aux délibérations d'une autre agence; coordination des politiques stratégiques avec des alliés potentiels. La solution la plus appropriée et la plus efficace dépend du contexte institutionnel propre à chaque pays. La loi-cadre sur la concurrence peut aussi faire obligation aux autres organismes ou ministères de consulter l'autorité de la concurrence sur des questions spécifiques, ou même sur toutes les questions susceptibles d'affecter la concurrence.

Dans le contexte suisse, des questions peuvent se poser concernant la capacité de l'autorité de la concurrence de donner une forte impulsion aux réformes à venir. La structure institutionnelle actuelle de la Comco est faible par rapport aux autres pays (voir chapitre 3, partie II). D'autres aspects structurels font que le statut de l'autorité de la concurrence manque de clarté; ainsi, il existe un lien étroit entre le secrétariat de la Comco et le Département fédéral de l'économie (DFE), en dépit de la séparation formelle instituée par la loi sur les cartels de 1995. L'autorité suisse de la concurrence souffre aussi d'un certain isolement international dû à l'absence d'accords officiels de coopération avec d'autres autorités de la concurrence pour les affaires ayant une portée internationale. Le problème se pose de façon particulièrement aiguë en ce qui concerne l'UE et le Réseau

européen de concurrence. L'isolement vis-à-vis de l'UE complique les activités de la Suisse sur le front de la concurrence, étant donné la position centrale que ce pays occupe dans le marché européen régional. En outre, les ressources affectées à ces travaux sont faibles par rapport aux autres pays. La hiérarchisation des priorités est un autre problème. Une action plus énergique s'impose en ce qui concerne les importations parallèles, les marchés publics, les droits de brevet et les positions dominantes, ainsi que les évolutions dans certains secteurs d'infrastructure. Pour ces derniers, il faudra veiller à ce que cette implication ne freine pas le développement ou ne compromette pas l'autorité des nouveaux organismes de régulation.

Leviers internes de réforme : la voix des consommateurs

La voix des consommateurs est relativement faible en Suisse et ne se fait guère entendre dans les débats sur l'économie. Sur le plan juridique, la protection des consommateurs est assez complète. Mais le dispositif est fragmenté entre plusieurs mécanismes, le cadre institutionnel est dépourvu d'un pôle unique puissant, et il existe un certain chevauchement des compétences. L'autorité de la concurrence ne joue pas de rôle direct dans la protection des consommateurs (toutefois, un représentant des consommateurs siège dans l'organe décisionnel de l'autorité et les associations de consommateurs peuvent solliciter l'avis de la Comco sur telle ou telle question). Le bas niveau des ressources octroyées aux structures fédérales et leur visibilité réduite impliquent (et c'est aussi ce qui est perçu) que le système politique n'accorde qu'une faible priorité à cette question. Les organismes de défense des consommateurs éprouvent une certaine insatisfaction à cet égard et souhaitent une action plus énergique.

Une influence accrue des consommateurs pourrait donner une forte impulsion à la réforme. Il s'agit là d'un thème fédérateur potentiel à l'échelle du pays tout entier, qui contrebalance la fragmentation habituelle des intérêts et l'influence des fiefs et des groupes de pression. L'action des consommateurs peut aussi contribuer à neutraliser la préférence générale donnée au point de vue de l'offre dans l'élaboration des politiques. À titre d'exemple, les préoccupations au sujet de la compétitivité des entreprises ne contribuent pas directement au bien-être des consommateurs. Il existe sans doute des possibilités encore inexploitées concernant des aspects tels que le niveau général des prix à la consommation et l'environnement. Ces possibilités sont mises en lumière par la réaction négative des citoyens à l'initiative solaire et les premières réponses à la récente initiative sur les prix de l'électricité lancée par l'Autorité de surveillance des prix.

Le rôle de l'Autorité de surveillance des prix apparaît important. L'Autorité est largement sollicitée, ce qui montre que son existence et son rôle potentiel sont appréciés, mais aussi que la voix des consommateurs cherche à se faire entendre. Le gouvernement fédéral se penche actuellement sur l'avenir de cet organisme. Il a été décidé de le maintenir dans sa forme actuelle, mais de nouvelles études sont en cours pour examiner l'opportunité de réduire son champ d'action, en particulier pour l'examen des prix *ex ante*, la Comco ayant alors un rôle de surveillance accru. Un autre moyen d'amplifier et de démontrer l'engagement politique en faveur des intérêts des consommateurs consisterait à renforcer les dispositions de la loi de 1991 sur l'information des consommateurs. Enfin, il serait également utile que les régulateurs sectoriels indépendants soient mieux associés et de façon plus systématique aux questions concernant les consommateurs.

Encadré 1.12. Législation suisse sur la protection des consommateurs et organisations suisses de consommateurs

Dispositions légales

L'article 97 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (adoptée en 1981) traite de la protection des consommateurs et des consommatrices. Le droit privé et le droit public s'appliquent. Le droit privé traite les différends entre citoyens. Les relations contractuelles relèvent d'une loi fédérale, le Code des obligations. Le système judiciaire n'intervient que s'il est saisi d'une action au civil et son pouvoir juridictionnel est intercantonal. Chaque canton dispose de sa propre procédure judiciaire mais il est tenu de mettre en place une procédure de conciliation ou une procédure judiciaire simple et rapide pour les petites affaires dont le litige porte sur une somme inférieure à un plafond donné. Le droit privé (loi sur la concurrence déloyale) traite les affaires de concurrence déloyale qui nuisent aux relations client/fournisseur. Ce sont les parties prenantes qui ont l'initiative d'un recours devant les tribunaux. Les autorités suisses (fédérales et cantonales) sont chargées de contrôler que l'obligation d'affichage des prix est respectée.

Institutions

Un grand nombre d'institutions dont les fonctions se chevauchent interviennent dans la protection des consommateurs. Le Département fédéral de l'Économie, son Secrétariat d'État à l'Économie (SECO) et le Surveillant des prix jouent un rôle particulièrement important.

- SECO : le SECO a pour mission de veiller au respect de la loi sur la concurrence déloyale.
- Surveillant des prix : il joue un rôle important pour les consommateurs en surveillant les prix. Il a pour mission de prévenir les hausses de prix et les prix abusifs appliqués par des cartels ou des entreprises dominantes et il surveille tout particulièrement les tarifs publics (qui sont généralement hors du champ de compétence des autorités de la concurrence bien que certaines investigations concernent les mêmes marchés). Il intervient généralement avec le consentement des parties intéressées, mais si son intervention ne porte pas, il peut appliquer des contraventions (d'un montant maximal de 100 000 CHF). Le président de l'autorité de surveillance des prix est un responsable politique, en général un ancien membre du Parlement. Il ne dispose que de ressources limitées qui ne permettent pas une surveillance permanente, ce qui lui impose des choix.
- Bureau fédéral de la consommation : le gouvernement fédéral a créé ce Bureau, tout comme la Commission fédérale de la consommation, pour être conseillé sur les questions de protection des consommateurs. Créé en 1965, le Bureau fédéral de la consommation est rattaché au secrétariat d'État à l'Économie (SECO). Il a pour mission de prodiguer des conseils sur l'élaboration des lois et des ordonnances ayant trait à la protection des consommateurs et d'assurer le secrétariat de la Commission fédérale de la consommation. Il est composé d'une petite équipe de sept personnes, dont des stagiaires (par rapport aux services analogues existant dans les autres pays européens, c'est un des plus petits).
- Commission fédérale de la consommation : c'est un organisme consultatif « non permanent » composé de représentants d'associations de consommateurs, d'acteurs économiques majeurs, de syndicats et d'experts scientifiques.
- Associations de consommateurs : il en existe un grand nombre, dont quatre principales reflétant la diversité linguistique de la Suisse. En tant qu'entités de droit privé, elles sont reconnues officiellement et reçoivent une aide financière limitée de la Confédération. Elles complètent leurs ressources par les cotisations de leurs membres.
- Autorités de régulation : quelques-unes des nouvelles agences de réglementation créées ont des responsabilités dans le domaine de la protection des consommateurs mais il n'y a pas de schéma homogène et ces responsabilités sont faibles en général. L'autorité de régulation des télécommunications (ComCom) est l'unique exemple actuel : elle a un devoir de protection des consommateurs dans divers domaines, comme le spam, et elle est dotée d'un office de conciliation. Les arrangements concernant les régulateurs sont vagues, inexistantes ou à évolution lente. L'autorité de régulation de la poste (PostReg) doit s'assurer que les services postaux sont efficaces et de proximité. La protection des consommateurs n'est pas spécifiquement citée au nombre des missions de l'autorité de régulation du chemin de fer en raison de la réputation de bon fonctionnement des chemins de fer suisses. Dans le transport aérien, qui a connu de grandes difficultés en Suisse, on note une lente évolution vers l'attribution d'une mission de protection des consommateurs au régulateur.

Leviers externes de réforme : l'interface avec l'UE

La Suisse est un petit pays qui doit trouver des moyens de maximiser son influence sur la scène internationale, mais aussi de rester en phase avec les évolutions importantes. L'UE est son principal partenaire commercial. Mais sa position au centre de l'Europe lui confère un certain avantage, car elle en fait un partenaire important et indispensable de l'UE pour le développement d'infrastructures régionales européennes efficaces, notamment le réseau d'électricité et les transports routiers et ferroviaires, et, plus généralement, pour un développement satisfaisant du marché unique européen (ainsi, les réseaux ferroviaires et électriques régionaux sont actuellement surchargés, et les cadres réglementaires de l'UE et de la Suisse doivent encore évoluer pour faire face à ce problème). Le mécanisme référendaire inscrit dans le processus politique suisse a une action à double tranchant dans le contexte des négociations internationales : il représente un frein potentiel à des accords susceptibles de présenter de l'importance pour la Suisse, mais aussi un facteur que ses interlocuteurs doivent garder à l'esprit durant les négociations, lorsque l'enjeu est également important pour eux-mêmes.

La Suisse n'a donc pas au départ une position de faiblesse dans ses discussions avec l'UE, comme le démontrent les accords qu'elle a négociés. Néanmoins, des mécanismes

Encadré 1.13. Structures suisses chargées de la gestion des relations avec l'Union européenne

Bureau de l'intégration

Le Bureau de l'intégration a été créé en 1961 (à peu près au moment de l'adhésion de la Suisse à l'AELE). Il rend compte à deux ministères fédéraux : le département fédéral des affaires étrangères et le département fédéral de l'économie. Il joue un rôle de surveillance, d'analyse et de coordination dans tous les domaines couverts par les relations Suisse/UE, en étroite collaboration avec les ministères concernés, avec lesquels il partage les responsabilités. Il a pour mission de surveiller le processus de convergence avec la législation européenne, d'analyser les conséquences de ce processus pour la Suisse et de coordonner la négociation des traités avec l'UE.

Structures de gestion des accords bilatéraux

Les accords bilatéraux sont gérés par des comités mixtes au sein desquels les parties prennent les décisions à l'unanimité. Le comité du transport aérien a un pouvoir de décision (inscrit dans l'accord bilatéral correspondant) qui lui permet de modifier les aspects techniques des annexes de l'accord, de proposer des modifications à l'accord et de décider si les changements apportés à la législation sont compatibles avec le bon fonctionnement de l'accord. Ce comité, qui se réunit plusieurs fois par an, a approuvé la transposition immédiate dans le droit suisse des lois européennes sur le transport aérien. Il existe un arrangement similaire pour le secteur ferroviaire.

Compatibilité avec la législation européenne

Reflétant les accords et les autres arrangements officiels (les accords de reconnaissance mutuelle – ARM – dans des secteurs spécifiques, par exemple) en vue d'un alignement plus rigoureux sur l'évolution de la législation européenne, le message fédéral joint aux projets de lois fédérales soumis au Parlement contient un chapitre sur l'équivalence des projets avec la législation européenne. Dans la procédure établie en 1988, la compatibilité de toute nouvelle loi avec la législation internationale en général est également prise en compte.

efficaces sont nécessaires pour gérer les accords actuels avec l'UE, développer de nouveaux domaines d'action, adopter une vision stratégique globale et, d'une manière générale, faire en sorte que la Suisse puisse profiter au maximum d'une relation étroite avec l'UE. La Suisse n'étant pas membre de l'UE, elle est souvent privée d'un accès direct ou automatique, sur un pied d'égalité avec les membres de l'UE, aux structures européennes de discussion ou de décision, notamment les comités liés à de nombreuses directives de l'UE, et les groupes de réglementation pour les secteurs de réseau qui sont apparus récemment. La Suisse doit autant que possible participer activement aux débats de l'UE de manière à promouvoir des solutions efficaces pour des questions qui ne sont encore que partiellement réglées. Il n'est pas trop tard pour agir dans ce sens : d'importants éléments du programme de marché unique sont toujours en chantier.

Le dispositif actuel fonctionne apparemment très bien dans la pratique : mise en œuvre des accords, etc. Toutefois, étant donné le caractère dispersé de la structure de gouvernance politique de la Suisse, il manque semble-t-il une vision stratégique d'ensemble qui aiderait à définir des objectifs tels que le ciblage délibéré des domaines non encore couverts par les accords, ou un effort systématique pour obtenir la participation de la Suisse dans les enceintes appropriées de l'UE afin de contribuer (dans la mesure du possible) à déterminer les évolutions futures dans l'Union européenne. En outre, il faut rester vigilant face à la menace de clauses de réciprocité dans la nouvelle législation de l'UE. L'UE et ses États membres sont en train de tester et d'appliquer de nouvelles approches de la réglementation et de la réforme réglementaire, dans les secteurs de réseau par exemple, mais aussi dans des domaines tels que l'environnement (différentes méthodes pour promouvoir les sources d'énergie renouvelables, par exemple). Une relation plus étroite permettra à la Suisse de prendre part à un processus d'apprentissage mutuel et d'améliorer ainsi la qualité de sa réglementation.

Instruments réglementaires

Les outils réglementaires peuvent largement contribuer à une meilleure gestion de la réglementation. La simplification administrative a été traitée dans la section précédente sur les PME. Le processus de reconnaissance mutuelle des différentes normes ou règles peut aider à éviter les impasses et les longs délais dans l'harmonisation des réglementations. Cela souligne l'importance d'une loi révisée sur le marché intérieur. Deux autres outils présentent un intérêt particulier dans le contexte suisse : l'évaluation comparative et l'AIR.

Évaluation comparative

L'évaluation comparative peut prendre plusieurs formes :

- Pratiques réglementaires comparatives. Cette approche permet de diffuser les meilleures pratiques du point de vue de la qualité de la réglementation et de développer la convergence à tous les niveaux d'administration. Elle tire avantage du fait que les cantons expérimentent différentes approches. L'évaluation comparative est susceptible d'encourager également la simplification des réglementations. Un haut degré de transparence réglementaire est indispensable pour que l'évaluation comparative fonctionne de manière satisfaisante (plus particulièrement dans le cas des dispositifs budgétaires sous-jacents).
- Évaluation comparative de la concurrence entre les entreprises. La tarification de l'électricité est un exemple à cet égard.

- Évaluation comparative internationale. La Base de données de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits destinée à l'évaluation comparative internationale des réglementations constitue un excellent exemple dans ce domaine. Il convient de noter que l'UE n'est pas le seul « étalon » utilisable, même s'il est important que la Suisse s'aligne sur les évolutions dans l'Union européenne. L'Australie et les États-Unis offrent aussi des idées intéressantes, par exemple concernant la réforme des chemins de fer.

Analyse d'impact de la réglementation

L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est un autre processus complexe qui doit s'étoffer au fil du temps (pour plus de détails, voir chapitre 2, partie II). Tandis que les pratiques varient largement d'un pays de l'OCDE à l'autre, les problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre²⁴ concernent les aspects suivants : omissions (certaines parties de la structure réglementaire ne sont pas couvertes, en particulier au niveau infranational); utilisation des techniques d'évaluation (il est fréquent que l'analyse coûts/avantages et d'autres techniques ne soient pas bien utilisées); mise en conformité (les administrations présentent un bilan inégal en ce qui concerne l'utilisation appropriée de l'AIR, et souvent des réglementations mal préparées ne sont pas contestées); complexité et fragmentation (listes de contrôle trop nombreuses, qui peuvent couvrir un éventail déconcertant de questions); ciblage (pour éviter une surcharge administrative, il convient de cibler l'AIR sur les réglementations présentant l'impact potentiel le plus prononcé et les meilleures perspectives de modification des résultats); calendrier de réalisation et intégration au processus de consultation. L'AIR est souvent dissociée des processus de consultation, ce qui dilue son influence sur la prise de décision.

La Suisse est confrontée à bon nombre de ces défis ainsi qu'à quelques autres, qu'il faudra relever afin que l'AIR devienne un instrument utile et influent pour l'élaboration de règles de qualité dans les domaines où elle peut apporter une contribution maximale. En l'état actuel des choses, l'AIR n'est pas encore bien inscrite dans le processus d'élaboration des règles. Plusieurs facteurs sont en cause : son champ d'application étroit (l'AIR couvre surtout les lois fédérales, et ne s'étend pas, pour des raisons constitutionnelles, à la plus grande partie du processus législatif cantonal); son intégration insuffisante au processus de consultation existant et le fait que l'AIR est mise en œuvre à un stade tardif du processus d'élaboration des règles (de sorte qu'elle risque d'être utilisée pour justifier *a posteriori* une décision déjà prise, et non pour améliorer la qualité de cette décision); l'insuffisance des ressources, à la fois au sein du SECO et dans les offices qui réalisent l'AIR (ce qui affecte en particulier la qualité de l'analyse coûts/avantages); l'éventail des questions à analyser, qui devrait être plus étroit, et qui n'est pas suffisamment ciblé sur les effets sur la concurrence et sur l'ouverture des marchés.

L'AIR en Suisse devra être plus étroitement associée aux processus de consultation traditionnels. Les deux voies ne s'excluent pas. Ainsi, l'AIR peut aider à déterminer les éléments à prendre en compte dans le processus de consultation. Dans le contexte suisse, il importe aussi de bien faire connaître la raison d'être de l'AIR. Dans une société régie par le droit qui met déjà en œuvre des mécanismes similaires à l'AIR, par exemple les processus de consultation préalable, la question peut se poser de l'utilité de l'AIR. La réponse est que la qualité juridique n'est pas le seul point en cause, et que la pertinence du point de vue de l'action gouvernementale importe également. Il faut promouvoir l'AIR en tant qu'instrument d'une prise de décision fermement étayée par des données concrètes.

Un autre aspect à prendre en compte est la position relative de l'échelon fédéral par rapport aux autres niveaux d'administration, qui permet d'encourager l'expérimentation à l'échelon cantonal.

Conclusions

L'économie suisse doit s'inscrire sur une trajectoire de croissance plus vigoureuse, à partir d'une évaluation judicieuse de l'évolution future dans l'optique des tendances actuelles. Il s'avère difficile de convaincre les citoyens suisses de l'importance de cette question, car le niveau de vie demeure élevé et la Suisse se classe également dans le groupe de tête pour d'autres indicateurs de bien-être. Une croissance plus soutenue est nécessaire pour éviter que ne se poursuive la lente érosion du niveau de vie relatif et faire face aux conséquences financières des problèmes actuels et futurs de l'économie, au premier rang desquels figure le vieillissement démographique. Outre qu'elle donnera un coup de fouet à l'économie, la réforme contribuera à renforcer l'image de la Suisse au niveau international et en particulier dans l'UE.

Prise dans son ensemble, et en dépit de certains échecs notoires, l'expérience de la réforme dans la zone OCDE est positive. Les mesures de réforme se renforcent mutuellement. Ainsi, les politiques qui accroissent l'ouverture des marchés dans un secteur et génèrent des changements positifs peuvent améliorer la viabilité de réformes ultérieures dans d'autres secteurs où l'opposition était initialement plus marquée. Des réformes dans une industrie peuvent avoir des effets secondaires sur d'autres activités. Par ailleurs, l'expérience d'autres pays montre que des réformes peu vigoureuses ou incertaines sont susceptibles d'avoir un effet inverse de celui qui était escompté. Cela devrait encourager l'administration fédérale à poursuivre ses efforts actuels pour mettre en place de nouveaux cadres robustes, même s'il s'agit d'une tâche de longue haleine.

Deux questions semblent affecter fortement les tentatives faites par la Suisse pour réformer et relever ainsi le défi de la croissance. La première concerne le système de gouvernance. Le « coût du fédéralisme » a donné lieu récemment à un débat national. Mais la Suisse est et demeurera sans doute un État fédéral caractérisé par une participation active et directe des citoyens. De surcroît, bon nombre de ses atouts économiques et sociaux résidaient et continuent de résider dans son régime unique de fédéralisme et de démocratie. Il est donc plus profitable d'examiner comment le fédéralisme suisse peut être amené à fonctionner avec plus d'efficacité et d'efficacités que d'envisager des changements plus profonds dans le système de gouvernance de la Suisse. La Suisse doit simplement ajuster son système de réglementation, à la différence de quelques autres pays qui ont dû opérer des transformations en profondeur. Certains aspects de la gouvernance suisse tels que la consultation et le système référendaire autorisent les pauses et la réflexion, ainsi que des changements décisifs qui sont bien acceptés le moment venu. Ce sont là des atouts exceptionnels pour une démocratie moderne. Une approche générale plus dynamique de la qualité de la réglementation devrait aussi améliorer le fonctionnement de la démocratie directe, grâce à une transparence accrue et à l'intervention d'un plus large éventail de parties prenantes afin de compenser le poids excessif de groupes d'intérêts étroits. Toutefois, la nécessité d'une pause et d'une réflexion allonge les délais nécessaires pour formuler et mettre en œuvre les réformes, alors même que d'autres pays européens ont fait des progrès substantiels. Cela conduit à s'interroger sur la formule qui permettra d'adopter et d'appliquer des réformes en temps voulu tout en pratiquant des formes robustes et complètes de participation démocratique.

Une seconde question concerne l'avenir des services publics. La Suisse détient toutefois un grand avantage sur les pays de l'OCDE qui l'ont précédée sur la voie de la réforme, dans la mesure où elle peut tirer parti d'un grand nombre d'approches différentes et de bonnes pratiques dans ce domaine. L'apprentissage par la pratique est inévitable, car tous les pays ont leurs caractéristiques propres, mais si elle gère la réforme avec soin, la Suisse peut éviter certains des écueils auxquels se heurtent les pays pionniers. D'autres pays ont des préoccupations très similaires sur des questions telles que le maintien d'un service universel dans des marchés plus ouverts, et leur expérience peut être mise à profit. Plus simplement, il s'agit de rassurer, et notamment de bien faire connaître les avantages de la réforme indépendamment des gains économiques mesurés par la croissance du PIB, en particulier à l'intention du grand public. Par ailleurs, la Suisse est une plaque tournante essentielle pour certaines infrastructures européennes clés dans les secteurs de l'énergie ou du transport. Il convient donc de rechercher les moyens d'adapter au mieux la réglementation des infrastructures pour promouvoir l'interconnexion, la coopération transfrontalière et un plein engagement dans l'arène européenne de la part des acteurs suisses concernés. Cette action revêt une importance particulière dans le secteur de l'électricité, dont l'organisation, qu'il s'agisse de la production, des liens de capitaux, de l'opérateur de système ou des connexions internationales, présente un grand intérêt à la fois pour la Suisse et pour ses voisins.

Le véritable défi pour la Suisse est d'accélérer le rythme du changement, qui est souvent trop lent. La réforme doit être défendue auprès des électeurs. Il faut pour cela aborder des questions difficiles dans une démocratie directe, avec d'intenses débats publics sur des questions sociales clés, sans pour autant remettre en cause les rouages des institutions démocratiques ou les objectifs des politiques environnementales et sociales.

Un certain nombre d'actions peuvent être engagées. Il est possible de déployer des efforts plus vigoureux et moins fragmentaires en matière de gestion, de coordination et de communication à l'intérieur des structures de gouvernance existantes et entre celles-ci, en s'appuyant sur les atouts traditionnels de la gouvernance suisse, notamment le processus de consultation. Étant donné le caractère dilué du système de gouvernance de la Suisse, un mécanisme permanent, visible et influent contribuerait à favoriser une plus grande cohérence des cadres réglementaires, à préserver une vision globale et à faire en sorte que les réglementations soient adaptées à leur finalité. La cohérence des différentes actions devrait bénéficier d'un appui à l'échelon politique et refléter le caractère collégial de l'élaboration des politiques. Une stratégie fédérale plus claire pour la politique de réglementation serait utile à cet effet.

Si l'on excepte les autorités de régulation indépendantes, il ne s'agit pas tant d'inventer de nouvelles institutions que de déterminer les composantes de la structure institutionnelle qui pourraient faciliter le processus de réforme et de veiller à ce qu'elles soient correctement reliées entre elles et dotées de ressources appropriées. L'autorité de la concurrence est un important levier interne de réforme, mais une participation plus active des consommateurs serait également utile. La mise en place de régulateurs véritablement indépendants pourvus de pouvoirs appropriés et présentant une visibilité suffisante constitue une priorité. Un cadre plus homogène pour les régulateurs indépendants favoriserait la cohérence des politiques et permettrait ainsi d'aligner les pratiques intérieures sur les tendances observées dans les pays européens voisins.

L'UE représente un important cadre externe et un aiguillon pour le processus de réforme. À cet égard, il serait souhaitable d'adopter une approche plus stratégique, notamment par un ciblage délibéré des domaines non encore couverts par les accords avec l'UE, ou par un effort systématique pour obtenir la participation de la Suisse dans les enceintes appropriées de l'UE afin de contribuer à orienter les évolutions futures dans l'UE. La Suisse, économie de taille moyenne riveraine de grands marchés intégrés et étroitement liée à ces derniers, doit définir une stratégie qui offre des perspectives optimales à ses citoyens et à ses entreprises. Étant donné qu'elle accueille de grandes sociétés multinationales opérant à l'échelle planétaire, elle a tout intérêt à obtenir un accès aux marchés extérieurs, en Europe et au-delà. Pour élaborer un cadre réglementaire de grande qualité, il importe de connaître les possibilités mais aussi les limites d'un pays de taille moyenne dans ce contexte.

Afin de mieux promouvoir la réforme, l'administration fédérale devrait mener une action de communication plus vigoureuse à l'intention des parties prenantes, en concertation avec les cantons qui partagent pouvoirs et responsabilités sur des questions clés. Un important problème qui affecte principalement les secteurs d'infrastructure concerne l'information à donner sur l'avenir des services publics essentiels. Des efforts résolus ont été déployés pour évaluer et définir le champ d'intervention et la performance du « service public dans les secteurs d'infrastructure », à la suite d'un rapport récent du Conseil fédéral. La population dans son ensemble doit être mieux informée des efforts déployés pour rénover le cadre des services publics, ce qui permettra d'obtenir un réel soutien à la réforme.

La réforme et une application plus vigoureuse des principes de qualité de la réglementation devraient largement contribuer au développement de la Suisse dans un large éventail de domaines d'action, qu'il s'agisse de la concurrence sur le marché intérieur, de l'instauration d'un climat plus propice aux flux internationaux d'échanges et d'investissements, de l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacéité du secteur public, des secteurs d'infrastructure ou de l'accélération de la croissance des PME. Saisir ces opportunités pour raffermir la croissance économique, c'est le défi que devra relever la Suisse dans les années à venir.

Notes

1. Réformes économiques : Objectif croissance (OCDE) 2005. Cette étude décrit un système d'analyse comparative pour l'ensemble de la zone OCDE fondé sur un jeu d'indicateurs des politiques (la législation sur la protection de l'emploi, par exemple) qui sont reliés à des indicateurs de performance à niveau élevé (notamment le PIB par habitant et la productivité). L'étude propose ensuite un certain nombre de priorités d'action pour chaque pays Membre en vue de promouvoir une croissance économique plus vigoureuse.
2. Pour plus de détails, voir Département des affaires économiques de l'OCDE, *Document de travail* n° 419, Conway, Janod et Nicoletti, 2005.
3. Ce lien apparaît clairement dans l'Étude économique annuelle de l'Australie publiée par l'OCDE (2004). Il en ressort que l'accentuation des pressions concurrentielles a contribué à une bonne performance économique. Ces conclusions confirment généralement les prévisions faites lorsque l'Australie a lancé sa Politique nationale de la concurrence au milieu des années 90. Selon des estimations récentes de la Commission australienne de la productivité, les variations de la productivité et des prix dans les principaux secteurs d'infrastructure au cours des années 90 – variations auxquelles la Politique nationale de la concurrence et les réformes connexes ont directement contribué – ont induit une progression du PIB de 2.5 %. Cette performance reflète des améliorations spécifiques, notamment dans les secteurs d'infrastructure, auparavant dominés par

- des monopoles publics non compétitifs, qui ont accru considérablement leur productivité après avoir été ouverts à la concurrence.
4. Voir la section sur la suppression des obstacles réglementaires et techniques à la concurrence externe.
 5. En 1870, l'influence d'investisseurs étrangers a mis fin à des désaccords entre Suisses sur le tracé d'un tunnel alpin.
 6. Contrôle étatique et obstacles à l'entrepreneuriat.
 7. C'est le cas par exemple de « Rahm » (crème), utilisé en Suisse, et de « Sahne », utilisé en Allemagne (Stoffel, 2005).
 8. Selon une étude antérieure commandée par le Conseil fédéral (Plaut/Frontier Economics, 2002), la libéralisation des importations parallèles protégées par des brevets accroîtrait le PIB de moins de 0.1 % alors même que le prix des importations parallèles devrait afficher une baisse comprise entre 14 et 32 % pour les médicaments et entre 4 et 8 % pour les biens de consommation. Cet effet apparaît toutefois très faible.
 9. Voir par exemple Kraus (2004), chapitre 4, page 365, pour une présentation des différents points de vue. En outre, il convient de noter que les problèmes soulevés par l'adoption unilatérale du « Principe du Cassis de Dijon » proposée par le Conseil fédéral sont similaires à ceux liés à une adoption unilatérale du régime d'épuisement régional pour le droit des brevets.
 10. L'UE absorbe 60 % des IDE suisses, et les entreprises suisses emploient plus de 800 000 personnes dans l'UE.
 11. Un récent référendum organisé le 25 septembre a approuvé la ratification de cet accord. Il s'agit d'une décision importante, car un rejet aurait pu entraîner l'annulation de la première série d'accords, tous ces textes devant être adoptés en bloc.
 12. Croissance annuelle de 3 % pour le trafic passagers, de 5 % par an pour le fret transalpin, plus une augmentation de la part de marché du fret de 1 % par an.
 13. Les secteurs d'infrastructure ou de réseau sont des secteurs qui dépendent d'un réseau (ligne électrique, pipeline, voie ferrée ou autre installation essentielle, par exemple les créneaux d'atterrissage pour l'aviation civile) pour que les fournisseurs soient reliés aux clients. Non seulement l'accès à ces installations est indispensable pour les acteurs du marché, mais en outre il s'agit souvent de monopoles naturels, dont certains présentent des caractéristiques techniques complexes qui nécessitent une gestion centrale unique. En général, on considère que les principaux secteurs de réseau sont les suivants : électricité, gaz naturel, transports aériens, routiers et ferroviaires, eau et assainissement et télécommunications. Les services postaux peuvent aussi être ajoutés à cette liste.
 14. Les télécommunications constituent une exception à cet égard, les percées techniques liées au déploiement des satellites et de la radio ayant fait éclater (sans le supprimer entièrement) le cœur de monopole naturel composé de lignes fixes. Toutefois, certains autres secteurs semblent condamnés, du moins dans l'avenir prévisible, à une seule technologie de réseau. L'électricité, par exemple, peut seulement être transportée en vrac et à longue distance sur des réseaux coûteux, qui exigent en outre une gestion centrale (exploitation de système) pour rester techniquement stables.
 15. L'OCDE et l'OMS procèdent à un examen de la performance du système de santé suisse. Voir OCDE (2006), Examens de l'OCDE des systèmes de santé.
 16. Muller, Christoph A. (1998), *La charge administrative des PME en comparaison intercantonale et internationale*, Rapport structurel, OFDE, Berne.
 17. Le Luxembourg excepté.
 18. Il s'agit d'un document présenté par le Conseil fédéral au Parlement qui définit le programme politique pour la période de législature quadriennale suivante. Il regroupe les principales questions, les finalités d'action et les objectifs spécifiques pour la nouvelle législature. Il cherche à promouvoir la cohérence entre les actions de l'administration et les souhaits « consensuels » de la législature. Le Plan 2003-2007 intègre les propositions du programme de croissance visant à renforcer la compétitivité et à promouvoir l'ouverture des marchés.
 19. Cependant, l'Assemblée fédérale n'a pas le dernier mot. Un référendum peut annuler (ou confirmer) sa décision.

20. L'une des conséquences est que les cantons, qui sont chargés de mettre en œuvre la politique fédérale, se trouvent presque dans l'impossibilité de la traduire par un régime réglementaire unifié au niveau municipal. Ainsi, le canton de Neuchâtel s'emploie à promouvoir l'administration électronique avec un guichet Internet unique pour toutes les formalités, mais cette décision doit avoir un fondement légal pour être appliquée par les 62 communes.
21. Les cantons sont étroitement associés au processus législatif à l'échelon fédéral. Ils ont une forte représentation directe et une grande influence dans le Parlement fédéral, puisque leur représentation dans les deux Chambres leur permet de mettre directement des questions à l'ordre du jour fédéral et de prendre part aux travaux des groupes d'experts qui préparent les projets de loi. Ce sont aussi d'importants partenaires dans les procédures de consultation. Le dialogue entre le niveau cantonal et le niveau fédéral d'administration, ainsi qu'entre les cantons eux-mêmes, est intense et permanent. Il s'appuie sur un certain nombre de procédures, notamment les conférences des directeurs cantonaux, la conférence des gouvernements cantonaux, un dialogue confédéral biennal entre la Confédération et les cantons et une conférence tripartite récemment installée, qui couvre les trois niveaux d'administration, et vise spécialement la coordination des politiques dans les zones urbaines. Les concordats cantonaux permettent parfois de faire avancer une question.
22. Les Groupes de travail interministériels mis en place pour lancer des programmes de réforme antérieurs (notamment pour le Programme de croissance/le Programme de revitalisation ou la réforme du secteur de l'électricité) sont en général dissous une fois leur tâche spécifique achevée.
23. Les milices sont dérivées de la conception du service militaire, qui repose sur la contribution (à temps partiel) de chaque citoyen au service de l'intérêt général.
24. Voir l'évaluation présentée dans *Bilan de la réforme de la réglementation : une synthèse multidisciplinaire*, OCDE (2005).

Bibliographie

- Balastèr, P. et M. Surchat (2004), « De l'évolution de la productivité en Suisse dans les années nonante : quel était son véritable niveau de faiblesse? », *La vie économique*, revue de politique économique, 8-2004.
- Bütler, M. (2004), « Désenchevêtrement des assurances sociales et du compte de l'État », *Rapport annuel 2004*, chapitre 4.4, Commission pour les questions conjoncturelles, supplément de *La vie économique*, revue de politique économique, 383^e Bulletin.
- Conseil fédéral (2004), « Importations parallèles et droit des brevets, épuisement régional », décembre.
- Office parlementaire de contrôle de l'administration (2000), « La situation du droit des cartels », rapport à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national, 11 octobre, Berne.
- Contrôle parlementaire de l'administration (2005), « Les trios "Tests PME" de la Confédération : connus? utilisés? efficaces? », Rapport à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national, Berne.
- Kohli, U. (2003), « Real GDP, Real Domestic Income and Terms-of-Trade Changes », *Journal of International Economics*, vol. 62, n° 1, janvier.
- Kraus, D (2004), « Les importations parallèles de produits brevetés », publications du Centre d'études juridiques européennes, Genève.
- Müller, C. (1998), « La charge administrative des PME en comparaison intercantonale et internationale », *Rapport structurel*, OFDE, Berne.
- OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, Paris.
- OCDE (2003), *Transformer le handicap en capacité : Promouvoir le travail et la sécurité des personnes handicapées*, Paris.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, Paris.
- OCDE (2005), *Réformes économiques : Objectif croissance*, chapitre 1, « Priorités des politiques structurelles » ; chapitre 2, « Indicateurs de politique structurelle », Paris.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, Paris.
- OCDE (2006a), *Better Managing Sickness and Disability – Norway, Poland and Switzerland*, vol. 1, Paris (à paraître).

OCDE (2006b), *Examens de l'OCDE des systèmes de santé : Suisse*, Paris (à paraître).

Plaut/Frontier Economics (2002), *Erschöpfung von Eigentumsrechten : Auswirkungen eines Systemwechsels auf die Schweizer Volkswirtschaft*.

SECO (secrétariat d'État à l'Économie) (2002), *Le rapport sur la croissance – Déterminants de la croissance économique de la Suisse et jalons pour une politique économique axée sur la croissance*. Département fédéral de l'économie, Berne.

SECO (secrétariat d'État à l'Économie) (2005), « Les mesures de la productivité », *Tendances conjoncturelles*, thème spécial, automne.

Stoffel, W. (2005), Conférence de presse de la Comco du 5 avril 2005, www.wko.ch.

Zarin-Nejadan, M. (2004), *L'entreprise et l'impôt : des distorsions du système suisse aux réformes fiscales*, collection Le Savoir suisse, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

ANNEXE A

Controverse autour du taux de croissance du PIB et de la productivité

Le taux de croissance du PIB

Le diagnostic de faible croissance dans les années 90 est rarement contesté, mais ce qui fait débat, c'est l'ampleur exacte de ce phénomène. Entre 1991 et 2004, l'écart de croissance annuelle par rapport à la zone euro a atteint en moyenne plus de $\frac{3}{4}$ de point et il a dépassé 2 points par rapport aux États-Unis. De plus, la population totale augmentant plus rapidement en Suisse que chez ses voisins européens – mais pas autant qu'aux États-Unis – la croissance de la production par habitant est inférieure depuis 1991 d'environ 1.25 point par an par rapport à la zone euro et de 1.75 point par rapport aux États-Unis.

Toutefois, ces comparaisons, qui reposent sur un indicateur de production (le PIB) et non de revenu, sont critiquables. Malgré tout, le verdict de faible croissance reste tout à fait valable, même si l'on tient compte des revenus que la Suisse tire de ses investissements à l'étranger. La croissance du revenu national brut (RNB), qui prend en compte les revenus nets de facteurs reçus de l'étranger, n'est en moyenne supérieure à celle du PIB que de 0.4 point par an depuis 1990. Ces estimations s'appuient sur la série révisée des comptes nationaux établie selon le SEC95, les résultats n'étant pas sensiblement modifiés.

En revanche, le PIB dans l'optique des comptes nationaux se trouve faussé en cas d'amélioration notable des termes de l'échange, laquelle se traduit paradoxalement par une baisse du PIB réel alors que le pays peut importer davantage par unité exportée. Le risque de sous-estimation de l'évolution des revenus réels est particulièrement marqué dans le cas de la Suisse, dont les termes de l'échange se sont améliorés de 12 % environ entre 1991 et 2004, l'une des plus fortes progressions dans la zone de l'OCDE. Cette distorsion peut être corrigée de différentes manières, notamment en calculant un autre indicateur, le PIB corrigé des termes de l'échange, obtenu en déflatant les exportations nominales de l'indice des prix à l'importation. L'idée qui est à la base de cet indicateur est de voir comment les exportations peuvent financer les importations. Une amélioration des termes de l'échange se traduit par une hausse du PIB corrigé des termes de l'échange, alors que le PIB réel « normal » diminuera. Selon l'indicateur corrigé, l'écart de croissance réelle entre la Suisse et les autres pays de l'OCDE au cours de la période considérée est inférieur de 0.25 à 0.50 point à l'indicateur normal. Cet ajustement, plus celui pour les revenus de facteurs reçus de l'étranger, rapprochent la croissance du revenu par habitant en Suisse – qui atteint alors environ 0.75 pour cent par an en moyenne entre 1991 et 2004 – de celle de

la France, de l'Allemagne et de l'Italie (1.25 % par an en moyenne), même si elle reste l'une des plus faibles pour les pays de l'OCDE.

Que le déficit de croissance soit ou ne soit pas très marqué, selon l'indicateur utilisé, le fait est que la Suisse n'est pas sortie du peloton de queue dans la zone de l'OCDE au cours des années 90. De plus, sa médiocre performance pour la croissance est confirmée par les enquêtes réalisées auprès des ménages et des entreprises. Les enquêtes concernant la consommation font ressortir, par exemple, une croissance du revenu disponible réel de 0.5 % en moyenne par an entre 1990 et 2001, ce que corroborent les enquêtes sur les salaires.

Le taux de croissance de la productivité

La façon de mesurer la croissance de la productivité suisse, et surtout le degré auquel cette croissance est restée faible dans les années 90, ont donné lieu récemment à un vif débat entre spécialistes. Ce qui est controversé, ce n'est pas tant la façon de mesurer le numérateur (la production réelle) que la façon de mesurer le dénominateur. En Suisse, diverses statistiques sont utilisées pour calculer le volume de travail. Les principales sources sont l'Enquête suisse sur la population active (ESPA), dont les données ont un caractère comparable au niveau international, et les statistiques de l'emploi (STATEM). L'ESPA repose sur des enquêtes auprès d'un échantillon représentatif de ménages, alors que la STATEM s'appuie sur une enquête réalisée auprès des entreprises pour déterminer le nombre d'emplois.

Pour les années 90, les calculs fondés sur les deux sources qui viennent d'être indiquées donnaient respectivement une croissance annuelle moyenne de la productivité (mesurée par tête et en équivalent plein-temps) de 1 et 1.6 %. Ce net écart tient à ce que l'ESPA prend mieux en compte les emplois informels et le travail indépendant, en particulier les services fournis contractuellement par des prestataires n'ayant pas créé un établissement en bonne et due forme. Ces emplois, qui ne font pas intervenir les contrats de travail habituels, sont susceptibles de ne pas être décomptés par la STATEM, mais le fait est qu'ils ont nettement augmenté dans les années 90 (« emplois éclatés »). Par ailleurs, l'ESPA donne une image plus cohérente de l'évolution à long terme du marché du travail que la STATEM si l'on garde à l'esprit les évolutions observées de la population active et du chômage. En revanche, la STATEM couvre les permis de travail temporaires et les travailleurs transfrontaliers, ce qui n'est pas le cas de l'ESPA. Plus fondamentalement, l'ESPA donne une idée plus exacte de la productivité dans l'économie intérieure « protégée », c'est-à-dire dans les services publics (santé, enseignement, administration, où il semble y avoir sous-enregistrement), alors que la STATEM est plus proche de la productivité dans les activités exposées à la concurrence internationale. Cela confirme la vision duale de l'économie suisse, avec un secteur « exposé » ouvert sur les marchés extérieurs, qui n'a aucun problème particulier de croissance de sa productivité, et un secteur « protégé » axé sur le marché intérieur, qui est à la traîne.

PARTIE II

Politiques et résultats de la réglementation

Introduction

La deuxième partie du rapport examine les domaines de l'action publique où l'application des principes d'une réglementation de qualité, notamment par le biais d'un examen approfondi et précis des différents cadres de régulation, devrait pouvoir contribuer de manière constructive à l'économie et à la société suisses. Les domaines qui retiendront notre attention sont les suivants :

- Améliorer la gouvernance réglementaire. Pour ce faire, il conviendra d'appliquer des normes explicites et mesurables de qualité aussi bien dans le cadre de l'élaboration de nouvelles réglementations que dans celui de la gestion des activités du secteur public.
- Encourager la concurrence sur le marché intérieur. Pour y parvenir, il faudra renforcer la loi sur le marché intérieur afin d'éliminer les disparités régionales qui font encore obstacle à la concurrence. Il faudra aussi renforcer la politique de la concurrence car c'est un instrument clé d'une meilleure efficacité du marché intérieur et de l'ouverture des marchés publics.
- Créer un environnement propice au commerce international et aux investissements. Il conviendra, entre autres, de supprimer les obstacles techniques et réglementaires à la concurrence étrangère et de poursuivre la politique d'intégration européenne au niveau des marchés et de la réglementation.
- Rendre les infrastructures plus performantes. Un chapitre entier est dédié à l'examen du cadre de régulation du transport ferroviaire et aérien, des télécommunications et des services postaux et un autre, au cadre de régulation de l'électricité.

PARTIE II
Chapitre 2

Gouvernance réglementaire*

* Pour plus d'informations, voir le « Rapport de référence sur la capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité » disponible sur le site www.oecd.org/regreform/backgroundreports.

Introduction et contexte

La Suisse a, depuis longtemps, un cadre de gouvernance publique et de réglementation fondé sur la démocratie participative qui favorise la recherche permanente du consensus dans la prise de décision et le strict respect de l'État de droit. Ce cadre a contribué au bon fonctionnement de l'économie et de la société. Mais aujourd'hui, dans un contexte de croissance faible et de mondialisation, le processus de prise de décision, le cadre réglementaire de l'élaboration des politiques et la lenteur de la réforme structurelle sont considérés comme des entraves majeures à la compétitivité de l'économie suisse. La structure institutionnelle de gouvernance publique de la Suisse, fondée sur trois niveaux d'administration (la Confédération, les cantons et les communes), doit sa complexité à l'absence d'une autorité centrale forte.

Or, même si l'on constate un changement, les effets sont encore limités. D'une manière générale, les Suisses restent profondément attachés aux grandes caractéristiques de la gouvernance publique de leur pays et en particulier au partage du pouvoir entre la Confédération et les cantons et au maintien d'un pouvoir d'influence équilibré entre les différents niveaux d'administration. D'où l'évolution actuelle vers un fédéralisme coopératif, qui trouve une parfaite illustration dans la récente réforme de la « politique de péréquation budgétaire » visant à assurer une meilleure répartition des tâches entre les autorités fédérales et cantonales mais aussi à renforcer le cadre budgétaire qui lie la Confédération aux cantons. Une approche claire et déterminée vis-à-vis de la gestion de la réglementation se heurte pour des raisons institutionnelles à de grands obstacles. Même si on se limite aux politiques de la réglementation poursuivies au plan fédéral, il faut constater que les efforts en la matière se limitent encore à ce jour largement à des initiatives ponctuelles visant à simplifier les procédures administratives et à alléger les charges des entreprises. En sus de la structure fédérale, il faut considérer le système de démocratie participative, qui caractérise également la gouvernance réglementaire de la Suisse. Démocratie directe et répartition du pouvoir politique sur différents niveaux étatiques nous aident à mieux comprendre le processus de prise de décision à l'égard de toute une série d'enjeux politiques cruciaux pour l'économie suisse, comme la concurrence, l'ouverture des marchés et les choix de politique sectorielle.

Premier partenaire commercial de la Suisse, l'UE joue un rôle primordial dans le développement de l'économie suisse et de son cadre réglementaire. Or, la Suisse ne pourra rester compétitive que si ses structures et réglementations s'adaptent aux transformations opérées par l'UE dans de multiples secteurs et domaines de politiques transversales. Lorsqu'en 1992, les Suisses ont refusé par référendum la ratification du traité sur l'Espace économique européen (EEE), la Confédération suisse a cherché à s'aligner sur les politiques réglementaires de l'UE en signant une série d'accords bilatéraux. L'adoption de l'acquis communautaire qui en a découlé reste néanmoins fragmentaire et inégale d'un secteur à l'autre.

Le refus d'adhésion à l'EEE a également favorisé l'émergence d'un consensus sur la nécessité de remédier à la faiblesse de la croissance. Après le « Programme de revitalisation » lancé dans les années 1990, le Rapport sur la croissance publié en 2002 par le département fédéral de l'économie et le paquet de croissance adopté par la suite par le Conseil fédéral, contiennent un grand nombre de réformes réglementaires et structurelles visant à stimuler l'économie.

Politiques réglementaires et institutions

Dans ses Principes directeurs pour la qualité et la performance de la réglementation publiés en 2005, l'OCDE recommande aux pays d'adopter au niveau politique de vastes programmes de réforme de la réglementation définissant à la fois des principes de « réglementation exemplaire » et des cadres d'application. L'expérience dans les pays de l'OCDE suggère que pour être efficace, une politique de la réglementation doit être adoptée aux niveaux politiques les plus élevés, contenir des normes explicites et mesurables de qualité réglementaire et prévoir une capacité de gestion permanente de la réglementation.

Encadré 2.1. Pratiques exemplaires pour l'amélioration des capacités de l'administration nationale dans le but d'assurer la qualité et la performance de la réglementation

Les Principes directeurs pour la qualité et la performance de la réglementation formulés par l'OCDE en 2005 tiennent compte de la dimension dynamique, permanente et cohérente, à l'échelle de toute l'administration, de la mise en œuvre de la qualité de la réglementation. Fondés sur la Recommandation du Conseil de l'OCDE de 1995 concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle, le Rapport sur la réforme de la réglementation dont les ministres se sont félicités en mai 1997, et les travaux de l'OCDE qui ont porté sur 20 examens nationaux et de nouveaux exercices de suivi, les Principes directeurs constituent le fondement de l'analyse entreprise dans le présent rapport :

A. INSTAURER UN SYSTÈME DE GESTION DE LA RÉGLEMENTATION

1. Adopter la réforme de la réglementation au plus haut niveau politique.
2. Dimension dynamique à la politique de réglementation.
3. Établir des normes explicites pour la qualité de la réglementation et des principes pour la prise de décision en matière réglementaire.
4. Créer des capacités pour la gestion de la réglementation.

B. AMÉLIORER LA QUALITÉ DES NOUVELLES RÉGLEMENTATIONS

1. Analyse d'impact de la réglementation.
2. Procédures de consultation systématiques des parties concernées.
3. Exploiter les autres options possibles en dehors de la réglementation.
4. Améliorer la coordination de la réglementation.

C. RENFORCER LA QUALITÉ DE LA RÉGLEMENTATION EXISTANTE

1. Réviser et actualiser la réglementation existante.
2. Réduire les formalités administratives.
3. Évaluation Ex post.

Une approche ad hoc fragmentaire

En matière de réglementation, les efforts politiques de la Suisse ne s'inscrivent pas encore dans un concept aussi large mais sont plutôt le reflet d'actions ponctuelles *ad hoc* confinées à des domaines bien spécifiques comme celles qui visent, par exemple, à ouvrir le marché intérieur et à le rendre plus efficient. La politique de la réglementation est définie dans un grand nombre de textes, dont la Constitution fédérale (qui est plus que le simple fondement juridique de la Confédération puisqu'elle énonce aussi des règles importantes et des droits politiques); les lois fédérales et leurs ordonnances; le Programme de la législature (soumis par le Conseil fédéral au Parlement pour décision au début de chaque législature); le Guide de législation et l'Aide-mémoire de rédaction; et enfin, les Directives du Conseil fédéral sur l'exposé des conséquences économiques des projets de lois fédéraux (le socle juridique de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR)). En dépit de leur valeur intrinsèque, ces textes ne constituent pas véritablement un cadre réglementaire cohérent pour prendre des décisions importantes.

Un paysage institutionnel complexe

Sur le plan de la réglementation, le paysage institutionnel est très complexe car il se caractérise par des interactions à plusieurs niveaux et des processus décisionnels impliquant un grand nombre d'institutions. La résolution des conflits et la prise de décision passe par un processus de négociation appelé « concordance » (*Konkordanz* ou partage du pouvoir). Autorité exécutive suprême de la Confédération, le Conseil fédéral fonctionne sur un mode collégial avec les sept membres qui le composent et qui sont simultanément les responsables respectifs des sept départements (ou ministères). Le Programme de la législature aide le Conseil fédéral à exercer son rôle de coordinateur. Il définit les grandes orientations politiques et les principaux objectifs pour la nouvelle législature. Ainsi, le Programme 2003-2007 intègre les projets de loi proposés dans le Programme sur la croissance. Placée sous l'autorité de la chancellerie fédérale, l'élaboration du Programme de la législature passe par une consultation approfondie des différents organes exécutifs. Le plan financier sur quatre ans et le Programme de législature sont coordonnés.

Parmi les autres instances exécutives chargées de la qualité de la réglementation, en dehors du Conseil fédéral, on trouve le secrétariat d'État à l'Économie (SECO), qui dépend du Département fédéral de l'économie, l'Office fédéral de la Justice, la chancellerie fédérale et le Bureau de l'intégration. Le SECO, chargé de promouvoir un environnement économique compétitif, encadre les mesures destinées à améliorer le bien fondé de la réglementation et à aider les PME (mesures de l'AIR notamment). L'Office fédéral de la justice, qui dépend du Département fédéral de justice et police, travaille en étroite collaboration avec la chancellerie fédérale sur la qualité juridique de la législation. Secrétaire général du Conseil fédéral, la chancellerie fédérale est essentiellement chargée de la coordination des actions des départements et assure un rôle de conseil auprès du Conseil fédéral, en matière de planification notamment. Le Bureau de l'intégration, qui est rattaché à deux ministères, le Département fédéral de l'économie et le Département fédéral des affaires étrangères, a un rôle de surveillance et de conseil sur tout ce qui touche à l'intégration européenne.

Dans son rôle de législateur, le Parlement a le pouvoir d'introduire de nouvelles lois et de modifier ou rejeter des projets de lois, mais ces prérogatives restent sujettes au

référendum. La procédure d'examen peut prendre du temps et entraîner des retards considérables au niveau de l'approbation de nouvelles lois.

Coordination entre les instances fédérales et cantonales

Aussi excellent soit-il à un échelon administratif donné, un texte de loi peut parfaitement déboucher sur des réglementations inadaptées à un autre niveau administratif. Inversement, la coordination peut considérablement accroître les bénéfices d'une réforme.

Le système fédéral suisse comporte trois niveaux : la Confédération, 26 cantons (dont 6 demi-cantons), et plus de 2 880 communes (ou *Gemeinden*)¹. Les communes suisses sont petites comparées à celles d'autres pays.

Principes du fédéralisme suisse

Le fonctionnement du fédéralisme suisse est complexe mais repose essentiellement sur les grands principes suivants :

- La responsabilité de la Confédération se limite aux seules fonctions qui lui ont été clairement assignées. Toutes les autres tâches relèvent de la responsabilité des autorités politiques inférieures. Les responsabilités de la Confédération sont définies dans la Constitution. Tout ce qui sort du cadre de cette définition relève de la responsabilité réglementaire, juridique et politique des cantons. À cette fin, les cantons ont le droit d'édicter leurs propres lois et règlements.
- Même si la Confédération peut légiférer dans les domaines de responsabilités qui sont les siens via l'adoption de lois fédérales, la responsabilité de la mise en œuvre des politiques fédérales incombe dans une large mesure aux cantons. Lorsque la Confédération n'édicte que de grands principes comme elle en a le droit, les cantons peuvent proposer des textes plus détaillés (sur des questions budgétaires par exemple). La Constitution souligne que les cantons sont tenus de respecter le droit fédéral mais qu'ils restent autonomes dans son application. La Constitution fixe des limites, en précisant notamment quelles réglementations cantonales ne doivent pas faire obstacle à la liberté économique, ce qui réduit le champ d'application des interventions cantonales.
- Les responsabilités sont partagées dans certains domaines (juridictions parallèles).

Par conséquent, le principe de subsidiarité prévaut : une tâche ne sera assignée à une instance supérieure que si elle ne peut être prise en charge par l'échelon inférieur.

Les domaines relevant de la responsabilité première de la Confédération sont les douanes (raison d'être initiale de la Confédération), la banque centrale (monnaie fédérale), les relations avec l'étranger et la sécurité nationale. La sécurité sociale relève très largement de sa compétence et son autorité s'étend aussi aux infrastructures, et en particulier au transit alpin par voie ferrée (article 92). Outre l'application de la majeure partie des lois fédérales (moyennant parfois l'adoption de réglementations subsidiaires), les cantons ont, quant à eux, les responsabilités suivantes : impôts cantonaux (impôt sur le revenu, impôt foncier et impôt sur les sociétés), réglementation des constructions et urbanisme, réglementation relative à certaines professions, réglementation des activités de loisirs comme les restaurants, bars et hôtels et horaires d'ouverture des magasins. Ils assurent la sécurité individuelle par les organes de police. L'éducation et la santé étaient par le passé des prérogatives du niveau cantonal et restent très importants pour eux d'un

point de vue financier. Les universités, la promotion de la culture, la protection de l'environnement et les monuments sont des domaines de compétences partagées. Tel est aussi le cas pour l'approvisionnement dans le domaine des infrastructures. Les cantons sont libres d'arrêter la répartition des responsabilités pour la réglementation et pour l'exécution de tâches publiques entre les organes propres au canton et le niveau communal. Les communes ont toujours un rôle à jouer important dans l'assistance sociale.

Instances fédérales et cantonales

Étroitement associés à tous les aspects du processus législatif, les cantons jouent un rôle important dans l'élaboration des politiques et des lois. Premièrement, leur rôle est représenté par le Conseil des États (chambre haute), doté des mêmes compétences que le Conseil national (chambre basse du Parlement), et qui est constitué de deux représentants par canton élus au niveau cantonal. Deuxièmement, les cantons sont également des partenaires très influents lors des procédures de consultation. Pour cette raison, les groupes d'experts auxquels la préparation des projets de lois est souvent déléguée, comprennent des experts cantonaux. Enfin, le Conseil fédéral est tenu d'expliquer clairement au Parlement quel impact les projets de lois auront sur les cantons.

Il existe aussi un certain nombre d'instances qui ont pour but de faciliter le dialogue entre les autorités fédérales et cantonales. Il s'agit, entre autres, des Conférences des directeurs cantonaux (qui facilitent la communication entre cantons mais aussi avec la Confédération); de la Conférence des gouvernements cantonaux (organe de coordination et groupe de pression collectif, notamment pour les questions européennes de portée transversale); du Dialogue fédéral (deux délégations qui se réunissent deux fois par an pour débattre sur des thèmes précis comme le Programme pour la croissance); et de la Conférence tripartite sur les agglomérations (la dernière née, spécialisée dans les questions d'urbanisme). Au-dessus de ces instances qui visent essentiellement à faciliter la coopération entre la Confédération et les cantons, on trouve un fin maillage de conventions et concordats visant à assurer une meilleure coopération entre les différents cantons.

La répartition des tâches et responsabilités revenant à la Confédération et aux cantons est périodiquement réactualisée, moyennant normalement une révision de la Constitution ou au moins, si les bases constitutionnelles s'avèrent être suffisantes, une refonte de la législation fédérale. La toute nouvelle « politique de péréquation budgétaire » est une réforme particulièrement importante à ce titre puisqu'elle a été pilotée par un comité composé de représentants fédéraux et cantonaux et mise en œuvre par un groupe de fonctionnaires fédéraux et cantonaux.

Développer le marché intérieur : un défi permanent

Les avantages de ce système ne sont pas toujours évidents. Avec des pratiques réglementaires restrictives qui varient d'un canton à l'autre, le marché intérieur pour un grand nombre de prestations et notamment de services, se retrouve atomisé en autant de zones géographiques que de cantons. En assurer l'efficacité est une véritable gageure. La loi de 1995, qui visait à favoriser une plus grande ouverture du marché intérieur, présente un certain nombre de failles. En particulier, elle laisse une grande liberté aux cantons pour protéger leur marché (pour des raisons d'intérêt public par exemple). En 2005, la révision de la loi a été débattue devant le Parlement.

Coordination entre les autorités nationales et européennes

Bien que la Suisse ne fasse pas partie de l'UE, les relations étroites qui existent entre cette dernière et la Confédération sont à l'origine d'un grand nombre de réformes réglementaires et structurelles qui ont été instaurées dans ce pays au cours des dix dernières années. Cette tendance devrait se renforcer, suivant en cela le vaste programme législatif de l'UE, dont le champ d'intervention ne cesse de s'élargir.

Accords bilatéraux avec l'Union européenne

Après son refus d'adhérer à l'EEE en 1992, la Suisse en est venue à négocier et signer un certain nombre d'accords avec l'UE, qui prévoient soit l'équivalence des lois suisses avec les lois européennes soit la transposition de l'acquis communautaire en droit suisse. Les lois fédérales comme les lois cantonales ont besoin d'être adaptées à ces accords, qui portaient initialement sur sept secteurs : le transport routier, le transport aérien, la libre circulation des personnes, l'agriculture, la recherche et le développement, les marchés publics et les obstacles techniques au commerce. De nouveaux accords portant sur neuf autres domaines (davantage d'ordre politique qu'économique cette fois) ont suivi : taxation de l'épargne, coopération douanière anti-fraude, coopération dans le domaine de la justice, de la police, du droit d'asile et de l'immigration, commerce de produits agricoles transformés, environnement, éducation et formation, audiovisuel et médias, et double imposition des retraités ressortissants de l'UE.

La liste donne une idée du nombre de domaines abordés jusqu'ici. Mais on s'aperçoit aussi que des secteurs aussi importants que celui de l'électricité ne font pas partie du lot. Force est de constater également que certains accords sont de portée très limitée. La convergence avec les cadres réglementaires de l'UE dans les domaines qui comptent n'est pas encore terminée. Mais il est également clair que les accords signés à ce jour ont permis à la Suisse de réaliser d'importantes réformes, en particulier dans le domaine des télécommunications et des chemins de fer.

Transparence et consultation

La transparence est l'un des principaux piliers d'une réglementation efficace. Elle rend l'environnement réglementaire plus sûr et plus accessible, moins vulnérable aux intérêts particuliers, et par conséquent plus ouvert à la concurrence, au commerce et aux investissements. Elle implique toute une série de pratiques : des procédures standardisées pour l'élaboration et la modification des réglementations, la consultation avec les parties intéressées, une communication efficace des réglementations – rédaction en langage clair, publication et codification afin de les rendre accessibles, des contrôles sur les pouvoirs discrétionnaires de l'administration et des mécanismes de recours adéquats.

Le processus d'élaboration des lois exige un niveau de transparence élevé si l'on veut que l'environnement juridique continue d'inspirer confiance. Pour cette raison, la législation des pays de l'OCDE prévoit généralement des procédures garantissant cette transparence. En Suisse, ces procédures sont inscrites dans la Constitution et dans un certain nombre de lois, dont la loi fédérale sur la procédure administrative, la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) et la loi sur le Parlement. Cette dernière régit la procédure législative et prévoit que tout projet de loi présenté par le Conseil fédéral doit être accompagné d'un rapport explicatif, qui permettra de comprendre

par exemple les implications de ce nouveau texte pour les autres lois, les droits individuels, le financement, mais aussi pour l'économie, la société et l'environnement.

Transparence par le biais de la consultation : un atout suisse majeur

La consultation est une force majeure de la gouvernance réglementaire suisse. Cette procédure contribue à une plus grande acceptation et à une meilleure application de décisions réglementaires solidement motivées, justement parce que les citoyens et les entreprises ont participé à leur mise en forme. La consultation se présente essentiellement sous deux formes. La première est celle qui s'inscrit dans le cadre de la procédure législative, conformément à l'article 147 de la Constitution qui stipule que « les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés sont invités à se prononcer sur les actes législatifs importants et sur les autres projets de grande portée lors des travaux préparatoires, ainsi que sur les traités internationaux importants ». Le fonctionnement collégial de la gouvernance suisse et, peut-être surtout, la menace d'un référendum signifient qu'un consensus suffisamment large doit être établi. L'établissement de ce consensus passe obligatoirement par une consultation approfondie. Pour ces consultations, des procédures formelles et informelles coexistent. Souvent les procédures informelles précèdent la consultation officielle.

Les règles actuelles de la procédure de consultation sont définies dans une loi fédérale qui a été adoptée début 2005. Cette loi stipule les domaines (politique, économique, social, environnemental, culturel) suffisamment importants pour justifier une procédure de consultation ainsi que les principales autorités habilitées à engager une procédure de consultation (Conseil fédéral ou Commission parlementaire). La chancellerie fédérale est chargée d'assurer la coordination. Au cours de cette phase de consultation externe approfondie, les cantons, les partis politiques, les associations et autres parties intéressées sont amenés à vérifier et examiner les projets d'acte législatif de la Confédération. Les résultats de cette consultation sont rendus publics. Ils orientent les débats au Conseil fédéral et au Parlement. Avant la consultation officielle, mais aussi après, une consultation interne à l'administration permet de préparer les décisions du Conseil fédéral. Cette consultation interne sur un projet de loi donné, s'effectue en deux temps : il y a d'abord consultation des offices concernés puis procédure de co-rapport avant que le chef du département chargé du projet puisse le défendre dans une séance du Conseil fédéral. Pour être adopté, le projet de loi doit trouver une majorité parmi les sept conseillers fédéraux.

En dehors de la consultation externe officielle, les milieux intéressés peuvent exprimer leur avis et apporter des contributions par de multiples canaux. Les parties intéressées peuvent exprimer leur point de vue au cours de réunions spéciales de leurs associations, de débats ou forums publics, etc. En participant à des commissions extraparlimentaires, les parties intéressées peuvent aider à élaborer de nouvelles lois, ce qui leur permet de défendre leurs intérêts mais donne aussi aux autorités suisses l'occasion de se faire une idée de l'état d'esprit des parties concernées (qui peuvent parfois représenter l'électorat tout entier), et de mesurer les chances d'adoption d'un projet de loi.

La deuxième grande forme de consultation est le système de la démocratie directe qui permet à chaque citoyen, par le biais de son vote, de proposer et de prendre, le cas échéant, des décisions politiques. La procédure du référendum joue un rôle central dans les décisions des pouvoirs publics, ainsi que dans les procédures de consultation visant à prendre le pouls de l'opinion publique. Dans le cadre de ce système, les citoyens disposent du droit de référendum et du droit d'initiative (initiative populaire). Le droit de référendum

s'applique automatiquement sous certaines conditions (révision de la Constitution par exemple) ou lorsque 50 000 citoyens en font la demande. Le droit d'initiative peut s'appliquer si 100 000 signatures sont recueillies dans le cadre d'une modification de la Constitution. L'impact du système référendaire est sujet à controverse, y compris en Suisse. S'il fait la force de la gouvernance suisse, il est également souvent décrit comme une forme de veto qui ralentit significativement le processus politique et par là même les réformes.

Transparence par le biais de la communication

La communication est une autre facette de la transparence. Les pouvoirs publics doivent faire connaître efficacement au public l'existence et le contenu de toutes les réglementations. Et une fois de plus en Suisse, ce principe est inscrit dans la Constitution. En vertu de l'article 180 de la Constitution fédérale, le Conseil fédéral « doit renseigner le public sur son activité en temps utile et de manière détaillée ». Les nouvelles réglementations fédérales doivent être publiées au journal officiel, à savoir la *Feuille fédérale*, qui paraît chaque semaine dans les trois langues officielles. Pour la législation existante, une nouvelle loi fédérale sur les publications, entrée en vigueur en 2005, pose tous les principes importants qui concernent la publication des dispositions normatives. La loi met également en place un cadre juridique pour la publication électronique sur Internet. Les lois et actes normatifs relevant du droit fédéral et du droit international, de même que l'ensemble des réglementations appliquées en Suisse, sont intégrés dans le « *Recueil systématique* »², qui donne lieu à une consolidation permanente des textes de loi et des ordonnances, et qui est disponible sur l'Internet. La protection des données est régie par la loi fédérale visant à protéger les droits fondamentaux des personnes et des autorités publiques. Cette loi stipule les principes clés à respecter et a donné lieu à la création du Préposé fédéral à la protection des données, un organe autonome qui conseille les particuliers et les organes de la Confédération en la matière.

Une nouvelle loi fédérale sur la transparence devrait entrer en vigueur en 2006. Elle vise à résoudre le vieux problème suisse du secret administratif et à donner au citoyen le droit de consulter les documents officiels, bien que les exceptions restent nombreuses et que le droit d'accès ne soit pas gratuit. La procédure législative accorde d'autant plus d'attention à la clarté du langage que les textes doivent être traduits en trois langues. Dans l'ensemble, la Suisse offre un bon exemple de transparence juridique dans une démocratie trilingue et les problèmes qui se posent viennent plus de la complexité sous-jacente des structures réglementaires que de la transparence même des règles.

Un niveau élevé de respect de la réglementation

L'adoption et la communication d'une loi définissent le cadre dans lequel le gouvernement s'efforcera d'atteindre un objectif. Toutefois, l'application effective, le respect et l'exécution de la loi sont essentiels à la concrétisation de cet objectif. Le niveau de respect de la réglementation est très élevé en Suisse : en sus du système du référendum, les interactions approfondies qui ont lieu entre les parties prenantes avant l'adoption d'une nouvelle réglementation contribuent à son acceptation et à son respect. Si 5 % seulement des lois sont effectivement soumises à référendum, la simple possibilité d'un référendum confère aux décisions parlementaires une assez forte légitimité. Les cantons sont les principales instances d'exécution. Plusieurs instruments de surveillance existent. Ces instruments sont décrits dans le *Guide pour l'élaboration de la législation*, publié par

l'Office fédéral de la Justice. Dans certaines communes, cette surveillance est exercée par les citoyens en personne. Les médias suisses et les associations (économiques, syndicales, de protection des consommateurs, de l'environnement, etc.) sont également d'une grande vigilance. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) surveille l'exécutif. Quant à la surveillance parlementaire, elle s'exerce par le biais de commissions (les commissions des finances et les commissions de gestion) et par le biais du Contrôle parlementaire de l'administration qui est le centre de compétences de l'Assemblée fédérale en matière d'évaluation.

Voies de recours : un système utile mais trop complexe, sur le point d'être réformé

Il faut aussi pouvoir corriger les excès de la réglementation, non seulement pour préserver l'État de droit démocratique, mais aussi pour améliorer les réglementations. Il doit exister des procédures de recours contre les décisions administratives reposant sur une réglementation mais aussi contre les réglementations elles-mêmes. Les droits et procédures en vigueur en Suisse sont très élaborés mais complexes. Les articles 29 et 30 de la Constitution fédérale accordent aux citoyens toute une série de droits à cet égard, dont le droit à un traitement équitable, le droit d'être entendu, le droit à une assistance judiciaire gratuite. Ces droits sont renforcés par des lois cantonales et fédérales plus spécifiques. L'administration aussi a des droits : les offices fédéraux peuvent exercer un recours administratif contre les décisions cantonales qui sont contraires au droit administratif fédéral. Les recours peuvent être portés devant le Tribunal fédéral qui statue en moyenne dans un délai raisonnable de trois mois. La complexité procédurale vient de l'interaction des différents niveaux d'administration, qui ont chacun leurs structures et leurs procédures. Le système judiciaire fait actuellement l'objet d'une révision complète qui a été acceptée par le peuple et les cantons en 2000. Cette réforme vise à simplifier le système, mais aussi à le rendre plus efficace et plus transparent et à améliorer la protection juridique. La création d'un Tribunal administratif fédéral en 2007, qui remplacera les structures fédérales actuelles, devrait apporter un début de solution.

Alternatives à la réglementation

L'utilisation d'un large éventail de mécanismes, au-delà des simples contrôles réglementaires habituels, favorise le recours aux approches les plus efficaces et les mieux adaptées aux besoins. Les autorités publiques doivent montrer la voie, afin de surmonter l'inertie et l'aversion au risque propres à l'administration. Dans le même temps, elles doivent veiller, lorsqu'elles optent pour une solution incitative comme l'autorégulation, à maintenir la qualité de la réglementation.

Alternatives

La Suisse impose clairement aux autorités fédérales l'obligation formelle d'envisager des alternatives à la réglementation. Le Conseil fédéral, par exemple, doit soumettre ses projets d'acte à l'Assemblée fédérale accompagnés d'un rapport qui fournit des informations substantielles sur « les points de vue et variantes discutés au stade préliminaire de la procédure législative et leur appréciation par le Conseil fédéral ». Or, même si cette obligation est respectée, l'analyse visant à déterminer quel instrument réglementaire il convient d'utiliser est souvent superficielle. Les procédures d'autorisation constituent une des préoccupations majeures des autorités fédérales. Des solutions plutôt bien accueillies commencent à voir le jour dans ce domaine. Des instruments économiques ont été créés pour la protection de l'environnement (écotaxe notamment);

l'obligation d'autorisation a été remplacée par une obligation d'information et le transfert de responsabilité aux entreprises se double de mesures répressives. Une évaluation des progrès accomplis a été publiée en 2005. Les accords volontaires – dans le cadre desquels une entreprise prend volontairement des mesures pour remédier à un problème, de façon à éviter une réglementation publique plus coûteuse – constituent une autre possibilité. Plusieurs accords de ce type ont été signés dans le domaine de l'environnement, notamment en matière de gestion des déchets.

Autorégulation

En Suisse, l'autorégulation a été favorisée par une tradition corporatiste forte et une politique de la concurrence relativement faible. Les réglementations cantonales sont parfois liées aux codes de conduite des associations professionnelles. Ce type d'autorégulation tend à céder la place aujourd'hui à des pratiques plus favorables à la concurrence. Les entreprises participent désormais activement à l'élaboration des normes réglementaires européennes. Le secteur financier est peut-être l'un des utilisateurs les plus influents de l'autorégulation. Les autorités réglementaires et les organismes d'autorégulation se partagent les responsabilités dans un cadre réglementaire clairement défini. La Commission fédérale des banques (CFB) collabore avec des organismes d'autorégulation comme l'Association suisse des banquiers et les aide à définir des codes de conduite, notamment dans le domaine du blanchiment d'argent. L'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent encadre les organismes d'autorégulation qui relèvent de son autorité, laissant ainsi aux sociétés le choix de s'affilier à ce dernier ou d'être directement rattachées à l'Autorité de contrôle.

Analyse d'impact de la réglementation

L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est l'un des outils les plus importants des pouvoirs publics. Son but? Veiller à ce que les responsables chargés d'élaborer les politiques réglementaires fassent les choix les plus efficaces, en utilisant des techniques fondées sur des données factuelles pour justifier la meilleure option. La plupart des principes directeurs énoncés par l'OCDE en matière de réglementation relève des meilleures pratiques en matière d'analyse d'impact de la réglementation.

Les défis d'un déploiement efficace de l'analyse de la réglementation

Le Conseil fédéral a officialisé l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) en 1999, en réponse aux PME qui s'inquiétaient d'une inflation croissante des charges administratives. Cette décision a suscité des controverses et relancé le débat sur le rôle des mécanismes traditionnels de consultation et le recours à des techniques d'évaluation plus « technocratiques ». Actuellement, toutes les lois fédérales sont soumises à une analyse d'impact de la réglementation mais la pratique est un peu moins systématique pour les ordonnances. Seuls deux des 26 cantons – Berne et Soleure – appliquent actuellement une procédure similaire à l'AIR fédérale. Au niveau de la Confédération, les réglementations sont analysées sur la base de cinq critères : pertinence et cadre de l'intervention de l'État (justification de la nouvelle réglementation) ; conséquences pour les différentes parties intéressées, à partir d'une approche coûts/bénéfices (qui en bénéficie et quels sont ceux qui devront s'adapter?); conséquences pour l'économie dans son ensemble; autres options possibles en dehors de la réglementation; et application pratique (conséquences administratives, tâches de coordination). Sur la base des évaluations chiffrées disponibles,

et non sur la base de simples jugements de valeur, seront également spécifiées les conséquences sociales et environnementales. Comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, l'analyse d'impact de la réglementation en Suisse relève de la compétence du ministère concerné. Mais à la différence des autres pays de l'OCDE, c'est le secrétariat d'État à l'Économie et non un service central qui est chargé d'en contrôler la qualité et l'application et d'apporter l'expertise nécessaire aux ministères. Le secrétariat d'État à l'Économie a récemment évalué les progrès réalisés depuis 1999 et mis en exergue les points à améliorer notamment au niveau de l'analyse d'impact de la réglementation. Quant au Parlement, il a également publié, il n'y a pas très longtemps, un rapport sur les déficiences et insuffisances des instruments de réglementation.

Il reste encore beaucoup à faire en Suisse avant que l'analyse d'impact de la réglementation ne devienne l'outil par excellence de l'élaboration des lois. En l'état actuel des choses, cet outil est encore peu utilisé. Son champ d'application est relativement restreint. Encore peu intégré dans les procédures de consultation existantes, c'est un outil qui n'entre en jeu qu'à une phase tardive de l'élaboration des réglementations et qui sert plus à justifier les décisions *a posteriori* qu'*a priori*. L'analyse d'impact de la réglementation manque aussi de ressources et les questions auxquelles elle est censée répondre ne sont pas assez précises, notamment au niveau des impacts sur la concurrence et l'ouverture des marchés. Faute de ressources suffisantes dans les ministères, la qualité et la cohérence des analyses coûts/bénéfices laissent cruellement à désirer alors qu'elles sont essentielles pour des analyses fondées sur des données factuelles et il en va de même de la collecte des données.

D'un point de vue stratégique, il est essentiel que l'analyse d'impact de la réglementation soit directement et pleinement associée aux procédures de consultation traditionnelles de la Suisse. Pour que le recours à l'AIR progresse, il doit être encouragé par les pouvoirs publics au plus haut niveau.

Analyse d'impact de la réglementation et PME

La Suisse a mis en place deux instruments d'analyse expressément conçus pour réduire les charges administratives des PME. Le test de compatibilité PME a été adopté par le Conseil fédéral en 1999. Il consiste à faire une analyse qualitative des conséquences d'un projet de loi à partir d'une enquête menée auprès d'une dizaine de PME par le secrétariat d'État à l'Économie. Ce test est mené en parallèle avec les procédures de consultation ordinaires. Les résultats sont publiés et dans certains cas intégrés dans le rapport explicatif soumis à l'Assemblée fédérale. On recense cinq à six tests par an en moyenne. Le deuxième instrument, à savoir le Forum PME, est un organisme consultatif qui a été créé en 1998 sur décision du Conseil fédéral. Il s'agit d'une commission d'experts extraparlamentaire regroupant une douzaine de chefs d'entreprise. Cette commission se réunit trois à quatre fois par an pour examiner les projets de lois et ordonnances susceptibles d'avoir un impact sur les PME. Travaillant en parallèle avec la procédure de consultation, elle envoie ses recommandations à l'office concerné. Les résultats des tests de compatibilité sont présentés au Forum.

Toutefois, ces initiatives n'ont pas encore beaucoup d'impact sur le processus réglementaire. Le problème de coordination qui existe entre le test de compatibilité PME et la procédure AIR pourrait être résolu si le test faisait partie intégrante de l'analyse d'impact de la réglementation comme c'est déjà le cas dans plusieurs pays de l'OCDE. Le Forum PME pourrait jouer un rôle significatif dans le processus réglementaire si la Suisse parvenait à

trouver un moyen de renforcer son statut institutionnel. Le Forum pourrait, par exemple, être régulièrement entendu par les commissions parlementaires concernées.

Mettre à jour la réglementation et réduire les charges administratives

Mettre à jour les réglementations existantes

En raison de la profusion de réglementations et de formalités administratives qui s'accumulent au fil des années dans les pays de l'OCDE, il est indispensable de faire régulièrement le tri pour éliminer les textes obsolètes ou inefficaces. Des efforts considérables ont été faits en Suisse à ce niveau. Les révisions sont plus le fait d'actions *ad hoc* issues du processus politique que d'une ligne de conduite systématique. Parmi les instruments utilisés, il y a les clauses d'évaluation, les lois à durée de validité limitée (lois prévoyant la suppression automatique d'un organisme/programme officiel à l'issue d'une période déterminée) ou une combinaison des deux. Les offices fédéraux (ministères) effectuent régulièrement des évaluations *ad hoc*. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) examine toutes les activités relevant du domaine financier. L'article 170 de la Constitution stipule que l'Assemblée fédérale doit veiller à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. Une loi parlementaire a été votée à cet effet et des douzaines d'évaluations ont été effectuées dans le cadre de cette approche. L'exécutif fédéral a également pris l'initiative d'adopter un certain nombre de mesures. Les offices fédéraux, par exemple, élaborent des plans pour évaluer les lois relevant de leur compétence et transmettent le résultat de leurs évaluations au Parlement. Le Contrôle parlementaire de l'administration³ a également publié récemment des rapports qui servent de cadre de référence pour la révision des réglementations existantes. L'actuel projet de réforme de l'administration prévoit l'examen systématique des lois à abroger (en particulier les très anciennes).

Réduire les charges administratives

Depuis quelques années, à l'instar des autres pays de l'OCDE, la Suisse connaît une activité législative importante comme en témoigne le *recueil officiel* des nouvelles lois qui comptait 5 514 pages en 2003 contre 3 271 pages en 1998. Cette inflation de textes de lois entraîne un surcroît de charges administratives, notamment pour les PME.

Certaines formalités administratives sont très lourdes en Suisse (sécurité sociale, permis et déclarations fiscales). La réglementation finit nécessairement par être dense et complexe dans un petit État fédéral où l'autonomie des cantons est grande et il est donc capital d'y remettre de l'ordre de temps à autre.

Différentes d'un canton à l'autre, les formalités administratives nuisent à l'efficacité du marché intérieur, notamment dans le secteur du bâtiment. Il n'existe encore aucun programme visant à réduire de manière systématique les formalités administratives cantonales, mais la loi révisée sur le marché intérieur et l'adoption du principe du « cassis de Dijon » devraient permettre de faire un pas dans la bonne direction.

Les procédures d'autorisation, qui représentent peut-être un quart des formalités administratives, pèsent lourd sur le système suisse. La base de données des procédures fédérales, sur Internet depuis 2001, contient toujours autant de procédures mais a au moins le mérite d'expliquer clairement ce qu'il faut faire et comment s'y prendre (formulaire en ligne, etc.). Un rapport de février 2005 a donné lieu à un mandat du Conseil

fédéral astreignant les départements à proposer une suppression de 20 % des autorisations dont ils sont responsables.

Les autorités suisses, sous l'égide du Conseil fédéral essentiellement, ont pris un certain nombre d'initiatives au cours des dix dernières années dans le but de réduire les charges administratives. La première de ces initiatives a été de dresser un inventaire des procédures. Commencé en 1997, l'inventaire a débouché en 1998 sur une évaluation qui a permis de supprimer un certain nombre de procédures d'autorisation. Ce travail qui n'a cessé depuis, donne régulièrement lieu à de nouveaux rapports et propositions. En ce qui concerne l'application des lois, la révision complète du système judiciaire suisse proposée en 2001 pour donner plus de pouvoirs aux citoyens et aux cantons et améliorer les voies de recours sort du lot. La création d'un tribunal administratif fédéral en 2007 devrait accélérer les procédures de recours.

Toutefois, l'impact de ces initiatives n'est pas évident et les avancées en la matière sont d'autant plus incertaines qu'il n'existe pas de véritable cadre de référence global. On notera en particulier qu'aucune étude chiffrée n'a été faite pour mesurer le poids réel des charges administratives et qu'aucune méthodologie n'a été proposée en la matière. Partant de là, il est très difficile de convaincre les responsables politiques – tant au niveau fédéral que cantonal – de la nécessité d'adopter une approche plus cohérente qui aurait le soutien de l'opinion publique et des PME. D'autres pays de l'OCDE comme les États-Unis et les Pays-Bas, ont mis au point des méthodologies intéressantes pour mesurer le poids des charges administratives. Il est important toutefois de ne pas s'enfermer dans une culture auto-entretenue où la codification des réglementations existantes est considérée comme une fin en soi.

Utilisation des Technologies de l'information et de la communication (TIC)

La tendance qui vise à simplifier les procédures administratives par le biais des TIC est très répandue dans les pays de l'OCDE. En dépit de la création d'un certain nombre de guichets virtuels, au niveau fédéral et cantonal, la Suisse a du retard dans ce domaine par rapport à d'autres pays (notamment l'Autriche, la Suède, la Belgique et l'Italie). Certaines initiatives cantonales exemplaires ont cependant permis des avancées notables : le canton de Neuchâtel a développé un concept complet d'administration électronique en plusieurs phases : la première, essentiellement interne, a consisté à créer des sites pour fournir des informations sur les activités administratives au niveau cantonal et à assurer la gestion électronique de dossiers dans différents domaines; la deuxième est celle du guichet virtuel, à vocation externe, qui fournit des services et des renseignements aux administrés; la phase finale sera la mise en place d'un guichet sécurisé unique, grâce auquel les citoyens pourront accomplir tout un ensemble de formalités, et même voter ou payer leurs impôts. Cette initiative a nécessité l'adoption d'une loi cantonale sur la protection de la personnalité, la première en Suisse. Dans l'ensemble, le retard le plus important se situe au niveau des sites interactifs permettant de réaliser des transactions en ligne (par opposition aux simples sites d'information). Il y a moins de sites de ce type en Suisse que dans de nombreux autres pays, du fait même de la fragmentation et de la complexité des structures réglementaires de la Confédération. Par exemple, 1 822 communes ont un site d'information, mais seulement 493 un site interactif. Le pays a donc encore beaucoup de progrès à faire.

Recommandations

1. La réforme de la réglementation doit être adoptée au niveau politique.

La réforme de la réglementation doit être adoptée au niveau politique afin qu'elle puisse être intégrée dans les principales composantes de la politique réglementaire – les mesures, les institutions et les instruments – en faisant en sorte que le public soit bien au fait des objectifs de la réforme, des stratégies qui ont été choisies et des avantages qui en découleront. Ce qu'il faut surtout, c'est un degré maximal d'appropriation de la réforme de la réglementation au niveau politique.

Le secrétariat d'État à l'Économie (SECO) s'est efforcé d'introduire les éléments de base d'une politique réglementaire et d'élargir l'utilisation des instruments d'une telle politique. Les éléments de la politique réglementaire s'insèrent dans le cadre de réformes sectorielles plus larges axées sur les mesures de déréglementation, les conditions juridiques de l'élaboration des lois et règlements et l'allègement des charges administratives des entreprises, en particulier les PME. Cependant, ces efforts pourraient être améliorés si les éléments de la qualité réglementaire étaient réunis dans un instrument unique, œuvrant pour une politique réglementaire gouvernementale d'ensemble. La politique réglementaire est fragmentée entre les différents départements et offices fédéraux et également entre les cantons. En conséquence, la réglementation n'est pas toujours appliquée de façon cohérente à tous les niveaux et dans tous les secteurs.

2. Renforcer les mécanismes de coordination de la réforme réglementaire.

L'expérience des pays de l'OCDE montre qu'un mécanisme bien structuré et correctement contrôlé, instaurant une responsabilité claire à l'égard des résultats, est l'une des clés du succès de la politique réglementaire. Parallèlement, des mécanismes de coordination efficaces et crédibles contribueront à la cohérence des grands objectifs, clarifieront les responsabilités en matière de qualité de la réglementation et donneront les moyens de réagir à un environnement en constante évolution. La forme institutionnelle qui conviendra sera fonction des valeurs et du contexte historiques et culturels de chaque pays. Ce qui importe, c'est l'objectif. Pour que la réforme soit ambitieuse et crédible, il faut mettre en œuvre des approches cohérentes et systématiques dans l'ensemble de l'administration.

Tel qu'il est conçu actuellement, le système suisse fait intervenir pour les questions réglementaires un large éventail d'organismes de l'administration fédérale. Des groupes de travail interdépartementaux ont été mis en place pour le lancement des programmes se rapportant à la réforme de la réglementation, mais cette action n'a eu qu'un caractère ponctuel. Pour faire avancer les réformes, il faut mettre en place des mécanismes efficaces de coordination dotés de prérogatives précises et des pouvoirs nécessaires pour surveiller, contrôler et impulser les progrès dans l'administration publique. Dans le cas de la Suisse, les mécanismes permanents de coordination devraient refléter la nature collégiale de la prise de décision. Cela devrait contribuer à renforcer les capacités de réglementation et de gestion, en donnant un signe visible de l'intégration de la réforme de la réglementation à la prise de décision dans tous les secteurs.

L'approche suisse de la réforme de la réglementation en tirerait plusieurs avantages. Premièrement, l'ensemble de l'administration aurait plus de moyens pour assurer systématiquement l'élaboration d'une réglementation de meilleure qualité. Il faut pour cela plus de ressources et plus de personnel. Deuxièmement, on disposerait d'un cadre

systématique pour examiner les projets de réglementation au stade de leur élaboration et pour améliorer leur qualité. Troisièmement, on pourrait mieux faire connaître les avantages d'une réglementation de qualité, ce qui réduirait les risques de blocage. Enfin, on pourrait ainsi mieux prendre en compte la politique réglementaire à long terme, notamment les changements de politique et la mise en place d'outils nouveaux et améliorés en temps voulu et dans les conditions les plus fructueuses.

3. Renforcer le système d'AIR en le dotant des capacités correspondantes et en y intégrant le test de compatibilité PME.

L'expérience dans la zone de l'OCDE montre que l'AIR fournit aux décideurs des données empiriques précieuses et un cadre d'ensemble pour évaluer leurs options et les conséquences de leurs décisions. Pour tirer pleinement parti de l'AIR, il faudrait l'intégrer à la prise de décision à un stade aussi précoce que possible.

Dans son cadre institutionnel actuel, l'AIR intervient tardivement en Suisse, ce qui nuit à son efficacité et à son rôle. On pourrait l'intégrer au stade de l'impulsion des procédures de consultation, lorsque l'administration entame l'élaboration d'un projet d'acte.

Afin d'évaluer systématiquement l'impact des réglementations suisses, l'AIR devrait être rendue obligatoire pour tous les types d'instruments réglementaires, et pas seulement pour les lois fédérales et certaines ordonnances. Si l'utilisation de l'AIR demeure partielle, de larges pans du dispositif réglementaire y échappant, on n'obtiendra pas toute l'efficacité souhaitable. L'un des aspects essentiels est l'intégration de l'AIR au niveau cantonal, qu'il faudrait encourager, par exemple en améliorant la coordination. Mais avec les capacités actuelles, il faudrait mieux cibler l'AIR, soit en limitant à une faible proportion du total le nombre des lois susceptibles de faire l'objet d'une AIR qui y seront effectivement soumises, soit en fixant un seuil.

Il faudrait réviser plusieurs autres éléments de la conception actuelle de l'AIR. Premièrement, il serait bon de mieux structurer la portée de l'AIR. Actuellement, les coûts sont conçus d'une manière extrêmement large, sans néanmoins couvrir des éléments importants comme les considérations de concurrence et d'ouverture des marchés. Une liste de questions plus ramassée pourrait aider à cibler plus efficacement l'AIR. L'une des solutions pourrait être de viser les réglementations susceptibles d'avoir le plus d'impact et d'offrir les meilleures perspectives de changement. Deuxièmement, la collecte des données apparaît comme l'un des points faibles au stade de la préparation de l'AIR. Les administrations et les autorités réglementaires devraient s'attacher constamment à améliorer les stratégies de collecte de données. Troisièmement, il faudrait faire intervenir un groupe de coordination interdépartemental pour conférer à l'AIR une plus grande efficacité. Quatrièmement, il faut davantage sensibiliser les agents de l'administration à l'AIR, non seulement par des programmes de formation et par des lignes directrices plus visibles, mais aussi par une politique de changement culturel. L'AIR devrait être considérée comme un outil qui aide à la prise de décision tout en influençant le processus décisionnel. Enfin, il conviendrait de renforcer les moyens humains affectés au système d'AIR.

Il faudrait établir un lien étroit entre l'AIR et le test de compatibilité PME. L'AIR a pour but d'obtenir des informations sur la pertinence d'une intervention de l'État et sur les conséquences que cette intervention peut avoir pour l'économie et l'ensemble de la collectivité, tandis que le test de compatibilité PME éclaire sur la façon dont l'État doit

intervenir. Il faudrait intégrer le test de compatibilité PME à l’AIR, afin de le rendre plus efficace. Cette intégration est pratiquée dans d’autres pays de l’OCDE, où les tests auprès des entreprises font partie de l’AIR et fournissent de précieuses informations pour l’analyse d’impact.

Il faudrait prêter une attention particulière au Forum PME en tant qu’organe consultatif. Comme dans les autres pays de l’OCDE, on recourt de plus en plus à des organes consultatifs extérieurs à l’administration. Le Forum pourrait être un acteur important si l’on développait véritablement son rôle consultatif. Un Forum plus visible pourrait davantage sensibiliser à l’impact des réglementations sur les PME. Il faudrait rattacher étroitement cet organe au processus de réforme de la réglementation.

4. Renforcer les mécanismes de communication pour mieux informer sur les réformes.

Vu les caractéristiques du système politique, on pourrait s’appuyer sur le consensus pour promouvoir la politique réglementaire et faire en sorte que les instruments d’évaluation de la qualité de la réglementation soient davantage utilisés. Certaines pièces maîtresses de la politique réglementaire, notamment l’obligation de procéder à une AIR et les procédures de consultation, ont fait l’objet d’une loi, ce qui témoigne à la fois d’une volonté officielle de mise en œuvre d’une politique réglementaire et de l’importance tangible qu’y attachent les pouvoirs publics.

La planification, la consultation et la possibilité d’avoir accès aux réglementations sont très développées en Suisse. Néanmoins, les intéressés et les citoyens dans leur ensemble ne savent pas toujours ce qu’est la politique réglementaire et ce qu’elle peut faire. Comme dans un grand nombre de pays de l’OCDE, la Suisse est engagée dans un véritable débat au sujet du rôle de « l’État régulateur » et de la façon dont doivent être gérées les entreprises publiques opérant dans un environnement concurrentiel. Une stratégie de communication doit expliquer l’enjeu d’une réglementation de qualité.

La communication est fondamentale pour consolider les réformes. Les consommateurs sont les gagnants potentiels, mais les autorités doivent se montrer honnêtes quant au calendrier prévu pour les réformes et à leurs résultats prévisibles, de façon à ne pas saper le soutien dont pourraient bénéficier les réformes futures. Il faudrait aussi que les pouvoirs publics soient mieux à même de prendre en compte les gagnants et les perdants dans la durée, les réformes pouvant prendre beaucoup de temps.

5. Améliorer la coordination entre les autorités fédérales et les autorités cantonales pour accroître l’efficacité de la politique réglementaire.

Comme dans les autres pays de l’OCDE, les niveaux infranationaux d’administration ont d’importantes responsabilités pour l’application des réglementations. Une politique réglementaire pourra d’autant mieux atteindre ses objectifs si les autres acteurs, notamment les collectivités infranationales, jouent leur rôle dans sa mise en œuvre. En Suisse, les cantons sont souvent les principaux organismes d’exécution et disposent de leurs propres moyens réglementaires. La coordination est importante non seulement entre la Confédération et les cantons, mais aussi entre les cantons, en particulier dans leurs domaines de compétence qui ne sont pas partagés avec la Confédération.

L’expérience dans la zone de l’OCDE montre que dans certains pays, surtout à structure fédérale, une insuffisante harmonisation peut créer des obstacles inutiles à la libre circulation des biens et des services ou susciter une concurrence stérile entre les

régions. Faute de coordination, les entreprises et les particuliers peuvent se perdre dans un dédale de règles contradictoires ou incompatibles. La qualité du cadre réglementaire est désormais un facteur décisif de compétitivité. En Suisse, une coordination plus étroite est donc nécessaire pour consolider le marché intérieur et pour conserver l'attrait des différentes régions.

L'un des enjeux essentiels pour la Suisse est de promouvoir la qualité de la réglementation à tous les niveaux d'administration, en garantissant ainsi l'efficacité des politiques publiques dans un environnement à plusieurs niveaux. Un outil très utile pour promouvoir de bonnes pratiques dans les cantons pourrait être l'évaluation comparative. Puisque les cantons constituent une forme de laboratoire où différentes expériences sont conduites, cela pourrait contribuer à diffuser les éléments de la réforme de la réglementation aux niveaux infranationaux d'administration. L'évaluation comparative et la concurrence réglementaire entre cantons supposent un cadre plus transparent, surtout dans le contexte de la fiscalité et de l'effort accru de simplification administrative.

6. Simplifier davantage les réglementations, les procédures et les formalités en utilisant davantage les TIC au niveau fédéral et cantonal, dans l'optique en particulier des PME.

Le gouvernement suisse a donné suite aux revendications du Parlement et pris des initiatives de simplification administrative et d'allègement de la paperasserie. Il faudrait cependant des programmes plus intensifs de simplification des réglementations, des procédures et des formalités, car une telle stratégie peut créer une mobilisation politique, en particulier parmi les PME, qui sera utile par la suite aux réformateurs pour justifier l'adoption de réformes de plus grande ampleur.

Il faudrait que le gouvernement suisse vérifie que certaines formalités n'entravent pas l'innovation et l'entrée sur le marché en créant des obstacles inutiles au commerce et à l'efficacité économique. L'expérience d'un grand nombre de pays de l'OCDE montre que la simplification administrative est déterminante pour améliorer le rapport coût-efficacité des réglementations. Les mesures visant à simplifier les réglementations, les procédures et les formalités, si elles ne sont pas correctement conçues pour atteindre leurs objectifs, peuvent néanmoins créer des coûts inutiles et lourds. Cette observation concerne tout particulièrement la Suisse, où les réglementations et les formalités imposées par de multiples organismes et plusieurs niveaux d'administration sont tout spécialement à prendre en compte.

L'introduction des différentes techniques de simplification administrative n'a pas été systématique. Si l'on veut réduire le coût total des démarches administratives, il faut considérer l'ensemble des réglementations en vigueur. On pourrait élargir les guichets uniques destinés à certains administrés à d'autres domaines au niveau fédéral ou cantonal. Les TIC développées par un canton pourraient être davantage utilisées par d'autres cantons. Ce faisant, on pourrait aussi s'appuyer sur les clauses d'évaluation et de durée de validité limitée pour contraindre l'administration à réexaminer systématiquement les textes.

L'un des principaux enjeux pour la plupart des pays de l'OCDE est d'améliorer l'évaluation *a posteriori* des mesures, des instruments et des institutions réglementaires. Cette amélioration revêt une importance toute particulière en Suisse, où l'application des instruments réglementaires aux différents niveaux d'administration doit être efficace et efficiente si les décideurs veulent être en mesure d'optimiser les résultats réglementaires

et de réduire le risque d'échec réglementaire. L'évaluation des instruments d'action réglementaire peut aider les décideurs à justifier certaines activités et certaines fonctions sur la base de données objectives, à consacrer les moyens nécessaires à la réforme de la réglementation et à élargir le champ de ces instruments tout en les perfectionnant. L'évaluation des instruments et politiques réglementaires devrait également être considérée comme un volet essentiel de l'action plus large dans le domaine de la gouvernance.

Notes

1. Les communes suisses sont petites comparées à celles d'autres pays. La population moyenne d'une commune suisse est de 2 330 habitants, contre 7 000 en Allemagne et 30 000 en Suède.
2. Le « Recueil systématique » regroupe la quasi-totalité des lois et ordonnances, à l'exception des documents trop volumineux comme le Code des douanes. Dans de tels cas, le RS indique où le document peut être obtenu.
3. Contrôle parlementaire de l'administration.

Bibliographie

- Balaster, Peter (2003), « Décharger les PME au plan administratif » in *La vie économique*, n° 6, Berne, pp. 21-25.
- Blöchli, Hansjörg (2005), *Baustelle Föderalismus, Avenir Suisse/Verlag Neue Zürcher Zeitung*, Zürich.
- Brunetti, Aymo (2000), « Allègement administratif et déréglementation » dans *La Vie économique – Revue de politique économique*, n° 2, Berne, pp.6-9.
- Brunetti, Aymo et E. Scheidegger (2003), « Pourquoi une politique des PME? » dans *La Vie économique – Revue de politique économique*, n° 6, Berne, pp.4-7.
- Bundeskanzlei (2004), *Botschaftsleitfaden. Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates*, Berne.
- Capgemini (2005), *On-line Availability of Public Services : How is Europe Progressing? Web-based Survey on Electronic Public Services*, Directorate General for Information and Media, European Union, March.
- Chancellerie fédérale (2005), *Les objectifs 2005 du Conseil fédéral*, Berne.
- Commission de gestion du Conseil national (2005), *Les Tests-PME de la Confédération et leur influence sur les lois et ordonnances. Rapport de la Commission de gestion du Conseil national sur la base d'une analyse effectuée par le Contrôle parlementaire de l'administration*, Berne, mai.
- Conseil fédéral (2004), *Rapport sur le programme de la législature 2003-2007*, Berne.
- Contrôle parlementaire de la fédération (2000), *Évaluation : Quel est le degré d'ouverture du marché intérieur suisse?*, Berne.
- Contrôle parlementaire de l'administration (2005), *Les trois « Tests PME » de la Confédération : connus? utilisés? efficaces?*, Berne.
- Conway, Paul, et al. (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries : 1998 to 2003 », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 419, Paris.
- Département fédéral de l'économie (2000), *Manuel « Analyse d'impact de la réglementation ». Instructions pour l'application des directives du Conseil fédéral du 15.9.1999 sur l'exposé des conséquences économiques des projets d'actes législatifs fédéraux*, Berne.
- Département fédéral de l'économie (2002), *Le rapport sur la croissance. Déterminants de la croissance économique de la Suisse et jalons pour une politique économique axée sur la croissance*, Berne.
- Département fédéral de l'économie (2003), *La politique du DFE en faveur des PME*, Berne.
- Federal Chancellery (2003), *Challenges 2003-2007. Trends and Possible Future Issues in Federal Policy. Report of the Forward Planning Staff of the Federal Administration*, Berne.

- Federal Finance Administration, Swiss Federal Banking Commission and Federal Office of Private Insurance (2005), *Guidelines for Financial Market Regulation : the Requirements for a Reasonable Cost-conscious and Effective Regulation of the Financial Market*, Berne.
- Giorno, Claude, et al. (2004), « Concurrence sur les marchés de produits et performance économique », *Études économiques de l'OCDE*, n° 383, OCDE, Paris.
- Global Entrepreneurship Monitor (2003), *Rapport 2003 sur l'Entrepreneuriat en Suisse*, Université St. Gallen/IMD, St. Gallen.
- Habersaat, Margrit et al. (2001), *Les PME en Suisse et en Europe*, Publication SECO/Task Force PME, Berne.
- Klöti, Ulrich et al. (2004), *Handbook of Swiss Politics*, Neue Zürcher Zeitung Publishing, Zurich.
- Mathis, Klaus (2004), *Die fünfzig wichtigsten Regulierungen : eine Auswahl aus ökonomischer Sicht*, Berne.
- Müller, Christoph A. (1998), *La charge administrative des PME en comparaison intercantonale et internationale*, Rapport structurel, OFDE, Berne.
- OCDE (1997a), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, vol. I-II, Paris.
- OCDE (1997b), *Analyse de l'impact de la réglementation : Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (1998), *Examens environnementaux de l'OCDE : Suisse*, Paris.
- OCDE (2002a), *Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE : De l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation*, Paris.
- OCDE (2002b), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, Paris.
- OCDE (2002c), *Examens territoriaux de l'OCDE : Suisse*, Paris.
- OCDE (2003b), *Éliminer la paperasserie : La simplification administrative dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2004a), *Bilan de la réforme de la réglementation : une synthèse multidisciplinaire*, Paris, avril.
- OCDE (2004b), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, volume 2003, Supplément 2, Paris.
- OCDE (2005a), *Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation*, Paris.
- Office Fédéral de la Justice (2002), *Guide de la législation. Guide pour l'élaboration de la législation fédérale*, BerneSägesser, Thomas (2004), « The Consultation Procedure in Switzerland », *Leges*, n° 3, pp. 113-117.
- SECO (2002), *L'estimation des bénéfices des réglementations*, Berne.
- SECO (2005), *Test de compatibilité PME. Méthode utilisée et analyse comparative*, Berne.
- Swiss Federal Chancellery (2003), *Challenges 2003-2007. Trends and Possible Future Issues in Federal Policy*, Report of the Forward Planning Staff of the Federal Administration, Berne.

PARTIE II
Chapitre 3

Politique de la concurrence*

* Pour plus d'informations, voir le rapport de référence sur « Le rôle de la politique de la concurrence dans la réforme de la réglementation » disponible sur le site www.oecd.org/regreform/backgroundreports.

Introduction et contexte

Comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, la politique et les autorités de la concurrence en Suisse n'ont cessé de se développer et de s'imposer au cours des dix dernières années. Traditionnellement, la politique de la concurrence de la Confédération a toujours été relativement clémentine et discrète. Cela explique l'absence de remise en cause du marché intérieur, pourtant relativement peu compétitif, et la réserve de la Suisse à l'égard des questions de concurrence extérieure. La Suisse a mis assez longtemps à élaborer des principes de concurrence reconnaissant clairement les dommages pouvant découler d'un comportement anticoncurrentiel.

L'impact de la politique de la concurrence sur le développement économique suisse a donc été tout au plus neutre jusqu'ici. Cependant, compte tenu de la faiblesse actuelle de la croissance, l'idée qu'une politique de la concurrence plus énergique pourrait contribuer à améliorer les perspectives économiques est maintenant admise.

Avant 1985, la politique vis-à-vis des cartels était indulgente, bien qu'une loi ait été promulguée en 1962. La réforme qui a suivi a introduit une distinction entre la suppression d'une concurrence efficiente, susceptible d'être contestée par les pouvoirs publics, et les entraves à la concurrence, jugées au cas par cas. La loi a permis de démanteler les cartels bancaires, mais elle a souffert de l'absence de pouvoirs décisionnels et d'un manque d'instruments efficaces.

Les réformes engagées dans les années 90, qui avaient pour but de renforcer le droit de la concurrence, avaient tendance à être moins étendues et plus lentes que dans les pays européens voisins. La nouvelle loi fédérale sur les cartels, adoptée en 1995 en même temps que la loi sur le marché intérieur, visait à poser les bases d'une politique de la concurrence plus ferme, susceptible de promouvoir la consolidation d'un marché intérieur suisse extrêmement fragmenté. La nouvelle loi sur la concurrence a permis à la Suisse de se rapprocher de la politique adoptée par la Commission européenne et de nombreuses autres juridictions de l'OCDE. Toutefois, cette loi n'a été que partiellement efficace. La loi révisée, adoptée en 2003 et promulguée en 2004 (avec une période de transition jusqu'en 2005), confère des pouvoirs accrus à l'autorité de la concurrence par le biais notamment de sanctions directes et d'un programme de clémence. La loi sur le marché intérieur est en cours de révision. D'autres réformes prévoient de s'attaquer au problème des secteurs protégés, sous l'égide du programme de croissance du Conseil fédéral.

Le nouveau cadre juridique, même s'il est plus solide en soi, ne remédie guère aux insuffisances institutionnelles pour le déploiement des nouveaux instruments, dans un contexte où bien des milieux en Suisse conservent une attitude équivoque vis-à-vis de la concurrence en tant que moyen stratégique de gérer les relations de marché. Compte tenu de sa structure et de ses effectifs, l'autorité de la concurrence ne dispose pas du poids et des ressources humaines nécessaires pour tirer efficacement parti des outils actuellement disponibles. Elle est également relativement coupée du réseau que forment actuellement

les autres autorités européennes de la concurrence, ce qui l'empêche de jouer un rôle plus important au niveau régional.

Renforcer le droit de la concurrence

La loi de 1995 sur les cartels « a pour but d'empêcher les conséquences nuisibles d'ordre économique ou social imputables aux cartels et aux autres restrictions à la concurrence et de promouvoir ainsi la concurrence dans l'intérêt d'une économie de marché fondée sur un régime libéral ». Cette loi conférait des pouvoirs décisionnels à la Commission de la concurrence (Comco) comme le pouvoir d'interdire des restrictions illicites sur la concurrence, mais présentait un certain nombre de failles : par exemple, il ne pouvait y avoir sanction qu'en cas de violation d'une première décision constatant une infraction.

Une révision de la loi a été adoptée par le Parlement en 2003 et promulguée en 2004. Mais, en raison de la période de transition qui a été instaurée pour les affaires en cours, le nouveau texte n'est réellement entré en vigueur qu'en avril 2005. Il tente de remédier aux faiblesses du texte précédent et d'aligner la loi suisse sur les principes en vigueur dans l'UE (et dans l'OCDE) en introduisant :

- Des sanctions financières (jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires des trois dernières années) pour les atteintes à la loi les plus graves (cartels durs, abus de position dominante).
- Un régime de bonus (ou programme de clémence) qui permet l'exonération partielle ou totale des amendes.
- Une nouvelle présomption d'illicéité pour les ententes verticales en matière de prix et les accords de distribution avec allocation de territoires de vente, lorsque les ventes par d'autres fournisseurs agréés y sont exclues.
- Des accords possibles entre PME sous certaines conditions.
- De nouvelles procédures d'enquête.
- L'obligation pour les membres de la Comco de déclarer leurs intérêts (appartenance à des conseils d'administration d'entreprises par exemple) dans un registre prévu à cet effet.
- De nouvelles dispositions visant à resserrer le champ institutionnel de la loi, et qui s'appliquent désormais aux entreprises de droit privé comme de droit public.

Cartels

Contrairement à de nombreuses autres juridictions de l'OCDE, la loi sur les cartels repose sur le principe de la détermination de l'abus plutôt que sur l'interdiction absolue des ententes. De ce fait, la charge de la preuve incombe à l'autorité de la concurrence. La loi dans ce domaine a eu un effet limité, comparé à une réforme plus ambitieuse. La Comco a interdit onze cartels horizontaux et conclu six accords amiables, mais la plupart n'avaient qu'un intérêt économique restreint. Quant aux interdictions d'ententes verticales, il n'y en a eu que quelques-unes alors qu'il est largement reconnu que ce type d'entente est à l'origine des différences de prix entre la Suisse et les autres pays, et constitue un obstacle majeur à la concurrence des PME. Certaines ententes, dans le secteur automobile par exemple, ont été condamnées par la Commission européenne mais autorisées par la Comco. Cette dernière, qui reconnaît depuis quelque temps que les ententes verticales, notamment sur les prix de revente et les importations parallèles,

posent de sérieux problèmes, a promulgué en 2002 une communication (*CommVert*) qui énonce des principes très proches de ceux de l'UE. Si le nombre d'affaires est relativement restreint, c'est sans doute parce que la Comco avait tendance à privilégier les accords amiables jusqu'à ce que la nouvelle loi ne l'autorise à prendre des sanctions directes.

Abus de position dominante

Le cadre juridique des abus de position dominante est un peu faible. Les termes de la loi sont proches de ceux de l'UE mais le nombre de décisions est tellement restreint qu'il est difficile de voir quand il y a abus de position dominante et quel type de comportement peut être justifié par des « raisons commerciales légitimes ». Les amendements de 2003 ont cherché à durcir l'intention de la loi, en faisant référence en particulier au besoin de considérer les problèmes structurels (structure du marché mais aussi relations de marché) et en précisant la notion d'entreprise dominante. Il n'est pas encore possible de dire si ces changements se révéleront efficaces dans la pratique.

Fusions

Le contrôle des opérations de concentration a été introduit pour la première fois en Suisse lors de l'adoption de la loi sur les cartels (LCart) en 1995. Le régime helvétique n'est toutefois pas aussi contraignant que celui d'autres pays de l'OCDE. En effet, même si la loi permet à la Commission de la concurrence d'empêcher une concentration du marché, les positions dominantes nées d'une concentration restent autorisées dès lors que les désavantages qu'elles créent sont compensés par une amélioration de la concurrence sur un autre marché. Autrement dit, seules sont réellement interdites les concentrations débouchant sur des situations de monopole. Toutes les autres formes de concentration portant partiellement atteinte aux règles de la concurrence sont admises. À ce jour, une seule fusion a été interdite mais il faut noter que la procédure de notification préalable à la Comco a conduit plusieurs sociétés à renoncer à leur projet de fusion et que plusieurs autres restent encore soumises à conditions.

Concurrence déloyale

La concurrence déloyale ne relève pas de la loi sur les cartels mais d'une loi qui lui est spécifique (*loi fédérale sur la concurrence déloyale* – LCD), et qui concerne les pratiques commerciales déloyales et la concurrence déloyale qui affectent les relations entre entreprises ainsi que les relations entre les entreprises et les consommateurs. Les pratiques commerciales déloyales étant des affaires de droit privé, ni la Comco, ni la Confédération, ni les cantons ne peuvent intenter d'action en la matière. En revanche, les consommateurs et leurs associations, ainsi que les entreprises peuvent intenter une action. Cependant, la Confédération peut intenter des actions civiles et criminelles lors de cas de pratiques commerciales déloyales à travers les frontières, notamment lorsque les consommateurs qui ont le droit d'intenter une action résident à l'étranger. La loi est particulièrement orientée sur la protection des consommateurs.

Protection des consommateurs

La protection des consommateurs dépend tout autant des réglementations en vigueur dans ce domaine que de la loi sur la concurrence, sans parler des normes élevées qui sont à la base de la compétitivité internationale et de l'amélioration des produits de consommation y compris au sein de l'UE. En Suisse, la protection des consommateurs est

moins étroitement rattachée aux problèmes de concurrence que dans d'autres juridictions. Même si la Comco compte parmi ses membres un représentant des consommateurs, elle n'a pas de compétence directe dans les affaires de consommateurs. Globalement et en dépit des structures institutionnelles et juridiques existantes, la protection des consommateurs ne semble pas être considérée comme un objectif prioritaire.

Le droit privé règle les rapports juridiques des citoyens entre eux. Les rapports contractuels entre consommateurs et fournisseurs sont régis par le code des obligations, qui est une loi fédérale. Le respect des prescriptions de droit privé n'est examiné par une autorité judiciaire que si une action civile a été intentée. La procédure civile relève des cantons, chacun disposant de sa propre procédure. Toutefois, chaque canton doit établir une procédure de conciliation ou une procédure judiciaire simple et rapide pour les différends d'une valeur litigieuse en dessous d'un certain seuil. Le droit public, en matière de protection des consommateurs, prescrit un comportement déterminé aux fournisseurs et l'initiative de l'action en justice incombe aux pouvoirs publics. Deux instances fédérales, le Bureau fédéral de la consommation et la Commission fédérale de la consommation, conseillent le gouvernement suisse sur la politique à mener en matière de protection des consommateurs. Quant à la Surveillance des prix, elle est également rattachée au Département fédéral de l'économie. Quelques associations de consommateurs reçoivent de menus subsides de l'État.

Institutions chargées de la politique de la concurrence et application de cette politique¹

La Comco : une structure qui a besoin d'être renforcée

L'autorité suisse de la concurrence se compose de la Commission de la concurrence (Comco) et de son secrétariat. La Comco décide et le secrétariat enquête. L'article 18 de la loi sur les cartels stipule que la Comco prend toutes les décisions qui ne relèvent pas expressément et exclusivement d'une autre autorité. La Comco est également chargée de veiller à ce que la Confédération, les cantons, les communes et toutes les autres entités de secteur public appliquent la loi sur le marché intérieur (LMI).

La structure de la Comco repose sur une longue tradition d'administration parapublique, souvent dite aussi « administration de milice ». Les membres de la Comco ont tous une occupation principale à côté des fonctions qu'ils exercent à temps partiel au sein de la commission. Le Conseil fédéral nomme quinze membres au maximum. La plupart sont des experts indépendants qui ne représentent aucun groupe d'intérêt particulier. La Comco compte actuellement quinze membres, dont six représentants de groupes d'intérêts spéciaux (secteurs de l'industrie, de la distribution, des consommateurs et de l'agriculture, des syndicats). Les membres qui siègent dans des conseils d'administration de sociétés, comme c'est souvent le cas, sont tenus de déclarer leurs intérêts. La Comco est divisée en trois chambres : Services, industrie et production et Infrastructures. Le secrétariat de la Comco emploie environ quarante-cinq fonctionnaires. Le Conseil fédéral en désigne le directeur et la Comco se charge de tout le reste. Il est organisé en trois sections qui correspondent aux trois chambres.

En comparaison internationale, la structure institutionnelle de la Comco est faible. Le mode de recrutement de ses membres (implication à temps partiel) et le fait qu'ils représentent souvent des groupes d'intérêts spéciaux alimentent la controverse depuis de nombreuses années². Les deux nouveaux points de la révision de la loi sur les cartels

(sanctions directes et régime du bonus), montrent combien il est difficile de s'en tenir à cette approche. Des conflits d'intérêts peuvent se produire, notamment lorsqu'il s'agit d'infliger des amendes à une entreprise qui appartient à l'un des groupes d'intérêts représentés au sein de la commission ou lorsque l'application du programme de clémence implique la dénonciation d'une société dont les intérêts sont représentés, par le biais d'un organe fédérateur par exemple. La procédure de récusation des membres de la commission dans le cas d'intérêts personnels résout quelques-uns des conflits d'intérêts qui peuvent se poser, mais en aucun cas elle ne les règle tous. Le gouvernement fédéral avait proposé la réduction du nombre des membres et la suppression des représentants d'intérêts spéciaux lors de la révision de la loi sur les cartels, mais ces propositions s'étaient heurtées à une très vive opposition et avaient dû être abandonnées pour ne pas compromettre la réforme.

Le secrétariat de la Comco et le ministère de l'Économie travaillent en étroite collaboration, en dépit de la séparation institutionnelle instaurée en 1995 dans le cadre de la loi sur les cartels. Le secrétariat, par exemple, assiste le secrétariat général du ministère de l'Économie dans certains domaines, comme la préparation des réponses adressées au Parlement. Cela permet de promouvoir la concurrence au sein du gouvernement mais cela crée aussi une zone floue dans laquelle il n'est pas toujours évident de distinguer la position indépendante des autorités de la concurrence. Les mécanismes procéduraux actuels n'établissent pas une séparation nette entre les activités de la Comco et celles de son secrétariat, autrement dit, entre les investigations liées à une affaire et le jugement rendu. Or, cela n'est pas conforme aux bonnes pratiques internationales et pourrait causer des difficultés dans le cadre de la Convention européenne sur les droits de l'homme.

L'ouverture d'esprit avec laquelle la Commission de la concurrence communique ses décisions et ses informations est un point très positif. Les décisions de la Comco et des autres autorités concernées, comme la Surveillance des prix, sont publiées cinq fois par an dans la revue *Droit et politique de la concurrence* et leurs sites Internet respectifs sont très bien conçus. La Comco mobilise des moyens importants pour expliquer aux entreprises les implications de la récente révision de la loi sur les cartels.

L'Autorité de surveillance des prix

Le Surveillant des prix joue un rôle important auprès des consommateurs. Il est chargé d'empêcher les hausses de prix et le maintien de prix abusifs par les cartels et les entreprises dominantes, avec un intérêt tout particulier pour les contrôles de prix des autorités publiques (qui sortent généralement du domaine de compétence de l'autorité de la concurrence, même s'il y a investigations sur les mêmes marchés). La surveillance des prix s'exerce généralement de concert avec les milieux intéressés, mais si la concertation n'aboutit pas, des amendes pouvant aller jusqu'à 100 000 CHF peuvent être infligées. Le Surveillant des prix a une légitimation politique, et est traditionnellement un membre ou un ancien membre du Parlement. Disposant de ressources limitées, il ne peut en aucun cas exercer une surveillance continue et doit choisir soigneusement ses cibles. La question du nombre de prix administrés qui font partie de son champ d'intervention est actuellement débattue au sein du gouvernement fédéral.

Mise en application

Il convient de faire une distinction entre les procédures relatives aux restrictions à la concurrence, et les procédures de contrôle des fusions. Pour ce qui est des premières, l'autorité de la concurrence peut décider d'ouvrir une enquête qui ne peut être contestée,

que l'entreprise soit suisse ou pas. Les enquêtes peuvent être ouvertes à la demande de tiers, qui peuvent être par exemple des entreprises concernées, et font l'objet d'une annonce officielle. La Comco apprécie et décide sur la base des propositions établies par le secrétariat.

Le secrétariat de la Comco peut proposer un accord à l'amiable s'il considère qu'il y a bel et bien restriction illégale à la concurrence. Ces arrangements à l'amiable étaient très courants quand les sanctions directes n'existaient pas. En matière de contrôle des fusions, les opérations appelées à créer une position dominante doivent être obligatoirement notifiées à la Comco. Cette dernière les examine alors avec beaucoup de soin, en s'intéressant tout particulièrement à leurs répercussions possibles sur les marchés, tant du point de vue géographique que du point de vue des produits. Un marché est considéré comme « affecté » lorsque deux sociétés ou plus détiennent plus de 20 % du marché suisse ou lorsque la part de marché de l'une des sociétés est égale ou supérieure à 30 %. L'analyse repose sur trois critères : concurrence actuelle, concurrence potentielle et position des sociétés sur le marché. Les méthodes et moyens d'investigation sont relativement faibles, en particulier pour les cartels durs. La loi ne définit pas avec assez de précision le champ d'application des instruments mis à la disposition des autorités de la concurrence.

Les sanctions directes, introduites pour la première fois en 2003 dans le texte révisé de la loi sur les cartels, sont appliquées sous forme d'amendes administratives qui peuvent s'élever à 10 % du chiffre d'affaires réalisé au cours des trois derniers exercices. Des dérogations peuvent être accordées, en particulier en vertu du nouveau programme de clémence. S'inspirant de la pratique en vigueur dans d'autres pays de l'OCDE, ce programme s'applique lorsqu'une société coopère volontairement avec la Comco à la découverte et à la suppression d'un cartel. Inédite dans la tradition judiciaire suisse, cette nouvelle disposition a été très controversée. Les décisions de la Comco peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Commission de recours pour les questions de concurrence, mais peuvent aussi, en dernière instance, être portées devant le tribunal fédéral. Les tribunaux cantonaux sont également compétents en la matière, mais il est en fait très rare qu'une affaire de concurrence soit portée devant un tribunal civil.

Relations internationales

La Comco, au même titre que le SECO, travaille en étroite collaboration avec un certain nombre d'organisations internationales comme l'OCDE et l'ICN (International Competition Network). Au niveau international toutefois, la commission se retrouve relativement isolée dans la mesure où elle n'intervient que dans le cadre de mandats *ad hoc* et non d'accords formels de coopération sur des affaires de portée internationale. Ce type de collaboration informelle se révèle de plus en plus inadéquat dans la mesure où il ne permet généralement pas l'échange d'informations confidentielles. Le problème se pose avec d'autant plus d'acuité que les vingt-cinq autorités de la concurrence de l'UE collaborent désormais régulièrement et étroitement par l'intermédiaire du Réseau européen de la concurrence.

Ressources et objectifs prioritaires

Disposant de nettement moins de ressources que les autorités de la concurrence d'autres pays, la Comco a du mal à appliquer les dispositions de la loi révisée, comme en témoigne le nombre relativement faible de décisions rendues sur les cartels et les abus de position dominante. Cela dit, les enquêtes préalables, plus efficaces que par le passé, ont

sans doute incité quelques sociétés à renoncer à des opérations qui auraient pu autrement faire l'objet de poursuites formelles. Des efforts significatifs ont été accomplis au niveau du contrôle des concentrations au détriment du travail sur les pratiques anticoncurrentielles. Le projet de revoir les effectifs à la hausse en prévision de la charge de travail accrue que doit normalement entraîner la révision de la loi ne s'est pas encore vraiment matérialisé.

Les limites de la politique de la concurrence : dérogations et réglementations spéciales

Dérogations générales

La loi sur les cartels prévoit quatre types de dérogations générales :

- Dérogations générales définies à l'article 3. Sortent du champ d'application de la loi les dispositions légales excluant de la concurrence certains biens ou services, notamment celles qui établissent un régime de marché ou de prix à caractère étatique, ou celles qui chargent certaines entreprises de l'exécution de tâches publiques en leur accordant des droits spéciaux. Il appartient toutefois à la Comco de vérifier au cas par cas car la dérogation ne pourra s'appliquer que si la loi interdit explicitement la concurrence. Dans la pratique, cela a débouché sur des dérogations partielles pour l'agriculture, la santé et les industries de réseaux soumises à des régulations spécifiques. À l'issue d'un récent procès sur une dérogation accordée dans le secteur de l'électricité, le tribunal a jugé que la fourniture d'un service d'intérêt général n'empêchait pas l'application de la loi sur les cartels³. La loi sur les cartels n'est pas applicable « aux effets sur la concurrence qui découlent exclusivement de la législation sur la propriété intellectuelle » mais s'applique en revanche « aux restrictions aux importations fondées sur des droits de propriété intellectuelle ». Cette dernière disposition vise à autoriser certaines importations parallèles de produits protégés par un brevet. Dans la pratique, les conditions d'application de la loi sur les cartels doivent être examinées au cas par cas. C'est d'ailleurs pourquoi la concurrence au niveau des importations parallèles reste très inégale. L'introduction du principe de l'épuisement international dans le droit des brevets (ou tout au moins, de l'épuisement régional en Europe) serait une mesure plus efficace contre les restrictions aux importations parallèles.
- Les accords affectant la concurrence de manière notable peuvent être déclarés licites s'ils sont justifiés par des motifs d'efficacité économique. Les conditions requises peuvent être définies dans des ordonnances ou des communications. Les accords de coopération (de type R-D par exemple) ou les accords de coopération spécifiques à un secteur donné (services financiers) sont autorisés. La Comco a publié quatre communications à ce jour.
- Les abus de position dominante peuvent être jugés licites s'ils sont justifiés par des motifs commerciaux légitimes. La loi sur les cartels ne prévoit aucune disposition spécifique à cet égard, mais le rapport explicatif qui accompagnait la loi définit le principe des intérêts commerciaux légitimes. Aucun abus de position dominante n'a encore été déclaré justifié en vertu de cette disposition.
- Les autorisations exceptionnelles du Conseil fédéral. Pour des raisons impérieuses d'intérêt général, des cartels, des abus de position dominante et des concentrations d'entreprises peuvent être autorisés. Ces autorisations sont de durée limitée et peuvent être soumises à conditions. À ce jour, le Conseil fédéral n'a été sollicité que deux fois. Dans le premier cas, l'autorisation a été refusée (il s'agissait d'un cartel d'éditeurs de

partitions de musique); dans le deuxième, qui portait sur un abus de position dominante, les parties ont retiré leur requête.

Dérogations sectorielles

Électricité⁴. Ce secteur ne pourra rester efficient qu'au prix d'une réforme. Il est formé de sociétés verticalement intégrées et d'une multitude de petits monopoles de distribution, publics pour la plupart, opérant au niveau local ou régional. Le peuple suisse ayant rejeté par référendum les premières propositions de réforme en 2002, le Parlement travaille actuellement sur un nouveau projet de loi qui prévoit d'ouvrir le réseau électrique suisse à la concurrence sur la base d'un accès régulé (*Regulated Third Party Access* ou *RTPA* en abrégé) et de créer des entités d'exploitation et de régulation indépendantes. Ces propositions s'inscrivent dans les grandes lignes des dispositions de l'UE pour la libéralisation du marché de l'électricité. Il s'agit d'une évolution souhaitable et nécessaire même si certaines dispositions visant à garantir le service universel risquent de fausser la concurrence. En attendant la réforme, la Comco a joué un rôle actif sur ce marché, notamment en définissant les conditions préalables à la création du gestionnaire de système *Swissgrid* (né du regroupement des principaux acteurs du marché), et en préparant l'ouverture à la concurrence sur la base d'un accès régulé en s'appuyant sur une décision de justice qui établissait que refuser l'accès sur une base négociée constituait un abus de position dominante (affaire *EEF/WATT*).

Gaz. Dans ce secteur, qui est complémentaire de l'électricité, la réforme n'a pas encore commencé. Les efforts déployés pour réformer les autres infrastructures ont jusqu'ici largement occulté le potentiel d'un déploiement plus systématique du gaz naturel. Tous les projets de réforme ont été ajournés au lendemain du rejet populaire de la loi sur le marché de l'électricité en 2002. La loi sur les installations de transport par conduites datant de l'année 1963 est la base actuelle pour l'accès des tiers aux gazoducs de haute pression. L'Office fédéral de l'énergie assume la fonction d'arbitrage. De sa propre initiative, en 2004, l'industrie gazière suisse a établi des conditions d'accès à son réseau de transport. Il n'y avait pas de plaintes formelles jusqu'ici auprès de l'Office de l'énergie. La Comco n'a encore lancé aucune procédure d'enquête sur d'éventuels abus de pouvoir de marché dans un secteur où les monopoles et les entreprises en position dominante sont pourtant la norme, tant au niveau des importations qu'au niveau de l'approvisionnement domestique. Les prix restent nettement supérieurs à la moyenne de l'OCDE. Le gaz représente 12 % de la consommation d'énergie suisse, mais la demande vient presque exclusivement des grandes sociétés industrielles et commerciales : rares sont les producteurs d'électricité qui utilisent le gaz; quant à la consommation des ménages, elle demeure marginale. La Suisse importe du gaz des Pays-Bas, de la Russie par le biais de l'Allemagne et de l'Algérie par le biais de l'Italie. Le réseau de gazoducs suisses est également d'une importance primordiale pour l'acheminement du gaz vers les autres pays européens. La société privée *Swissgaz SA* importe les trois quarts des besoins de la Suisse. L'approvisionnement final du marché intérieur est contrôlé par le monopole de fait des cantons et communes, qui détiennent la majorité des entreprises de transport et de distribution de gaz, dont les sept plus importantes qui se partagent à elles seules 50 % du marché. L'industrie gazière suisse a elle-même pris des dispositions pour permettre à des tiers d'accéder au réseau national haute pression, comme mentionné plus haut. Il serait toutefois souhaitable que le gouvernement reprenne l'initiative de la réforme pour que ce marché puisse gagner en efficacité en s'ouvrant davantage à la concurrence mais aussi pour que le gaz naturel

puisse poursuivre son développement et occuper une place plus importante dans la structure énergétique du pays.

*Télécommunications*⁵. La libéralisation de ce secteur, qui a commencé dès 1996, est plutôt bien avancée. Le dégroupage de la boucle locale, qui est important pour le transport des données à haut débit et pour la téléphonie fixe, reste cependant le problème majeur. Cette question est actuellement débattue par le Parlement.

*Services postaux*⁶. Depuis la réforme, le secteur est divisé en trois segments : les services réservés, les services non réservés et les services libéralisés. Le service universel, qui regroupe les services réservés et non réservés et qui doit être assuré par la Poste suisse sur l'ensemble du territoire, est contrôlé par la nouvelle autorité de régulation, PostReg. Or, comme la Confédération est à la fois propriétaire de la Poste suisse et responsable de PostReg, le conflit d'intérêts est patent et appelle bien évidemment de nouvelles réformes.

*Transport ferroviaire*⁷. La réforme de ce secteur a commencé en 1999 en s'appuyant sur les initiatives de l'UE. Le transport de marchandises et le fret ferroviaire conventionnel se sont considérablement ouverts à la concurrence. Le prochain train de réformes européennes, auquel la Suisse devra s'adapter, prévoit l'ouverture totale du transport de marchandises et d'éventuels appels d'offres pour le transport de voyageurs au niveau régional. Une harmonisation des mécanismes de financement des infrastructures est également prévue. Jusqu'ici, le bilan des réformes suisses est plutôt positif sur le plan de la concurrence, mais la structure institutionnelle de l'autorité de régulation laisse encore à désirer.

Services financiers. Le problème clé dans ce secteur est d'arriver à concilier concurrence et cadre de régulation. Un projet de loi visant à introduire une autorité de régulation intégrée des services financiers est sur le point d'être soumis au Parlement sur la base du principe « même activité, mêmes risques, mêmes règles ». Cette autorité intégrée remplacerait le cadre de régulation plutôt fragmenté qui existe aujourd'hui. Regroupant plusieurs institutions, le cadre de surveillance actuel fausse la concurrence car des services financiers identiques peuvent être traités différemment selon qu'ils émanent d'une banque ou d'une compagnie d'assurance par exemple. Qui plus est, certains secteurs ne sont pas du tout pris en compte. Un certain nombre d'exceptions ont été justifiées par la volonté d'éviter de sur-réguler de petites entités, mais il conviendrait que cela aussi soit soumis à contrôle. La fusion en 1998 d'*Union de banques suisses* (UBS) et de *Société de banques suisses* (SBS), autorisée par la Comco sous réserve de certaines conditions, reste à ce jour la concentration qui a eu les effets les plus lourds sur la structure bancaire suisse. La question de la concurrence dans ce secteur se posera aussi au niveau des banques cantonales qui sont, comme leur nom l'indique, détenues par les cantons et bénéficient normalement d'une garantie de l'État. Pour remédier à cette situation, la Comco a proposé un certain nombre de mesures qui s'inspirent des dernières réformes en date. Enfin, l'assurance incendie reste encore souvent un monopole cantonal en Suisse, même s'il est question de l'abolir depuis plusieurs années. La Comco qui a enquêté auprès des assureurs privés n'a découvert aucune pratique illicite chez ces derniers. L'enquête a toutefois montré que les primes étaient moins élevées dans les cantons qui conservaient le monopole que dans ceux qui étaient ouverts à la concurrence. Pour justifier cette différence, les assureurs privés ont invoqué le fait que les monopoles avaient moins de frais de marketing et qu'ils n'étaient pas toujours tenus de calculer au plus juste le coût du capital sous risque.

Services de santé et produits pharmaceutiques. Une intensification de la concurrence au niveau des services de santé passera nécessairement par une réforme du cadre réglementaire. L'assurance-maladie en Suisse se compose d'une assurance de base obligatoire et d'une assurance complémentaire facultative, qui peut être souscrite auprès d'assureurs privés. En vertu de la loi, les caisses-maladie sont tenues de contracter avec tout fournisseur de soins quel qu'il soit. Un système de prime propre à chaque assureur et à chaque région laisse à l'assuré une certaine liberté dans le choix de son taux de participation aux coûts. Autrement dit, la prime de l'assuré peut être moindre si ce dernier consent à participer davantage aux coûts. Ce système n'encourage bien évidemment pas la concurrence entre les fournisseurs de soins, d'autant que les marchés de la santé présentent des difficultés pour une compétition efficace. En comparaison internationale, les prix des soins sont très élevés en Suisse. Des projets de réforme sont actuellement débattus au Parlement. La Comco a proposé d'abolir l'obligation de contracter dans les secteurs de la médecine hospitalière et ambulatoire, de manière à stimuler la concurrence entre les prestataires de soins. Les produits pharmaceutiques représentent un autre enjeu majeur. Les médicaments coûtent également très cher en Suisse et plusieurs propositions ont été faites pour essayer de remédier à cette situation. Le Surveillant des prix a récemment enquêté sur les pratiques et les règles appliquées par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et adressé un certain nombre de recommandations à cette autorité qui est chargée de fixer le prix de remboursement maximal des médicaments. Dans le même temps, la Comco a recommandé au Conseil fédéral d'appliquer le principe de l'épuisement international au droit des brevets pour favoriser les importations parallèles, mais cette recommandation a été rejetée. La Comco a également interdit en 2000 le cartel illicite sur les prix institué par Sanphar dans le domaine de la distribution des médicaments.

Agriculture. Des réformes sont en cours dans ce secteur relativement fermé et fortement subventionné. L'aide à l'agriculture suisse est la plus élevée de l'OCDE : en 2003, les subventions de l'État représentaient 74 % de la valeur de la production agricole suisse (soit le double de la moyenne de l'UE et près de deux fois et demie la moyenne de l'OCDE). Il est difficile de dire dans ces conditions si une véritable concurrence pourra s'instaurer. D'autant que la politique agricole suisse se fixe des objectifs économiques et écologiques qu'il faut réconcilier avec des paiements directs importants. Selon la loi fédérale sur l'agriculture en effet, la Confédération se doit de « veiller à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue de manière substantielle à un approvisionnement sûr de la population, à la préservation des ressources naturelles, à l'entretien du paysage et à l'occupation décentralisée du territoire ». Tous les secteurs ne sont pas égaux face à la concurrence. Les réformes actuelles, qui s'appuient sur la deuxième série d'accords bilatéraux avec l'UE et sur le projet de Politique agricole 2011, visent à réduire de moitié les aides agricoles en supprimant toutes les subventions à l'exportation.

Défendre la concurrence pour mieux servir les réformes

Rôle de la Comco

L'une des missions de la Comco est de promouvoir la concurrence. Pour ce faire, la Commission surveille en permanence l'environnement concurrentiel et adresse, le cas échéant, des recommandations aux autorités politiques; elle émet également, dans le cadre des procédures de consultation, des avis sur les projets de lois fédéraux qui limitent

ou influencent la concurrence. Enfin, elle met son expertise en matière de concurrence au service d'autres autorités. La Comco a adressé une douzaine de recommandations, essentiellement au Conseil fédéral, mais la plupart n'ont pas été suivies par les autorités concernées. Cet instrument aurait pu être déployé plus globalement sur des questions plus récentes comme l'adoption du principe du « cassis de Dijon » pour l'ouverture du marché. La Comco avait défendu ce principe dans son rapport annuel mais n'avait pas encore émis de recommandation. Elle pourra prendre position sur le projet de loi en élaboration lors de la consultation. La Commission de la concurrence a également donné son avis sur des questions relevant des télécommunications, de l'énergie et de la santé. Enfin, elle participe à des groupes de travail sur la réforme de lois importantes pour la concurrence (comme par exemple, la révision de la loi sur le marché intérieur).

Marché intérieur⁸

La loi de 1995 sur le marché intérieur (LMI) vise à éliminer les restrictions à la liberté d'accès au marché introduites par les cantons et les communes. La Comco est chargée de veiller au respect de la loi : elle peut adresser aux cantons et aux communes des recommandations concernant les actes législatifs envisagés ou existants et exercer une mission de conseil. Mais la Comco ne peut pas imposer de décision ou de sanction en vertu de cette loi. Ses recommandations ne sont pas contraignantes pour les destinataires. La LMI, qui a été appliquée de manière très inégale jusqu'ici, est en cours de révision. Il aurait été préférable que la réforme donne à la Comco un droit d'intervention directe contre les restrictions à la liberté d'accès au marché, plutôt qu'un simple droit de recours qui ne sera pas forcément entendu. Il n'en reste pas moins que la réforme représente un pas en avant significatif par rapport à l'interprétation restrictive qui avait été faite de la loi initiale par le Tribunal fédéral.

Marchés publics⁹

Le secrétariat de la Comco a participé activement à la réforme de la loi sur les marchés publics. Cependant, en dépit d'un cadre réglementaire qui définit les principes clés et le détail des modalités sur la base des accords signés avec l'OMC, l'UE et entre les cantons, la libéralisation des marchés publics laisse encore à désirer. Deux institutions ont été mises en place : la Commission des marchés publics Confédération/Cantons (CMCC), chargée de surveiller le respect des engagements internationaux de la Suisse, et la Commission de recours en matière de marchés publics (CRM), chargée de traiter les plaintes visant des marchés placés au niveau fédéral, qui ne peuvent pas être contestées auprès du Tribunal fédéral. Or, comme les tribunaux administratifs sont compétents en la matière au niveau cantonal et que leurs décisions peuvent être contestées en appel au Tribunal fédéral, il arrive que les décisions du Tribunal fédéral et de la CRM soient contradictoires. Les procédures d'adjudications gagneraient aussi à être harmonisées entre les différents cantons et entre les cantons et la Confédération. L'efficacité de la loi est fondée sur le droit de recours, mais le coût élevé de ce type de procédures a souvent un effet dissuasif. Des amendements sont en cours de discussion.

Entraves techniques au commerce¹⁰

La loi fédérale de 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC) visait à éliminer les entraves techniques au commerce, mais un certain nombre de prescriptions techniques ou administratives dans le domaine de la production, de l'emballage et de

l'étiquetage notamment, continuent de gêner considérablement les importateurs et contribuent au maintien de prix élevés en Suisse. Une enquête du secrétariat de la Comco a montré qu'il existait encore un nombre important de prescriptions dans le secteur des produits alimentaires et para-alimentaires (cosmétiques par exemple). L'application du principe du « cassis de Dijon » serait souhaitable et le Conseil fédéral a donné son accord de principe pour qu'il soit appliqué sur les importations en provenance de l'UE. Le moyen le plus efficace d'éliminer les barrières passera vraisemblablement par une harmonisation des réglementations d'accès au marché et par des accords de reconnaissance mutuelle. La réforme de la loi sur le marché intérieur devrait aider dans la mesure où elle donnera aux entreprises un droit de recours en cas d'application incohérente des réglementations fédérales d'un canton à l'autre.

Recommandations

1. Assurer l'indépendance économique et politique des membres de la Commission de la concurrence.

L'indépendance économique et politique de la Comco n'est pas garantie en raison des conflits d'intérêts inhérents au système actuel (présence de représentants des groupements d'intérêt et possibilité de siéger au sein de conseils d'administration d'entreprises). La problématique est encore plus aiguë depuis l'introduction du régime de sanctions et de celle du programme de clémence. Les mécanismes de récusation et la publication de la liste des intérêts des membres de la Comco ne constituent que des solutions partielles et ne sauraient garantir une totale indépendance de l'institution. La présence de représentants de groupements d'intérêt est aussi susceptible d'affecter la cohésion de la Commission, en particulier lorsque ceux-ci s'écartent publiquement des décisions collégiales de la Comco qui ne correspondraient pas aux intérêts du groupe qu'ils représentent. La loi stipule que les représentants de groupements d'intérêts doivent être minoritaires. Le Conseil fédéral a nommé une « forte » minorité de tels membres. Dans le cadre actuel de la LCart, le Conseil fédéral aurait la possibilité de réduire de manière substantielle le nombre de représentants des groupements d'intérêt et pourrait proposer ultérieurement une modification de la législation afin de ne maintenir que des membres indépendants. Une diminution drastique du nombre des membres de la Comco favoriserait aussi les mécanismes de prises de décision. Dans une telle perspective, il conviendrait d'examiner dans quelle mesure le taux d'activité de ses membres devrait être augmenté afin d'assurer un fonctionnement optimal de son action. Par ailleurs, une séparation plus marquée des activités du Secrétariat de la Comco de celles du Département fédéral de l'économie (DFE) permettrait aussi d'éviter un manque de clarté dans les compétences et les activités dévolues aux autorités de la concurrence.

2. Élaborer des règles de procédures propres au droit des cartels.

Actuellement, les procédures cartellaires sont soumises aux dispositions générales du droit administratif. Ces règles ne sont toutefois pas adaptées aux caractéristiques particulières du droit de la concurrence. Afin de conserver l'efficacité de la loi sur les cartels, il conviendrait d'adopter des règles de procédures propres au droit des cartels.

3. Renforcer les ressources des autorités de la concurrence.

Au regard de l'ampleur de la tâche définie par la loi, les ressources mises à la disposition des autorités de concurrence sont limitées d'autant plus que ces dernières doivent aussi veiller au respect de la LMI. Un renforcement substantiel des ressources du

Secrétariat permettrait une intensification et une extension des investigations ainsi qu'une durée des procédures aussi courte que possible. Un tel développement s'avérerait indispensable afin de permettre à la Comco d'assumer les compétences qui lui ont été attribuées par le législateur.

4. Développer les collaborations internationales en matière de concurrence.

Les autorités suisses de la concurrence sont relativement isolées, alors que de nombreuses pratiques anticoncurrentielles et de nombreuses concentrations d'entreprises ont une dimension internationale. L'isolement relatif des autorités suisses s'est accentué depuis la création du Réseau européen de la concurrence, qui regroupe les autorités nationales de la concurrence des 25 pays membres de l'UE. Il conviendrait dès lors de renforcer l'efficacité des activités de la Comco par le biais d'accords internationaux sur la concurrence.

5. Remplacer le principe de l'abus par celui de l'interdiction des cartels.

Le principe de l'abus empêche la généralisation du système de sanctions pour toute violation de la LCart et tend à ralentir le processus d'enquête et de décision de la Comco¹¹. Il conviendrait dès lors d'ancrer le principe de l'interdiction, qui est en vigueur dans de nombreuses législations étrangères sur la concurrence, dans le droit suisse de la concurrence. L'introduction du système de l'interdiction constituerait un signal clair d'un changement de paradigme en Suisse en matière de cartels.

6. Renforcer la concurrence dans un certain nombre de marchés réglementés à travers une collaboration accrue entre la Comco et les autorités de régulation sectorielles.

Actuellement, la Comco est consultée en amont dans certains cas en ce qui concerne la qualification de position dominante. Il semblerait souhaitable de rapprocher encore plus les travaux de la Comco et ceux des régulateurs sectoriels, avec des consultations bilatérales systématiques dans les cas relevant de la concurrence dans ces secteurs. Par ailleurs, des consultations informelles régulières permettraient d'améliorer la cohérence au niveau général dans la mise en œuvre de la politique de la concurrence.

7. Reconsidérer le rôle de la surveillance des prix et de la protection des consommateurs.

Dans le contexte de la réforme en cours de la réglementation, caractérisée notamment par une libéralisation et une privatisation de diverses activités, la question du rôle de la surveillance des prix devrait être examinée. Dans la mesure où certaines activités de la surveillance des prix étaient jugées nécessaires, il conviendrait d'examiner si la séparation de cette autorité de la Comco est toujours appropriée et constitue la solution la plus efficace dans un contexte de limitation des ressources. Il s'agirait aussi de renforcer l'organisation de la protection des consommateurs et, dans ce contexte, d'examiner les implications d'une intégration possible au sein de la Comco.

8. Assurer une révision ambitieuse de la LMI.

La création d'un véritable marché unique helvétique favoriserait fortement le dynamisme de la concurrence actuelle et potentielle dans de nombreux secteurs protégés par diverses barrières cantonales. Certes, une telle ambition nécessite une prise de conscience des cantons qu'il est dans leur intérêt, de moyen et de long terme, d'assurer la réalisation d'un tel marché au péril de mécontentements de court terme alimentés par des pertes de rentes de situation.

9. Poursuivre le renforcement de la concurrence sur les marchés publics.

L'ouverture des marchés publics est encore insuffisante en raison notamment des différences de règles, de seuils et de procédures d'adjudication et de recours qui altèrent la transparence nécessaire à une concurrence efficace. Il conviendrait dès lors de poursuivre les efforts pour une meilleure application de la réglementation existante et de limiter les possibilités de fractionnement des marchés publics permettant d'éviter les procédures concurrentielles. Il serait aussi important d'améliorer la protection juridique des recours contre les procédures de passation des marchés publics effectués de manière non concurrentielle.

10. Accélérer et renforcer les réformes de la réglementation visant les secteurs abrités.

Les réformes pourraient être plus ambitieuses et être accélérées dans de nombreux domaines, tels que ceux de la santé, de l'agriculture et des infrastructures (notamment, gaz, électricité et transports). Ceci peut passer par un investissement en amont de la Comco à titre consultatif lors de l'élaboration des réformes, ainsi que par une collaboration plus étroite avec les autorités de régulation sectorielles.

11. Ouvrir d'avantage les marchés à la concurrence internationale.

Bien que le taux de pénétration moyen des importations pour le secteur manufacturier soit similaire à celui d'économies comparables, le degré d'ouverture pour l'ensemble des biens et des services n'est pas particulièrement élevé si l'on tient compte de la taille de l'économie, du niveau des prix et des coûts de transport¹². Par ailleurs, depuis le début des années 1980, l'ouverture au commerce international a progressé moins rapidement que dans les petits pays de l'UE. L'adoption par le Parlement de mesures législatives traduisant la récente proposition Conseil fédéral d'introduire le principe dit « Cassis de Dijon » pour le commerce de marchandises entre la Suisse et la CE constituerait une mesure fondamentale visant à renforcer la concurrence sur les marchés domestiques. Par ailleurs, une ouverture accrue du marché aux importations parallèles par une modification de la loi fédérale sur les brevets, que ce soit dans un cadre international tel que préconisé par la Comco, ou bien dans un cadre régional, au niveau européen, pourrait également significativement stimuler la concurrence par les prix dans certains secteurs.

Notes

1. Les régulateurs sont examinés au chapitre 5.
2. Dans un rapport publié en 2000, l'organe parlementaire de contrôle de l'administration indiquait : « la situation soulève la question de l'indépendance de la Comco. Il est à craindre que les membres de la Comco, agissant en tant que représentants de groupes d'intérêts spéciaux, ne privilégient les intérêts des groupes qu'ils représentent au détriment de la concurrence ».
3. Pour plus de détails, voir partie II, chapitre 6 (le cas EEF/WATT).
4. Pour plus de détails, voir partie II, chapitre 6.
5. Pour plus de détails, voir partie II, chapitre 5.
6. Pour plus de détails, voir partie II, chapitre 5.
7. Pour plus de détails, voir partie II, chapitre 5.
8. Ces problèmes sont également analysés dans la partie I.
9. Voir également partie I et partie II, chapitre 4.
10. Voir également partie II, chapitre 4.

11. OCDE (2004), *op. cit.*, p. 113 et p. 146.
12. OCDE (2004), *op. cit.*

Bibliographie

- Bitterli, H. (2004), « Brüssel hätte Coop den Waro-Kauf vergällt Unterschiedliche Rechtsprechung zur Nachfragemacht », *NZZ*, 25 juin.
- Bovet Christian (2004), « Innovations procédurales et dawn raids : embuscades ou embûches? », in Walter Stoffel et Roger Zäch, éd., *Kartellgesetzrevision 2003 : Neuerungen und Folgen*, Schulthess, Zurich.
- Bovet Christian (2006), « Composition et récusation des autorités de la concurrence : of tigers and pussy cats », Université de Genève, à paraître.
- Bureau fédéral de la consommation (2005), *Rapport annuel 2004*, Berne.
- Comco (2005), *Rapport annuel 2004 de la Commission de la concurrence*, Berne.
- Commission de gestion du Conseil national (2000), *Rapport de travail du 11 février 2000 remis à la Commission de gestion du Conseil national : « Évaluation : quel est le degré d'ouverture du marché intérieur suisse? »*, FF 2000 5616.
- Dähler Rolf et Patrick Krauskopf (2003), « Révision de la loi sur les cartels : le résultat des débats parlementaires », *La vie économique*, n° 10, pp. 7-13.
- Geiger Hans et Beat Kräuchi (2003), *Umstrittene Staatsgarantie der Kantonalbanken*, *NZZ*, 11./12. Octobre 2003, p. 29.
- Gugler Philippe et Philipp Zurkinder (2002), article 5 LCart (accord en matière de concurrence), in Pierre Tercier et Christian Bovet (éditeurs), *Droit de la concurrence*, Helbing & Lichtenhahn, Bâle.
- Gugler Philippe (2005), *The Integrated Supervision of Financial Markets : The Case of Switzerland* », *The Geneva Papers*, 30, pp.128-143.
- Krauskopf Patrick et Dorothea Senn (2003), « Die Teilrevision des Kartellrechts – Wettbewerbspolitische Quantensprünge », *SIC*, 1/2003, pp. 3-22.
- Message concernant la loi fédérale sur les cartels et autres restrictions de la concurrence du 23 novembre 1994 (RS 94.100).
- Message relatif à la révision de la loi sur les cartels du 7 novembre 2001 (RS 01.701).
- OCDE (2004), *Études économiques : Suisse 2003*, Paris.
- OCDE (2003), *Étude économique de la Suisse*, extrait du chapitre 3, « Le secteur de la santé souffre d'un problème de réglementations », Paris, www.oecd.org/dataoecd/33/55/25821281.pdf
- OPCA (2000), *La situation en droit des cartels*, rapport à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national, 11 octobre, Berne.
- Prümmer Felix (2003), « Preisunterschied zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz – Erklärungsansätze », *Wirtschaft und Wettbewerb*, mars, pp. 247-257.
- Schaller Olivier et Christoph Tagmann (2004), « Kartellrecht und öffentliches Recht – neuere Praxis im Bereich des Gesundheitswesens », *AJP/PJA* 6/2004, pp.703-711.
- Stoffel Walter A. (2003), « Neueste Entwicklungen im schweizerischen Kartellrecht », in Carl Baudenbacher (eds), *Neueste Entwicklungen im europäischen und internationalen Kartellrecht*, *Zehnte St. Galler Internationales Kartellrechtsforum 2003*, Helbing & Lichtenhahn, Basel, pp.147-188.
- Surveillant des prix (2004), *Rapport annuel 2004*, DPC 2004/5, Berne.
- Venturi Silvio (2004), « Propriété intellectuelle et révision de la loi sur les cartels : les importations parallèles sous la loupe » in Walter Stoffel et Roger Zäch, éd., *Kartellgesetzrevision 2003 : Neuerungen und Folgen*, Schulthess, Zurich, p. 248-249.
- Zäch Roger (2002), « Cloisonnement vertical – un problème de concurrence pour les petits pays », *Revue internationale de droit économique*, 2002, pp. 214-217.
- Zurkinder Philipp et Hans Rudolf Trueb (2004), *Das neue kartellgesetz – Handkommentar*, Schulthess.

PARTIE II
Chapitre 4

Ouverture des marchés*

* Pour plus d'informations, voir le rapport de référence « Améliorer de l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation » disponible sur le site www.oecd.org/regreform/backgroundreports.

Introduction et contexte

Une économie dépendante du libre échange

Il existe un lien étroit entre le cadre réglementaire national et l'ouverture internationale des marchés. Du fait de la disparition progressive des barrières tarifaires, l'accès au marché est de plus en plus régi par les réglementations nationales. Dans un pays aussi dépendant du libre-échange que la Suisse, ces réglementations ont un impact considérable sur les flux transfrontaliers de biens et services. En 2003, le commerce international des marchandises représentait plus de la moitié du PIB suisse et le commerce des biens et services, 81 %. La même année, la balance courante de la Suisse affichait un excédent de USD 43.3 milliards, soit 13.5 % du PIB, avec un excédent commercial de près de USD 4.3 milliards. Dans l'intérêt de ses industries exportatrices, la Suisse se doit de veiller à ce que les biens, services et investissements qu'elle souhaite attirer sur son territoire ne soient pas pénalisés par de coûteuses mises en conformité avec le droit suisse. Parallèlement, les sociétés suisses ont besoin d'une réglementation efficace qui ne les désavantage pas par rapport à des concurrents étrangers bénéficiant parfois d'une réglementation plus avantageuse. Un cadre réglementaire performant et un marché intérieur compétitif permettraient aussi à la Suisse de mieux résister aux contrecoups d'un ralentissement économique mondial par exemple.

Des relations commerciales fortes avec l'UE

L'UE est incontestablement le premier partenaire commercial de la Suisse. Au cours des vingt dernières années, les échanges commerciaux entre l'UE et l'État helvétique n'ont cessé de s'intensifier. En 2004, l'UE représentait 63 % des exportations de la Confédération et 83 % de ses importations, alors que les États-Unis, premier partenaire commercial de la Suisse hors UE, ne représentaient que 11 % de ses exportations et 4,3 % de ses importations. L'importance croissante du partenariat commercial avec l'UE mériterait toutefois d'être contrebalancée par une volonté plus affirmée de développer les échanges avec d'autres partenaires. Les avantages qui découlent de la signature d'accords commerciaux préférentiels avec l'UE gagneraient à être conciliés avec ceux qui pourraient naître d'une relation commerciale plus forte avec d'autres économies dynamiques.

Les produits manufacturés occupent une place prépondérante dans les échanges commerciaux de la Suisse. La Confédération importe surtout des produits de base et des biens intermédiaires et exporte des produits finis. Les services, qui constituent à eux seuls près des trois quarts de l'activité nationale, représentent juste un peu plus de 20 % du commerce total. Ce poste, excédentaire, est massivement dominé par les services financiers et « autres activités », dont la part dépasse largement celle qu'ils occupent dans l'économie nationale.

En ce qui concerne l'investissement direct étranger, les sorties l'emportent sur les entrées

Globalement, la Suisse est considérée comme un pays propice à l'investissement direct étranger (IDE), mais les flux pourraient être nettement supérieurs si les autorités optaient pour une politique plus libérale en matière de réglementation et de concurrence. Le marché suisse est encore beaucoup trop fragmenté pour permettre aux investisseurs étrangers de réaliser des économies d'échelle et ces derniers se heurtent aussi à des pratiques anticoncurrentielles difficiles à sanctionner. Les sorties d'IDE l'emportent sur les entrées. Les actifs suisses investis à l'étranger sont deux fois plus importants que les actifs étrangers investis en Suisse. La Suisse affiche un solde d'IDE déficitaire, quel que soit le pays considéré. Et cette situation perdure depuis 1987, même si on observe une récente inversion de cette tendance, principalement due à une forte augmentation ponctuelle des investissements en provenance de l'UE. Les entrées d'IDE proviennent essentiellement des pays de l'OCDE, et en particulier de l'UE, les États-Unis représentant à eux seuls l'investisseur le plus important. Les sorties d'IDE concernent aussi pour l'essentiel l'OCDE, même si la part des pays hors OCDE a fortement progressé au cours des dix dernières années. C'est dans le secteur des services que les entrées d'IDE sont le plus élevées.

Problèmes de croissance liés au manque d'ouverture du marché

Les difficultés actuelles de la Suisse en termes de croissance peuvent être liées à une exposition insuffisante à la concurrence étrangère, et à une concurrence sur les marchés de produits déficiente. Ceci est attesté par le différentiel de prix avec l'UE qui est d'environ 40 %. Une explication partielle se trouve peut-être dans les résultats du *World Competitiveness Report* (WCR) de 2004. Sur la base des réponses apportées à la question : « Existe-t-il dans votre pays des mesures protectionnistes gênantes pour votre activité? », la Suisse n'arrive qu'à la cinquantième place dans le classement des 60 économies les plus ouvertes à la concurrence. Au niveau des risques de délocalisation, l'enquête WCR montre que la Suisse figure parmi les trente pays les plus menacés. Ces résultats sont corroborés par les indicateurs de la réglementation des marchés de produits publiés par l'OCDE, qui classent la Suisse parmi le tiers inférieur des pays en termes de réglementation relative à l'ouverture aux échanges commerciaux et aux investissements étrangers. Bref, la Suisse a encore beaucoup de progrès à faire si elle veut que sa politique de libre-échange traditionnelle continue d'avoir des effets bénéfiques sur l'économie.

Les réformes que la Suisse entend mettre en place pour remédier à la faiblesse de la croissance s'articulent autour des dix-sept mesures du programme de croissance approuvé par le Conseil fédéral. Pour l'essentiel, ce train de mesures vise à développer un marché intérieur plus cohérent et à l'ouvrir plus systématiquement à la concurrence, en procédant aux réformes réglementaires et structurelles nécessaires à l'intérieur du pays, sans pour autant perdre de vue la dimension internationale. Les objectifs de politique économique extérieure du Conseil fédéral reposent sur trois axes stratégiques : assurer et développer l'accès aux marchés étrangers sur la base d'un ensemble d'accords réglementaires internationaux; améliorer la compétitivité de l'économie suisse; et contribuer au développement économique des partenaires commerciaux. En ce qui concerne le premier de ces axes, on sait que les petites économies ouvertes s'accommodent mieux de relations commerciales multilatérales fermement établies et qu'il est dans leur intérêt de jouer la carte de la cohésion économique régionale. Pour pallier le risque de discrimination, toujours possible en raison de l'étendue du réseau d'accords commerciaux préférentiels, ces petits pays doivent s'engager dans des accords similaires. Loin de se limiter au

commerce des marchandises, ces engagements concernent aussi les services, les opportunités d'investissement direct étranger et les droits de la propriété intellectuelle. Mais pour que ces négociations puissent aboutir, la Suisse devra obligatoirement réformer son marché intérieur.

Le cadre réglementaire de l'ouverture des marchés : les six principes pour une réglementation efficiente

Ouvrir le marché signifie permettre à la concurrence étrangère d'entrer sur le marché intérieur sans lui infliger des conditions discriminatoires, restrictives ou excessivement lourdes. Avec la disparition progressive des barrières tarifaires, l'impact de la réglementation intérieure sur les échanges et les investissements internationaux a pris plus d'importance. Dans une économie mondialisée, la réglementation doit être orientée et propice aux échanges et aux investissements. Afin que ces éléments puissent être intégrés dans la réglementation, l'OCDE a défini en 1997 six « principes pour une réglementation efficiente » qui ont été ensuite développés par le groupe de travail du Comité des échanges. Ils sont le reflet des principes fondamentaux du système des échanges multilatéraux et sont étudiés ci-après.

Transparence¹

Par transparence, il faut entendre ici ouverture des décisions et des procédures de recours. Sur un marché ouvert, tous les acteurs se doivent d'être parfaitement informés des exigences réglementaires afin de pouvoir appuyer leurs choix en matière d'investissement, de production et de commerce sur une analyse précise des coûts, des risques et des bénéfices. Cet aspect est capital pour les entreprises étrangères qui doivent notamment faire l'effort de s'adapter à une nouvelle langue ou à des pratiques commerciales différentes. Les acteurs étrangers ont également besoin de savoir qu'il existe des voies de droit et qu'elles leur sont accessibles. La gestion des marchés publics et des réglementations techniques représente aussi des domaines spécifiques très importants en matière de transparence.

Un accès à l'information bien développé

Il est très facile de s'informer sur les lois et les réglementations en vigueur, notamment par le biais de sites Internet aux contenus toujours plus riches et très accessibles aux étrangers. La loi de 2005 sur les publications officielles (LPubl) clarifie la situation pour la publication des lois existantes. En Suisse, l'élaboration des lois fait aussi l'objet de procédures définies de manière rigoureuse et détaillée. Une nouvelle loi importante sur la transparence, qui doit entrer en vigueur en 2006, améliorera encore l'accès aux textes officiels.

Des mécanismes de consultation puissants et non discriminatoires

La pratique de la consultation est une particularité fondamentale du modèle de gouvernance suisse. Les procédures ne contiennent aucune disposition explicite relative à la participation des étrangers, mais cela ne semble pas poser problème. Les sociétés étrangères implantées en Suisse sont régulièrement invitées à rejoindre des associations commerciales suisses qui sont au cœur du réseau consultatif. Il existe plusieurs chambres de commerce bilatérales et des banques étrangères ont leurs propres associations en Suisse. Les cantons, qui disposent d'un pouvoir réglementaire considérable, gèrent leurs

procédures de consultation. Leurs prérogatives locales sont d'autant plus respectées qu'ils sont également habilités à participer à l'élaboration des lois fédérales. Dans le même ordre d'idées, le système de la démocratie semi-directe, par le biais des référendums, a une influence considérable sur l'élaboration des lois. Même s'il a souvent tendance à ralentir les prises de décision, ce système a le mérite de favoriser un très grand respect des lois une fois qu'elles sont adoptées.

Des procédures de recours ouvertes

Il n'existe aucune garantie explicite pour les recours des sociétés étrangères, mais comme pour les autres aspects portant sur l'élaboration et la gestion des lois, ces sociétés sont pratiquement traitées comme des sociétés suisses. Avant d'intenter une action en justice, les unes comme les autres doivent déclarer et démontrer que la décision d'une autorité porte atteinte à leurs droits. Si un projet de loi contient des dispositions discriminatoires envers les sociétés étrangères, ces dernières peuvent demander à leurs représentants gouvernementaux de transmettre leurs craintes au secrétariat d'État à l'Économie (SECO), ou les adresser directement aux autorités cantonales ou communales. Quelques lois spécifiques à des secteurs de poids (marchés publics inclus) contiennent des dispositions interdisant toute forme de discrimination entre les sociétés étrangères et suisses, dispositions fondées sur des accords auxquels la Suisse est partie.

Des normes et des réglementations techniques d'une grande transparence

Cette transparence est capitale pour des sociétés qui doivent composer avec différentes réglementations nationales sur les produits. En vertu de la loi sur les publications officielles, toutes les réglementations fédérales ayant une portée technique doivent être publiées sous forme imprimée et électronique, avec des dispositions similaires au niveau des cantons, avant leur entrée en vigueur. Ces textes sont généralement disponibles en allemand, français et italien, et accessibles sur Internet. En outre, les partenaires commerciaux de la Suisse sont tenus informés des projets de réglementations techniques en cours et invités à donner leur avis le cas échéant, conformément aux prescriptions de l'OMC. Le résumé et le texte intégral des notifications de la Suisse dans le cadre des accords de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) sont disponibles, en français et en allemand, sur le site de l'OMC. Par le biais de leurs autorités nationales, les sociétés étrangères peuvent adresser des commentaires au point d'information centralisé que la Suisse a mis en place conformément aux engagements qu'elle a pris en signant les accords OTC et SPS de l'OMC. Les autorités suisses ne sont cependant nullement tenues d'y répondre. Ces commentaires vont de pair avec la procédure de consultation nationale.

Un point faible : les marchés publics

Le constat au niveau des marchés publics est moins positif. Dans l'enquête WCR qui évalue le degré d'ouverture de soixante pays, la Confédération n'arrive plus qu'en cinquantième position, ayant perdu cinq places entre 1995 et 2004. Cette difficulté est directement liée à l'existence de 26 régimes réglementaires différents au niveau cantonal (un par canton). Conscient du problème, le gouvernement a inscrit la réforme de la loi sur les marchés publics au rang des dix-sept engagements pris pour revitaliser la croissance. Pour l'instant toutefois, la loi sur les marchés publics vise surtout à se conformer aux obligations internationales de la Suisse.

Le cadre juridique actuel repose sur la loi fédérale de 1994 sur les marchés publics et les ordonnances afférentes. La législation reflète les obligations de la Suisse en tant que signataire de l'accord de l'OMC sur les marchés publics (AMP), qui précise les procédures d'adjudication et voies de droit quand le marché public dépasse les valeurs seuils au-delà desquelles un marché public fédéral doit s'ouvrir aux autres pays signataires de l'AMP. Plusieurs institutions sont compétentes en matière de marchés publics. La Commission des achats de la Confédération (CA) assure la coordination pour tous les biens et services, tandis que la Coordination des Services fédéraux de la construction et de l'immobilier (KBOB) regroupe les maîtres d'ouvrages au niveau de la Confédération. La Commission Marchés publics Confédération-Cantons (CMCC) est chargée de coordonner l'application des engagements internationaux de la Suisse aux niveaux fédéral et cantonal. Au niveau des cantons et des communes, la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DATP) a mis en place un concordat qui énonce les principaux points de la législation sur les marchés publics de marchandises, services et construction aux niveaux cantonal et communal. La loi sur le marché intérieur prévoit également des garanties de non discrimination au niveau sous-fédéral.

En 2000, les marchés publics de biens et services, services de construction inclus, représentaient 8 % de la consommation intérieure du pays et près de 25 % des dépenses publiques totales (19 % des dépenses fédérales, 38 % des dépenses cantonales et 43 % des dépenses communales). Une amélioration des procédures d'adjudication pourrait donc avoir une incidence très positive sur l'économie. Des réformes ont déjà été mises en place. L'ordonnance attachée à la loi fédérale de 1994 sur les marchés publics a été renforcée en 2002 suite à l'accord bilatéral conclu avec l'UE, qui prévoit que toutes les entreprises publiques et privées de niveau fédéral disposant d'un droit spécial et exclusif dans les domaines de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (secteurs EETT) doivent soumissionner au-dessus de 250 000 CHF. Des progrès similaires ont été accomplis grâce à une réforme de l'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) qui harmonise au niveau des cantons les valeurs seuils des déclenchements d'appels d'offres. Les avis d'appel public à concurrence bénéficieront bientôt d'une publicité accrue puisqu'ils apparaîtront prochainement sur un site Internet qui leur sera entièrement dédié (www.simap.ch) conformément aux prescriptions de l'accord bilatéral conclu avec l'UE.

Mais bien d'autres progrès restent à faire. Aussi surprenant que cela puisse paraître, les soumissionnaires non retenus peuvent connaître la raison de leur refus au niveau cantonal ou régional mais pas au niveau fédéral. Les procédures de recours ont besoin d'être renforcées. En dépit de la création de la Commission fédérale de recours en matière de marchés publics (CRM) et des voies de recours cantonales, une étude parlementaire datée de 2002 faisait ressortir un certain nombre de carences. Le coût des procédures d'appel dépasse parfois les compensations que l'on peut espérer en retirer et les autorités de surveillance ne disposent d'aucun droit de recours. Les pouvoirs publics ont lancé des procédures de consultation sur des modifications de la loi de 1994 visant à simplifier et à harmoniser les procédures d'appels d'offres à tous les niveaux de l'administration publique.

Non-discrimination

L'application du critère de non-discrimination, fondé sur le principe du traitement de la nation la plus favorisée (NPF) (selon lequel le traitement préférentiel accordé à une

société doit être étendu à toutes les autres) et sur celui du traitement national (TN) selon lequel une société étrangère doit être traitée comme une société nationale, vise à assurer des conditions égales de concurrence quelle que soit l'origine des produits ou services et ce, en vue d'avoir la concurrence la plus efficiente possible.

En tant que membre de l'OMC, la Suisse est tenue d'appliquer les principes NPF et TN dans le cadre de ses relations commerciales. La loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC) applique ce principe au niveau des prescriptions techniques. Il appartient au SECO de veiller à ce qu'il soit respecté dans la réglementation et de tenir l'administration fédérale informée des exigences en la matière. En cas de problème, le SECO est habilité à prendre des mesures : il peut, par exemple, demander la modification d'une réglementation et en référer à l'instance supérieure, généralement le Conseil fédéral, si le problème persiste. Par le biais de ces mêmes procédures, le SECO traite les plaintes relatives à une violation du principe de non-discrimination.

La Suisse figure parmi les pays adhérant à la liste des exemptions de la clause NPF prévue par l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Par le biais de ces exemptions, qui entrent dans le cadre des exceptions prévues dans le contexte d'activités de services spécifiques, la Suisse a le droit de refuser que certains pays tiers accèdent à son marché, contrairement au principe général de l'AGCS qui prévoit la libéralisation progressive du commerce.

La Suisse, une implantation de choix pour les investisseurs

Les pays qui appliquent le principe de non discrimination ont plus de chances d'attirer les investisseurs étrangers que les autres. La Suisse est généralement considérée comme une place économique propice à l'investissement direct étranger. Pour aider les investisseurs étrangers à s'implanter en Suisse, la Confédération a mis en place un outil d'information et de promotion connu sous le nom de « Location : Switzerland ». Il n'existe pas en Suisse de mécanisme de pré-sélection ou de restriction susceptible de faire obstacle aux flux de capitaux. Les prescriptions en matière de nationalité pour les achats de terrain à usage professionnel et l'acquisition de résidences par les cadres étrangers ont été pour la plupart abrogées. Néanmoins, le droit des sociétés reste problématique. Le conseil d'administration d'une société implantée en Suisse doit être constitué d'une majorité de citoyens suisses résidant en Suisse. Et un certain nombre de tâches comme la signature de documents ne peuvent être exécutées que par un membre suisse du conseil d'administration. La réforme en cours du droit des sociétés, qui assouplira certaines de ces conditions, est cependant bien avancée.

Un réseau d'accords commerciaux régionaux

Les accords commerciaux régionaux (ACR) sont nécessairement discriminatoires et non conformes aux clauses NPF et TN. Il existe aujourd'hui tellement d'ACR que la Suisse cherche à les renégocier dans le but d'éliminer la discrimination à laquelle se heurtent les exportateurs suisses, tout en continuant de promouvoir la libéralisation du commerce mondial. Les accords de reconnaissance mutuelle (ARM), prévus par l'accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce (OTC), ont pour objet de réduire les entraves liées aux prescriptions ou normes techniques entre les parties à un accord. C'est une question sensible qui se pose aussi au niveau de la libéralisation des échanges multilatéraux. La Suisse a signé plusieurs accords de ce type, dont un avec l'UE qui est l'un des plus détaillés à ce jour. Il fait actuellement l'objet d'une révision visant à le rendre plus favorable aux

pays tiers. L'accord bilatéral avec l'UE sur la libre circulation des personnes – qui vient juste d'être étendu aux dix nouveaux pays membres – et l'accord AGR afférent portant sur les qualifications professionnelles, posent, comme tous les accords visant la libéralisation des échanges commerciaux, la question de l'opposition entre approche régionale et approche multilatérale. Cet accord est très précieux pour l'économie suisse mais il le serait encore plus si la Suisse décidait d'aller plus loin dans les accords de reconnaissance mutuelle vis-à-vis des pays tiers.

Éviter les restrictions inutiles aux échanges

Lorsque cela est possible, les régulateurs doivent favoriser les mesures les plus à même de faciliter les échanges. C'est ainsi, par exemple, que l'on peut recourir à l'impôt au lieu d'une réglementation pour atteindre le même objectif. Il convient de mettre en place les mécanismes qui permettront d'appliquer ce principe : évaluation *ex ante* de l'impact des réglementations sur les échanges et sur l'investissement, réexamen après un certain temps, simplification des procédures, consultation effective des intérêts étrangers, accès à une procédure de règlement des litiges. En bref, c'est un environnement propice au commerce qu'il faut instaurer, tenant compte à la fois des intérêts étrangers et nationaux.

Impact des réglementations sur le commerce²

La loi sur les entraves techniques au commerce (déjà abordée plus haut) vise à éviter que les prescriptions techniques ne créent pas des obstacles au commerce. Des dérogations sont admises dans la mesure où elles sont rendues nécessaires par des intérêts publics prépondérants touchant à la santé ou à l'environnement par exemple. D'une manière générale, les projets de loi fédéraux doivent être soumis à une analyse d'impact de la réglementation (AIR), satisfaire aux obligations internationales et (dans le contexte des OTC et SPS) satisfaire aussi aux résultats des notifications internationales des États membres de l'OMC. Il serait souhaitable que l'AIR puisse évaluer les conséquences pour les échanges commerciaux et les investissements sous l'angle de l'ouverture des marchés. Bien que cette perspective ne soit pas exclue, pas plus que ne l'est d'ailleurs la consultation des étrangers, il n'en est pas fait explicitement mention. Un point de vue étranger peut apporter de nouvelles idées susceptibles d'améliorer la réglementation. Cela dit, il est très utile que le SECO soit à la fois chargé de l'AIR et de la supervision des obligations internationales. Grâce à ses efforts, la plupart des prescriptions techniques ont été modifiées pour satisfaire aux critères d'ouverture de marché qu'il a fixés.

Face aux formalités administratives suisses, les sociétés étrangères sont nécessairement en situation d'infériorité par rapport aux entreprises suisses qui connaissent mieux le système. Les PME étrangères étant encore plus désavantagées que les autres, il conviendrait de les inclure, aussi souvent que possible, dans les procédures de consultation au moment de l'élaboration des nouvelles réglementations. La position de la réglementation suisse à l'égard des nouvelles entreprises est mitigée en comparaison internationale : au-dessus de la moyenne de l'OCDE pour le montant minimal de capitaux requis; dans la moyenne pour le nombre de procédures; en dessous pour le coût de la procédure. Les pratiques varient considérablement d'un canton à l'autre.

Une surveillance des procédures douanières s'impose

Cette question suscite un intérêt grandissant puisque les barrières douanières sont désormais très limitées, voire inexistantes, dans les pays de l'OCDE.

Le système tarifaire (douanier) de la Suisse reste toutefois un système à part susceptible d'entraîner une hausse des droits de douane moyens au fil du temps. Il repose sur des droits spécifiques qui varient en fonction du poids des marchandises importées, alors que les États membres les plus progressistes de l'OMC appliquent des droits spécifiques pour les produits agricoles et des droits *ad valorem* pour quasiment tous les autres produits. Avec la récente dégrèvement des prix des importations agricoles, le droit de douane implicite moyen pratiqué en Suisse a augmenté. Ce système présente aussi l'inconvénient de taxer plus sévèrement les marchandises les plus lourdes et les moins élaborées. Comme c'est le poids brut (contenant inclus) qui est pris en compte, les importateurs ne savent jamais à l'avance les droits qu'ils auront à payer. Selon les résultats provisoires des négociations qui se tiennent actuellement dans le cadre de l'achèvement du programme de Doha, la Suisse devra adopter elle aussi les droits de douane *ad valorem*.

Système tarifaire mis à part, l'administration des douanes suisses est efficace et moderne, même si comme dans la plupart des pays, des améliorations sont encore possibles. Les règles peuvent être appliquées avec une sévérité parfois injustifiée : pour encourager la précision dans un système qui repose surtout sur l'autodéclaration, la loi prévoit des amendes considérables assorties de poursuites judiciaires pénales pour les agents des douanes qui commettraient des erreurs en remplissant une déclaration en douane. Ces mesures sont d'ailleurs fréquemment appliquées. La forte rotation des agents de douane n'a donc rien de surprenant mais globalement, le problème des ressources tend à s'aggraver, surtout qu'une réduction des crédits pourrait déboucher sur un raccourcissement du temps de travail aux frontières et par conséquent sur des lenteurs bureaucratiques.

Encourager l'utilisation de mesures harmonisées au niveau international

La nécessité de se conformer à des réglementations et à des normes nationales différentes peut alourdir considérablement, voire rendre prohibitifs, les coûts auxquels sont confrontées les entreprises présentes sur différents marchés : il s'agit là d'un problème crucial pour les milieux d'affaires internationaux. L'adoption de normes harmonisées au plan international offre une solution, qui a d'ailleurs gagné en importance avec l'entrée en vigueur de l'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) de l'OMC, lequel encourage les pays à fonder leurs exigences techniques sur des normes internationales lorsqu'elles existent.

Participation active à l'élaboration de normes internationales

En tant qu'État membre de l'OMC, la Suisse est tenue de respecter les obligations des accords OTC et SPS et doit par conséquent fonder ses prescriptions techniques sur les normes internationales, comme le stipule la LETC (voir ci-avant). La plupart des normes suisses sont déjà conformes aux normes internationales, et lorsque ce n'est pas le cas, c'est généralement parce qu'elles n'ont pas d'équivalent international.

La LETC stipule que la Suisse doit harmoniser ses normes avec celles de ses principaux partenaires commerciaux, à savoir les pays membres de l'UE. L'évolution des normes suisses est donc étroitement liée à celle des normes européennes. Réduire les obstacles commerciaux liés aux normes au sein du Marché unique a été une priorité de l'UE, comme en atteste la nouvelle approche qui y est adoptée. Désormais, l'harmonisation se limite aux exigences essentielles des produits, avec renvoi aux normes élaborées. Quant au principe de reconnaissance mutuelle, il oblige les administrations à reconnaître aux produits

fabriqués conformément aux normes harmonisées une présomption de conformité aux exigences essentielles européennes. Cette résolution européenne fait référence à des normes internationales bien que le système européen favorise inévitablement le commerce au sein du Marché unique, et puisse faire preuve de discrimination à l'égard de pays tiers. En pratique, dans le système de l'UE, l'élaboration des spécifications techniques est confiée à des organismes européens de normalisation. Aucun caractère obligatoire n'est attribué à ces normes mais ces dernières confèrent aux produits fabriqués une présomption de conformité. La Suisse respecte ces principes dans la mesure où les entités indépendantes qui sont chargées d'élaborer ses spécifications techniques sont membres des trois plus grands organismes européens de normalisation internationale (CEN, CENELC et ETSI). Ces organismes sont donc tenus de respecter dans une large mesure les normes internationales. Le SECO supervise leur travail dans le cadre de l'application de la LETC dont il a la responsabilité.

Améliorer les procédures d'évaluations de la conformité à travers la reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires adoptées par d'autres pays

Lorsqu'il n'existe pas de normes internationales, les partenaires commerciaux peuvent décider, d'un commun accord, de considérer que leurs normes respectives sont équivalentes. L'existence de normes nationales différentes et la nécessité d'appliquer des procédures nationales différentes pour évaluer la conformité d'un produit augmentent les coûts pour les fabricants désireux de vendre sur plusieurs marchés. Les accords de reconnaissance mutuelle (ARM), qui peuvent porter sur les normes proprement dites ou sur les procédures d'évaluation de la conformité, permettent de limiter ces coûts. Les travaux qui ont trait à la reconnaissance mutuelle sont fréquemment confiés au secteur privé, afin de mieux répondre aux besoins de marchés en constante évolution.

Une forte adhésion au principe de la reconnaissance mutuelle

Une fois les normes harmonisées, les marchandises expédiées vers les pays de l'UE peuvent aussi être commercialisées sur le marché suisse, beaucoup plus petit, ce qui favorise le commerce, à condition que l'évaluation de conformité étrangère soit reconnue. La loi suisse prévoit explicitement la reconnaissance des évaluations de conformité étrangères même lorsqu'il n'existe aucun ACR formel. Cependant quand une attestation de conformité suisse n'est pas reconnue dans un pays étranger, une clause de réciprocité prévoit que les autorités suisses peuvent rejeter les résultats de l'évaluation de conformité réalisée par ce même pays. Cette clause n'a toutefois encore jamais été appliquée. Les organismes suisses chargés d'évaluer la conformité participent à des initiatives du secteur privé pour promouvoir la reconnaissance mutuelle. La reconnaissance des résultats de l'évaluation de conformité fondés sur l'accréditation est vivement soutenue par les autorités suisses. Le Service d'accréditation suisse (SAS) collabore activement avec un certain nombre d'organisations européennes et internationales.

Application des principes de la concurrence dans une perspective internationale³

Les avantages de l'accès au marché peuvent être restreints si aucune mesure n'est prise pour lutter contre les comportements anticoncurrentiels. Vus sous l'angle international, les aspects importants sont l'engagement en faveur des principes de la concurrence dans le cadre de la loi et de la politique en vigueur, et l'existence de

procédures ouvertes et efficaces d'instruction et de jugement des plaintes relatives à l'accès au marché.

Les pratiques anticoncurrentielles représentent un défi important que la Suisse se doit de relever si elle veut revitaliser son marché intérieur. La politique de la concurrence doit jouer un rôle essentiel à ce niveau. Plus le marché intérieur suisse sera compétitif, plus il pourra s'ouvrir à la concurrence des étrangers. La perspective d'une ouverture des marchés peut également amener les autorités suisses à adopter une politique de la concurrence plus ferme au niveau national. Certains aspects de la politique actuelle sont particulièrement intéressants du point de vue de l'ouverture du marché. L'indépendance de la Commission de la concurrence, qui est cruciale si l'on veut garantir un traitement impartial des parties étrangères tend aujourd'hui à susciter des controverses. Il est également important de former le personnel à mieux comprendre les liens entre l'ouverture du marché et la politique de la concurrence.

Ouverture et réglementation des marchés dans certains secteurs

L'examen des principales réglementations sectorielles en vigueur au plan national est également un moyen d'évaluer l'ouverture des marchés internationaux et l'application des six principes d'efficacité réglementaire.

Électricité⁴

La Suisse, qui n'a pourtant pris aucun engagement dans le domaine des services énergétiques dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), reste fortement tributaire de fournisseurs extérieurs pour satisfaire ses besoins énergétiques. Les importations d'énergie représentent plus de 75 % de l'offre énergétique totale et 3,4 % des importations totales. De par sa position géographique, la Suisse est une plaque tournante de plus en plus importante pour le commerce et le transport énergétique en Europe. Les distributeurs d'électricité suisses ont réalisé des investissements considérables dans les pays européens voisins et les firmes étrangères ont fait de même en Suisse. Un cadre de régulation à même de favoriser la concurrence est donc essentiel pour assurer l'avenir de ces échanges et investissements ainsi que pour développer un marché intérieur à la fois fiable et compétitif à long terme. Des projets de réforme, qui avaient été rejetés par les citoyens il y a quelques années, retrouvent à nouveau droit de cité, avec cette fois de meilleures chances d'être acceptés. Le projet de loi qui est en cours de discussion au Parlement vise à harmoniser la réglementation suisse avec celle de l'UE dans tous les domaines essentiels. Il est notamment question d'instaurer un régulateur indépendant chargé, entre autres, de surveiller les échanges transfrontaliers. Du point de vue de l'ouverture des marchés, le régulateur aurait le pouvoir d'interdire toutes formes de pratiques discriminatoires entre nouveaux entrants, à condition que ces derniers se conforment aux lois suisses, ce qui constitue un réel progrès.

Télécommunications⁵

En raison des engagements pris par la Suisse pour garantir l'accès à son marché en vertu de l'AGCS, le secteur suisse des télécommunications est, si l'on en croit la revue 2004 de l'OMC, « l'un des plus ouverts et compétitifs ». La réforme dans ce secteur gagne du terrain comme l'atteste la baisse des prix, même s'il subsiste un certain nombre de problèmes, au niveau de l'accès à la boucle locale notamment. Plus de cinquante sociétés suisses et étrangères offrent maintenant des services de téléphonie fixe.

Automobile

Pour bénéficier de prix plus avantageux à l'importation, la Suisse ne ménage pas ses efforts, notamment au niveau de la libéralisation de son industrie automobile, qui – considéré dans une délimitation large du terme – est un secteur important pour l'emploi et les exportations, même s'il n'existe pas à proprement parler d'assembleurs automobiles de nationalité suisse. La Suisse était partie à l'accord de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU) de 1958, qui a joué un rôle majeur au niveau de l'harmonisation et de la reconnaissance mutuelle des spécifications techniques. La segmentation du marché suisse est un réel problème. Lorsque l'on tient compte de la TVA qui est plus faible en Suisse [voir chiffres PPP], on s'aperçoit que les accords commerciaux verticaux signés entre les grands constructeurs et importateurs automobiles maintiennent les prix au-dessus de ceux de l'UE. L'autorité de la concurrence a décidé en 2002 de prendre des mesures pour rendre illégales un certain nombre de pratiques comme la prestation de garanties par exemple. Ces nouvelles mesures devraient contribuer de manière significative à ouvrir le marché suisse aux constructeurs et assembleurs automobiles étrangers.

Recommandations

1. La mise en place d'un mécanisme officiel destiné à recueillir les commentaires des entreprises étrangères sur les réglementations et les pratiques administratives améliorerait l'ouverture des marchés en Suisse et faciliterait les interactions en vue de réformes positives en réduisant le nombre de démarches nécessaires pour transmettre des commentaires aux autorités.

L'un des éléments du processus de réforme qui a posé de sérieux problèmes aux responsables est le potentiel de blocage dû aux droits référendaires. En Suisse, la communication des réformes de la réglementation est tout aussi importante que leur conception et leur mise en œuvre. C'est pourquoi la procédure de réforme en Suisse est extrêmement soucieuse de transparence et les réformes actuelles dans ce domaine visent encore à plus d'efficacité. Cependant, bien que rien n'empêche les étrangers de s'informer des projets de réglementation, il n'y a aucune obligation expresse de solliciter une contribution étrangère au sein de la procédure législative.

La législation suisse, en particulier la loi sur les entraves techniques au commerce, s'efforce expressément de réduire les discriminations dans les secteurs de l'activité économique qui ont été libéralisés en faveur des étrangers. Le secrétariat d'État à l'Économie met en œuvre cette loi en suivant l'évolution des dispositions législatives et réglementaires et en revoyant celles de ces dispositions qui ont fait l'objet de réclamations de la part d'entreprises étrangères. Réduire le nombre de démarches nécessaires pour communiquer avec les autorités permettra d'instaurer des échanges constructifs qui ne pourront que servir l'avancement des réformes.

2. On renforcerait également l'ouverture des marchés si l'on instaurait une procédure réglementaire générale standardisée permettant aux entreprises étrangères de former un recours.

La décision formelle d'une autorité indique généralement qu'il existe une voie de droit. Il est plus difficile d'engager une action en justice quand il n'y a pas de décision formelle.

3. En préservant la transparence de la négociation, on atténuera l'impact discriminatoire de ces accords sur les tiers.

La multiplication des accords commerciaux régionaux ces dernières années fait que la négociation d'accords revient davantage à s'efforcer de réduire les discriminations à l'encontre de l'économie nationale qu'à rechercher un accès préférentiel aux marchés étrangers.

4. Une obligation précise de prise en compte, dans l'AIR suisse, des conséquences du point de vue de l'ouverture des marchés permettrait de se prémunir contre une évaluation erronée de l'impact d'un projet de réglementation.

La mise en place récente d'une analyse obligatoire d'impact de la réglementation au niveau fédéral est un progrès marquant pour la libéralisation de l'environnement économique en faisant en sorte que la réglementation ne soit pas inutilement restrictive. Les capacités analytiques étant inégalement réparties au sein du système réglementaire suisse, l'AIR n'est pas d'une qualité homogène. Faute d'obligation de consulter les parties étrangères et de prendre en compte l'impact sur le commerce extérieur et sur l'investissement étranger dans le cadre de l'AIR, les effets de l'ouverture des marchés (négatifs ou positifs) risquent d'être négligés dans l'évaluation des projets de réglementation.

5. L'une des actions prioritaires devrait être de renforcer, plutôt que de préserver, l'ouverture des marchés pour les échanges et l'investissement à l'égard d'économies régionales dynamiques hors UE.

La proximité géographique et économique du marché de l'UE, de même que sa taille, ont pour conséquence que l'harmonisation des réglementations suisses par rapport aux normes internationales mises au point dans les instances de l'UE est la méthode qui s'impose pour développer les échanges avec le premier partenaire commercial. Manifestement, on progresse rapidement dans l'alignement des normes suisses sur celles de l'UE, mais on s'efforce aussi de réduire la possibilité de discrimination de fait vis-à-vis des pays tiers, comme en témoignent les règles sur l'acceptation de l'équivalence des évaluations de conformité étrangères qui figurent dans la loi sur les entraves techniques au commerce. Par sa politique d'harmonisation consistant à s'aligner sur les normes internationales, à conclure des accords de reconnaissance mutuelle et à mettre en place un cadre pour l'acceptation de l'équivalence des évaluations de conformité étrangères, la Suisse a adopté une approche intégrée de l'ouverture des marchés dans le domaine de la normalisation. Il sera de plus en plus important de maintenir à l'avenir l'ouverture générale des marchés.

6. Accroître les moyens d'action des autorités de la concurrence, en mettant tout particulièrement l'accent sur les règles commerciales et les principes d'ouverture des marchés, permettrait de conforter davantage les bienfaits économiques des engagements de libéralisation déjà mis en œuvre et des actions futures de libéralisation.

Instaurer la concurrence en Suisse est une tâche ardue en raison d'une culture consensuelle qui est le double produit d'un rude environnement favorisant les comportements coopératifs et de l'obligation institutionnelle de consulter toutes les parties concernées. La topographie du pays et l'histoire de la Confédération ont en outre contribué à des approches régionales spécifiques de la régulation des différents aspects de l'économie moderne. L'affectation des recettes excédentaires que permettent de dégager les prix administrés localement au subventionnement d'activités économiques ou sociales relevant d'autres secteurs implique que la mise en place d'une concurrence efficace est à

la fois une finalité et un moteur de la réforme de la réglementation. Or, c'est de nouveaux progrès dans la concurrence intérieure sur les marchés de biens et de services que l'économie suisse tirera le plus de profit du point de vue de sa compétitivité et de l'ouverture de ses marchés. Les gains substantiels découlent d'une réforme de la politique de la concurrence dans le secteur automobile – malgré l'absence de nouveaux engagements de libéralisation de ce secteur vis-à-vis des autres pays – mettent en lumière le rôle fondamental que doivent jouer les considérations liées à l'ouverture des marchés dans la conception et la mise en œuvre de la politique de la concurrence.

Notes

1. Pour plus de détails, lire le chapitre 2, partie II.
2. Lire le chapitre 2, partie II pour une analyse de l'AIR et des conséquences pour les PME.
3. Pour plus de détails, lire le chapitre 3, partie II.
4. Pour plus de détails, lire le chapitre 6, partie II.
5. Voir partie I, pour plus de détails sur la réforme de ce secteur.

Bibliographie

- Banque mondiale (2005), *Doing Business Website*, Washington DC, <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/>.
- DG Trade, European Commission (2005), *Market Access Sectoral and Trade Barriers Database*, <http://mkacdb.eu.int/>.
- Economist Intelligence Unit (EIU) (2005-06), *Country Report : Switzerland*, Londres.
- OCDE (2002), *Intégration de l'ouverture des marchés dans le processus de réglementation : caractéristiques des pratiques observées dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2005a), *Réformes économiques : Objectif croissance*, chapitre 3, « Notes par pays – Suisse », Paris.
- OCDE (2005b), *IDI – Annuaire des statistiques d'investissement direct international*, Paris.
- OCDE (2005c), « Selection of OECD Social Indicators : How does Switzerland compare? », Paris.
- OMC (1994), *Trade in Services – Switzerland – Final List of Article II (MFN) Exemptions*, 15 avril, GATS/EL/83.
- OMC (2004a), *Trade Policy Review Body – Trade Policy Review – Reports by Switzerland and Liechtenstein*, Trade Policy Review Body, 17 novembre, WT/TPR/G/141.
- OMC (2004b), *Trade Policy Review Body – Trade Policy Review - Switzerland and Liechtenstein – Report by the Secretariat*, Trade Policy Review Body, 17 novembre, WT/TPR/S/141.
- Organe parlementaire de contrôle de l'administration (2002), *L'ouverture des marchés publics en Suisse sous l'angle juridique et économique*, Rapport final à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national, Berne, www.parlament.ch.
- Price Inspector (2003), *Surveillant des prix, Rapport annuel 2003*, Government of Switzerland, Berne, www.monsieur-prix.ch.
- United States Foreign Commercial Service (USFCS) (2004a), « Automotive Parts Industry in Switzerland », an *International Market Insight* report, Zurich.
- USFCS (2004b), *Doing Business in Switzerland : A Country Commercial Guide for US Companies*, www.buyusainfo.net/docs/x_6495986.pdf.
- USFCS (2004c), « Swiss Automotive Market Poised for Liberalization », an *International Market Insight* report, Zurich.
- United States Trade Representatives (USTR) (1995-03), *National Foreign Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, www.ustr.gov/reports/.
- World Economic Forum (WEF) (2004), *Global Economic Competitiveness Report : 2003-2004*, Davos.

PARTIE II
Chapitre 5

**Cadre pour une régulation de qualité
du transport aérien et ferroviaire,
des télécommunications
et des services postaux***

* Pour plus d'informations, voir le rapport de référence « Cadre pour une régulation de qualité du transport aérien et ferroviaire, des télécommunications et des services postaux » disponible sur le site www.oecd.org/regreform/backgroundreports.

Introduction et contexte

L'expérience d'autres pays de l'OCDE montre que les secteurs des infrastructures ou de réseaux¹ se prêtent difficilement aux réformes, mais que ces dernières sont impératives. Elles sont en effet indispensables pour améliorer les performances et l'efficacité des infrastructures modernes et pour garantir les interconnexions transfrontalières. La réforme implique une re-régulation soigneusement pensée pour gérer des structures de marché et des interactions nouvelles complexes. L'une des principales difficultés des secteurs de réseaux tient à leurs caractéristiques économiques, et souvent techniques, qui exigent une gestion et un contrôle centralisés. Il est difficile, sinon impossible, de contourner ce noyau de monopole naturel² autour duquel la concurrence doit se développer. En outre, nombre de ces secteurs sont considérés comme des services publics, ce qui fait de la réforme un sujet politiquement sensible, car on craint que cette dernière et l'arrivée de nouveaux acteurs sur le marché n'entraînent un affaiblissement ou une perte des fonctions de politique sociale ou régionale traditionnellement garanties par un seul opérateur monopolistique.

Toutefois, les réformes peuvent s'accompagner de gains d'efficacité très conséquents et les meilleures pratiques internationales montrent qu'il est possible de concevoir des solutions pour préserver les fonctions de service public. L'obtention de ces gains d'efficacité et la réalisation d'autres objectifs de politique publique supposent en particulier d'instaurer des régulateurs indépendants efficaces, dotés d'objectifs clairs. Le recours à des mécanismes garantissant la qualité de la régulation – en particulier les évaluations comparatives et l'analyse d'impact de la réglementation – peut aider à instaurer les règles les plus adaptées.

Ce chapitre examine les cadres de régulation de quatre secteurs particulièrement importants pour la Suisse, le transport aérien, le transport ferroviaire, les télécommunications et les services postaux, le secteur de l'électricité étant abordé dans un autre chapitre. En comparaison internationale, la taille de ces secteurs est relativement importante par rapport à la population. Le secteur de l'électricité joue un rôle significatif au regard de la densité du réseau et de l'existence de grands acteurs internationaux sur le marché européen de l'électricité (aux côtés d'une kyrielle de très petites entreprises locales), ce qui témoigne de la position vitale de carrefour de commerce et de transit européen du pays. Outre leurs fonctions internes, la plupart de ces acteurs jouent aussi un rôle clé à l'extérieur, non seulement dans l'intégration plus étroite de l'économie régionale et de l'économie locale, mais aussi sur le marché régional au-delà des frontières, en Europe. Ces secteurs sont importants pour les entreprises, mais les citoyens en attendent beaucoup eux aussi, à divers titres : service public, environnement, sécurité, etc. Les enjeux dépassent de loin la seule question de la concurrence.

La modernisation du cadre dans lequel ils sont régulés apparaît donc d'autant plus importante. La Suisse a réalisé des progrès louables en la matière, mais tous les secteurs d'infrastructures helvétiques doivent redoubler d'efforts pour conforter, achever, voire,

dans un cas (électricité), engager les réformes. Cela impose en partie de suivre l'évolution de l'Union européenne (UE) dans ce domaine, pour que les connexions régionales s'effectuent en douceur et que les entreprises suisses bénéficient des mêmes avantages que leurs concurrents.

Le retard de la Suisse par rapport aux développements récents de l'UE est très variable d'un secteur à l'autre. La réforme du rail a suivi de très près les orientations prises dans l'UE et des progrès ont été accomplis dans les télécommunications, même si l'on observe un certain décalage dans la mise en œuvre de certaines étapes, telles le dégroupage de la boucle locale. À l'inverse, la réforme des services postaux progresse lentement et celle de l'électricité n'est pas encore engagée, les plans de réforme établis de longue date par la Confédération s'étant jusqu'ici heurtés à l'opposition du public et des intérêts catégoriels. Le problème n'est pas tant le retard par rapport à l'UE que ses conséquences pour les entreprises suisses : le bon fonctionnement de ces secteurs affecte directement la compétitivité suisse, tant sur le marché intérieur qu'à l'extérieur. Il est vital pour les entreprises suisses d'être structurellement bien intégrées et de bénéficier de connexions performantes et économiques avec l'Europe, leur premier marché, tout comme il est vital pour le développement à long terme du marché suisse de disposer de connexions efficaces.

Les graves problèmes rencontrés dans deux secteurs importants – le transport aérien et l'électricité – montrent la nécessité de réformes efficaces et rapides et soulignent les dangers d'une action relativement lente et fragmentaire face à des secteurs complexes, confrontés à des mutations rapides. Dans le cas du transport aérien, la lenteur de l'ajustement du cadre institutionnel à la libéralisation en cours a beaucoup joué dans les difficultés rencontrées ces dernières années. Le secteur de l'électricité a lui aussi suscité des préoccupations. Les structures institutionnelles non réformées à ce jour contribuent au grave problème de la fiabilité du réseau européen. L'absence d'opérateur de système de transport indépendant et efficace est le problème le plus pressant.

La Suisse doit rattraper son retard en matière de réformes par rapport aux autres pays européens, sans nécessairement en devenir le chef de file, même s'il convient de ne pas manquer les occasions qui pourraient s'offrir en la matière³. Les pays qui réforment tard comme la Suisse peuvent considérablement profiter du processus d'apprentissage par lequel sont passés les pionniers des réformes. Ce décalage offre des occasions, dont les autorités suisses ont d'ailleurs cherché à se saisir, de mettre à profit les expériences internationales pour instaurer de nouveaux cadres de régulation fondés sur les meilleures pratiques émergentes. Il ne doit pas cependant servir d'excuse à l'attentisme.

Régulateurs indépendants : avantages et difficultés

Les autorités de régulation indépendantes jouissent de pouvoirs significatifs et d'une forte autonomie décisionnelle. Dans une certaine mesure, elles s'inscrivent dans la tendance plus générale de la nouvelle gestion publique consistant à décentraliser les tâches de l'État, bien qu'elles se distinguent d'autres administrations décentralisées par leurs pouvoirs de régulation et leur autonomie. Elles participent aussi d'une tendance observée dans l'ensemble de la zone OCDE à différencier les fonctions importantes de l'État appliquées aux secteurs de réseaux – élaboration stratégique des politiques, régulation et, souvent, propriété. Elles sont généralement instaurées après l'ouverture de ces secteurs à la concurrence afin d'assurer l'indépendance de la régulation du marché libéralisé à l'égard des intérêts commerciaux et des pressions politiques à court terme. Bref, elles peuvent apporter une contribution significative à l'efficacité des secteurs qu'elles supervisent. Ces

autorités posent néanmoins un problème dans la plupart des pays, car elles ne s'intègrent pas directement dans les structures administratives traditionnelles et soulèvent des questions de responsabilité. Elles courent en effet le risque d'être capturées et les relations avec les autorités de la concurrence doivent être soigneusement gérées pour éviter le morcellement des politiques. Pour déjouer ces difficultés, les régulateurs indépendants doivent être conçus et structurés avec le plus grand soin, ce qui implique, par exemple, de prévoir des procédures de recours efficaces.

Influence de l'Union européenne

Les directives européennes ont encouragé l'instauration de régulateurs indépendants pour les secteurs en réseau dans le cadre de la libéralisation des marchés. Bien qu'elle ne soit pas membre de l'UE, la Suisse est très influencée par l'évolution de la législation européenne et a signé plusieurs accords bilatéraux visant à s'en rapprocher, notamment dans le secteur du transport aérien, routier et ferroviaire. Étant donné la position géographique centrale de la Suisse en Europe et la taille modeste de son marché intérieur, la convergence est essentielle dans ces secteurs qui n'ont guère d'intérêt économique s'ils ne peuvent se développer dans un cadre européen. Il faut remarquer que les plus grands progrès dans le sens de l'indépendance des autorités de régulation ont été accomplis dans les secteurs soumis à des pressions extérieures en faveur de la réforme, celles de l'OMC et de l'UE pour les télécommunications et celles de l'UE pour le secteur ferroviaire.

Des avancées jusqu'ici ponctuelles

L'évolution de la régulation des secteurs de réseaux a été plus lente en Suisse que dans de nombreux pays d'Europe. Le système de démocratie directe a une incidence sur le rythme d'évolution possible, les votes populaires retardant souvent le changement dans un contexte de fort attachement au service public, lequel entretient des liens étroits avec les secteurs de réseaux. L'adoption d'un modèle de régulation reposant sur des instances indépendantes s'oppose aux pratiques habituelles fondées davantage sur la recherche d'un consensus, qui permet l'expression directe des intérêts particuliers. Le caractère ponctuel des réformes est une autre caractéristique suisse. Aucune démarche coordonnée n'a été adoptée pour l'instauration de régulateurs indépendants et de nombreux régulateurs ont une assise juridique faible, qui nuit à leur efficacité. Les régulateurs se sont également développés dans le contexte d'institutions propres à la Suisse, les « offices », qui font partie de l'administration centrale avec une certaine autonomie de gestion mais n'ont pas l'indépendance des régulateurs authentiques. Certains régulateurs sont en fait des offices, tandis que d'autres sont plus indépendants et prennent la forme de commissions extraparlimentaires investies de pouvoirs décisionnels. Le cadre juridique en vigueur ne renferme pour l'instant aucune disposition claire relative au statut d'autorités de régulation indépendantes.

La Suisse bénéficie toutefois de services de qualité dans les secteurs de réseaux examinés ici – transport aérien, transport ferroviaire, télécommunications et services postaux. Les attentes des citoyens sont fortes et contribuent à ce bon niveau. Une consolidation des réformes est néanmoins nécessaire pour pérenniser les acquis. Il s'agit de renforcer le cadre général de régulation de ces secteurs et d'adopter une démarche plus cohérente qui se substitue aux changements graduels apportés jusqu'ici. Ce processus est engagé, mais il est loin d'être achevé.

Perspectives sectorielles

Transport aérien

Poids économique

Ce secteur, très important d'un point de vue économique pour la Suisse, est particulièrement bien développé en comparaison internationale. Son importance a d'ailleurs été soulignée par le Conseil fédéral dans un rapport de 2004. La Suisse compte moitié moins d'appareils immatriculés que la France et l'Allemagne, dont la population est de huit à douze fois supérieure à celle de la Suisse, et cinq fois plus qu'aux Pays-Bas, pour une population seulement deux fois plus nombreuse. Les aéroports jouent un rôle vital dans l'économie des cantons qui en sont dotés. Les six aéroports principaux représentent environ 5 % du PIB et procurent plus de 150 000 emplois si l'on tient compte des effets indirects. Une régulation efficace, comprenant l'harmonisation avec l'UE, premier marché de ce secteur et la réglementation en matière de sécurité, est importante pour assurer la vitalité économique de ce secteur de façon durable. La Suisse a progressé sur ces deux fronts, en particulier au plan de la convergence avec la réglementation européenne grâce à un accord bilatéral prévoyant l'adoption directe de la législation européenne dans ce domaine. Toutefois, ce n'est qu'après une série d'accidents graves que des améliorations ont été apportées au cadre réglementaire en matière de sécurité.

Historique des réformes

Le mouvement de réforme s'est amorcé en 1978 en Amérique du Nord, avec l'ouverture du marché, et s'est propagé à l'Europe à la fin des années 80. Ce phénomène a radicalement transformé les structures, notamment en encourageant l'émergence d'une nouvelle structure de marché dite « réseau en étoile », qui a permis d'importantes économies d'échelle et de gamme. Les pays dont les marchés sont les plus ouverts aujourd'hui affichent des performances globalement supérieures aux autres selon plusieurs indicateurs (taux de remplissage, tarifs). Comme pour les autres secteurs d'infrastructures, l'UE a mené depuis 1987 une active politique de réforme, promulguant une série de trains de mesures visant à ouvrir les marchés. Le troisième, mis en œuvre en 1993, a parachevé l'instauration du Marché unique dans l'ensemble de l'UE et favorisé de nouveaux changements, parmi lesquels figure l'apparition de compagnies aériennes à bas coûts qui vont à l'encontre du modèle du réseau en étoile en établissant des routes directes. Avec cette évolution s'est posée la question de la régulation de l'allocation des créneaux.

Importance de l'Union européenne

L'UE est le premier marché régional du secteur; dont la bonne santé est donc étroitement liée à long terme à son appartenance au Marché unique européen. Ceci est attesté par le fait que le premier accord bilatéral entre la Suisse et l'Union européenne, en 1999, ait été signé dans le transport aérien. Cet accord repose sur une démarche d'intégration particulièrement volontariste comparativement aux autres accords bilatéraux avec l'UE. Il revient à intégrer partiellement le marché suisse du transport aérien au sein du Marché unique sur la base de l'engagement pris par la Suisse d'adopter l'acquis communautaire, dont l'application et l'interprétation sont en partie contrôlées par les institutions européennes. La sensibilité du secteur aérien suisse aux relations avec des partenaires de l'UE a été récemment mise en lumière par l'échec des négociations autour

d'un accord avec l'Allemagne concernant les approches de l'aéroport de Zurich, principal aéroport du pays. La nécessité pour les vols de se terminer sur le territoire suisse, survolant une zone peuplée de la ville, a suscité des préoccupations environnementales avec le risque qu'une initiative populaire ne réduise le nombre de vols.

Autorités de régulation

Le secteur du transport aérien présente une structure complexe (composée de compagnies aériennes, d'aéroports, de contrôle aérien et de services de manutention au sol) et fait l'objet d'une forte réglementation, qui reflète les caractéristiques internationales du secteur, la nécessité technique d'une étroite coordination et l'importance de la sécurité.

Le cadre de régulation repose sur l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC), une division du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) en vertu de la loi fédérale sur l'aviation. L'OFAC a la responsabilité générale de tous les aspects de la législation et de la surveillance du secteur. Comme dans d'autres pays européens, la gestion des créneaux horaires – une composante importante de la régulation sur un marché libéralisé – relève de la responsabilité d'un organisme à but non lucratif, Slot Co-ordination Switzerland, financé par les taxes collectées par les aéroports et les compagnies aériennes qui les utilisent. Ce système semble bien fonctionner, car les compagnies aériennes *low cost* ont considérablement accru leur présence dans certains aéroports.

Performance

Les réformes ont été politiquement difficiles pour la Suisse, qui a commencé avec un transporteur unique à coûts élevés, Swissair. La modernisation de la loi fédérale sur l'aviation, en 1997, a marqué le coup d'envoi du processus de réforme, qui a conduit à l'élimination des subventions aux aéroports, à l'abolition du monopole de Swissair, au retrait de la Confédération du conseil d'administration de Swissair, à la suppression de l'autorisation préalable des tarifs aériens et à la conclusion d'accords « ciel ouvert ». Les effets conjugués de la stratégie d'ouverture du marché et des attentats de septembre 2001, qui ont entraîné une forte chute du trafic aérien, ont contribué à la faillite de Swissair. Son successeur, Swiss, se redresse lentement et a été repris par Lufthansa en 2005. L'autre grand problème est le bilan en matière de sécurité. Plusieurs accidents ultérieurs à l'écrasement d'un avion Swissair au Canada en 1998 ont nui à un historique auparavant excellent. Ces problèmes ont attiré l'attention sur les dysfonctionnements du système de régulation, notamment sur l'insuffisance des ressources et des pouvoirs d'exécution de l'OFAC. L'indépendance du Bureau d'enquêtes sur les accidents d'aviation a également été mise en question. Une importante réorganisation est intervenue depuis.

Transport ferroviaire

Poids économique

Comme le transport aérien, le transport ferroviaire est économiquement très important pour la Suisse. Le réseau est très utilisé, avec 1 900 km parcourus chaque année par personne, ce qui classe la Suisse au premier rang de l'OCDE devant le Japon, et 128 trains quotidiens par ligne, le record en Europe. L'importance économique du réseau ferré trouve ses origines dans une ferme volonté de promouvoir des transports respectueux de l'environnement alpin, volonté qui a été inscrite dans la Constitution après

l'approbation de l'Initiative des Alpes par le peuple suisse et les cantons en 1994. La constitution précise que le trafic de marchandises à travers la Suisse sur les axes alpins s'effectue par rail et que le Conseil fédéral prend les mesures nécessaires à cet effet. L'importance du rail se retrouve aussi dans plusieurs lois régissant le secteur. Le transport ferroviaire est considéré comme un important service public. La réforme est donc un sujet sensible.

Historique des réformes

Compte tenu du relatif manque de recul sur l'expérience pratique de l'OCDE, qui concerne principalement le transport de marchandises, les voies de réforme à adopter dans le secteur du transport ferroviaire suscitent quelques débats. L'un des objectifs clés de la réforme est la mise en place d'infrastructures et de services régionaux intégrés, et de favoriser l'efficacité et la compétitivité de ce mode de transport, surtout pour les marchandises. Les nouveaux acteurs du marché peuvent être plus performants que les opérateurs en place car ils apportent des méthodes de gestion plus souples ou encore ils stimulent les réformes dans les sociétés déjà établies. Cependant, si elle est mal structurée et si ses différentes phases s'enchaînent mal, la réforme peut engendrer des coûts et gêner l'investissement. Deux démarches de base sont possibles : d'un côté un cadre de régulation léger, qui laisse une grande part de la gestion aux sociétés elles-mêmes, comme aux États-Unis, et de l'autre, un dispositif plus classique qui investit un régulateur indépendant d'une considérable autorité sur des questions telles que l'allocation des capacités, comme dans l'UE. Le taux d'utilisation et la structure du réseau revêtent une importance considérable à cet égard.

À partir de 1991, mue en particulier par la nécessité de résoudre d'importants goulets d'étranglement dans l'infrastructure européenne, l'UE a progressivement mis en place un marché ferroviaire plus ouvert. Dans un Livre blanc de 2001, la Commission européenne a conclu que le système ferroviaire est un facteur déterminant pour une croissance durable. La législation européenne vise à conforter le financement des infrastructures, à renforcer la réglementation en matière de sécurité, à instaurer des conditions réelles de concurrence pour les nouveaux entrants et à améliorer l'interopérabilité régionale. Elle a été portée par trois trains de mesures, dont le troisième (qui proposait la concurrence dans le transport de passagers à partir de 2010) est encore en discussion.

En Suisse, la réforme des transports ferroviaires a été engagée en 1999 aux fins d'harmonisation avec l'UE. L'infrastructure a été séparée du transport (séparation comptable); le transport de marchandises a été ouvert aux tiers et peut être considéré comme entièrement libéralisé aujourd'hui. Dans le transport de voyageurs, l'accès fait l'objet de concessions. Des procédures d'appels d'offres ont été introduites pour le transport local et régional de voyageurs en 1996 à titre optionnel. L'offre de transport régional est définie conjointement par les entreprises publiques de transport, les cantons et la Confédération. Les coûts non couverts de ces services sont estimés à l'avance et préalablement acquittés par les autorités publiques. La concurrence dans le domaine du transport de marchandises a été également stimulée par l'accord bilatéral avec l'UE sur le transport terrestre, qui contient une disposition de réciprocité permettant aux entreprises étrangères d'établir des liaisons en train conventionnel avec la Suisse et de la traverser. Les Chemins de fer fédéraux (CFF), dont la Confédération reste l'unique propriétaire, ont été transformés en société de droit public et recapitalisés pour leur conférer une plus grande autonomie. Leurs relations avec la Confédération ont été redéfinies par un contrat de

service de quatre ans au titre duquel ils reçoivent une contribution aux coûts d'infrastructure et doivent atteindre des objectifs de productivité. En 2003, les CFF conservaient 87 % du marché du transport de marchandises. L'investissement revêt une importance cruciale – deux tunnels transalpins sont en construction – car l'un des principaux objectifs de la politique sectorielle est de basculer de la route au rail le transport de marchandises du Nord au Sud de l'Europe. Les évolutions suivent de très près celles de l'UE et les progrès constatés en moyenne dans les États membres.

Le Conseil fédéral a présenté une deuxième phase de réforme des transports ferroviaires en février 2005, destinée en partie à se rapprocher des dispositions de l'UE. L'objectif de cette nouvelle phase est de moderniser le financement du réseau ferré (lignes secondaires), de garantir l'égalité de traitement entre les CCF et leurs concurrents, d'améliorer la réglementation en matière de sécurité et de poursuivre l'harmonisation avec l'UE. La réforme comporte quatre grands volets : une nouvelle méthode de financement fondée sur des contrats de service, au titre de laquelle la Confédération finance le réseau principal, tandis que les cantons financent les lignes secondaires; un nouveau service de sécurité (police ferroviaire); la garantie de l'accès non discriminatoire au réseau par la création d'un service indépendant chargé de l'allocation des sillons et le renforcement des responsabilités de la Commission d'arbitrage (CACF); l'amélioration de l'interopérabilité transfrontalière par l'harmonisation des normes techniques et l'extension des conditions auxquelles des concessions de services peuvent être soumises à des appels d'offres.

Autorités de régulation

Le cadre de régulation destiné à faire avancer la réforme révèle une démarche fragmentaire et ponctuelle. La seule autorité de régulation à ce jour est la très modeste Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer (CACF), qui joue un rôle mineur dans la résolution des différends. L'Office fédéral des transports (OFT) est responsable de la sécurité et de la politique. L'accès au réseau est régulé et surveillé par l'OFT, qui est également chargé de fixer les tarifs proposés aux utilisateurs. Comme l'OFT fait partie du département, et que les CCF appartiennent à la Confédération, il existe un risque de conflit d'intérêts. L'allocation des sillons est gérée par une entité contrôlée par les deux plus grandes sociétés présentes sur le marché, ce qui suscite un autre conflit d'intérêts. Une révision du cadre de surveillance est donc nécessaire; il est prévu de le renforcer, conformément aux normes de l'UE, dans le cadre du deuxième train de réformes. La Comco joue un rôle mineur, notamment en raison des exclusions prévues par la loi sur les cartels pour certains services ferroviaires.

Performance

La performance mesurée selon plusieurs indicateurs est satisfaisante en comparaison internationale, ce qui témoigne du succès de la première phase de réforme. Dans le transport ferroviaire de marchandises, le principal objectif politique a été atteint : 65 % des marchandises étaient transportées par rail en 2004, contre 23 % en Autriche et 22 % en France. La productivité des CCF s'accroît d'environ 6 % chaque année grâce à l'augmentation du trafic et la qualité du service demeure très satisfaisante, tant au plan de la sécurité que de la ponctualité. Toutefois, la concurrence à laquelle les CCF sont confrontés est très modeste, même si la part de marché des concurrents progresse régulièrement. Les prix du transport de marchandises restent assez élevés en comparaison internationale avant correction par les parités de pouvoir d'achat. Aucune concurrence

n'est pour l'instant à l'œuvre dans le transport de passagers interurbain régulier et la concurrence est très modeste dans les services de transports régionaux, qui restent fondés sur un système de concessions octroyées par la Confédération et les cantons.

Services postaux

Un service public clé

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les services postaux sont par tradition étroitement liés au concept de service public et, en particulier, aux politiques régionales visant à garantir l'accès aux services essentiels dans les collectivités les plus isolées. La réforme postale est donc très sensible de par ses implications pour le maintien du service universel. La Suisse ne fait pas exception et pourrait même être plus sensible que la plupart des autres pays car son réseau postal est plus dense et beaucoup plus utilisé qu'ailleurs et outre la livraison du courrier, il offre un moyen d'accès aux services financiers. Le nombre moyen de personnes desservies par un bureau de poste (fixe) est inférieur de moitié, voire d'un tiers, à celui d'autres pays européens tels la Finlande, l'Italie, le Danemark, les Pays-Bas et la Belgique. Le nombre de lettres reçues par personne est également bien plus élevé que dans de nombreux autres pays – six fois plus qu'en Espagne et qu'en Italie, mais aussi plus de deux fois plus qu'en France et au Royaume-Uni. Jusqu'ici, l'histoire de la réforme suisse dans ce secteur est étroitement mêlée aux craintes profondes relatives au maintien du service universel. En effet, les dispositions de service universel avaient dû être renforcées (notamment les règles relatives à la fermeture des bureaux de poste) face à la forte opposition des syndicats et du public, mais finalement, l'initiative populaire organisée contre la fermeture de bureaux de poste n'a pas réussi à rallier une majorité.

La gestion du service universel – la fourniture de services sur l'ensemble du territoire, y compris dans les zones non rentables⁴, aux mêmes conditions générales – doit être évaluée au moins en partie du point de vue des possibilités de concurrence qu'il est possible d'introduire dans un secteur qui bénéficie de quelques économies d'échelle. Le transport du courrier en lui-même ne semble pas poser problème, mais la distribution finale du courrier aux destinataires et la densité de la population sont sensibles aux économies d'échelle. Les opérateurs de services postaux qui livrent d'importants volumes de courrier, comme en Suisse, bénéficient d'économies d'échelle liées à la distribution.

Développements européens

Dès l'origine, la stratégie de l'UE a consisté à rechercher un équilibre entre l'ouverture à la concurrence et l'impératif de service universel. Un Livre vert de 1992 soulignait d'importantes disparités entre les États membres, dans la qualité et l'efficacité des services postaux, ainsi qu'un manque de coordination entre les postes nationales, qui gênait le Marché unique. La directive cadre de 1997 sur le marché intérieur des services postaux a établi une distinction entre les services réservés (monopole) et non réservés (ouverts à la concurrence), les premiers et certains des derniers étant également désignés comme des services universels. La directive postale de 2002 a donné une nouvelle impulsion à l'ouverture du marché en fixant des délais à l'introduction de la concurrence (l'ouverture totale du marché est prévue pour 2009) et en imposant une réduction progressive du domaine réservé au monopole. Elle a également renforcé les dispositions favorables à une régulation indépendante du principal opérateur postal. Étant donné que les directives fixent des conditions minimales de réforme, les États membres peuvent aller plus vite s'ils le souhaitent. La Finlande et l'Estonie ont entièrement libéralisé leur marché et d'autres

pays prévoient d'ouvrir le leur sous deux ans. Les États membres de l'UE ne vont pas tous au même rythme, mais les données de la Commission européenne indiquent que depuis le début des réformes, la qualité de service s'est améliorée et le service universel a été préservé.

Historique des réformes

En Suisse, le mouvement de libéralisation a lui aussi été amorcé en 1997 – des lois de réforme ont créé La Poste à partir du monopole original des postes et télécommunications. Ces lois ont introduit la concurrence en divisant le marché en trois segments : les services réservés (dont La Poste conserve le monopole), les services non réservés (offerts par La Poste dans le cadre de ses obligations de service universel en concurrence avec d'autres concessionnaires) et les services libéralisés. Dans ce secteur, le processus de libéralisation a été fortement influencé par la question sensible du service universel. De ce fait, l'ouverture du marché et la restructuration réglementaire afférente ont été timides. L'autre problème relatif aux axes de réforme est que les services financiers (qui entrent dans la définition du service universel) représentent une part exceptionnellement importante des recettes de La Poste. Le secteur réservé est progressivement réduit, mais il reste plus développé que dans la plupart des autres pays d'Europe et le rythme de cette réduction y est plus lent. La Poste demeure l'opérateur principal, ses concurrents ne revendiquant que 5 % du marché (mesuré par le chiffre d'affaires).

Autorités de régulation

Le dispositif de régulation du marché en développement n'est pas très avancé. La Poste appartient à la Confédération; comme nous le verrons plus loin, l'autorité de régulation, PostReg, ne fait pas partie du ministère, mais elle est placée sous sa tutelle. Le dispositif en vigueur n'est donc pas véritablement capable de résoudre le problème du conflit d'intérêts entre les diverses missions des autorités publiques. L'organisation du marché n'assure pas encore l'égalité de traitement des différents intervenants, car La Poste jouit d'un privilège qui lui permet d'offrir des conditions plus avantageuses que ses concurrents sur les frais de douane ainsi que du droit exclusif de transporter du courrier la nuit et le dimanche. La Poste est également consultée au préalable sur les changements de réglementation, ce qui témoigne de son statut hybride d'instance de la Confédération. La Poste apparaît très rentable, ses prestations de service universel générant la majeure partie de ses bénéfices (93 % en 2004 selon un audit indépendant). Le financement du service universel, qui est une condition nécessaire à de nouvelles réformes, est donc amplement garanti.

Les pouvoirs et l'indépendance de l'autorité de régulation, PostReg, sont très limités vis-à-vis du ministère. Créée par une ordonnance (et non par une loi), elle est rattachée au ministère (DETEC) et n'a pas de budget propre. Elle a un rôle de surveillance et de conseil, principalement axé sur le service universel : surveillance de l'accès au service universel et de sa qualité et traitement des réclamations des consommateurs à cet égard. Elle surveille également la séparation des comptes afférents aux activités de La Poste afin de prévenir toute subvention croisée de services non réservés par des services réservés. Elle conseille le ministère en matière de tarifs et de politique générale. Son manque de pouvoirs transparaît, par exemple, dans son incapacité à sanctionner La Poste pour le non-respect des obligations de présentation des coûts du service universel.

L'expérience d'autres pays de l'OCDE montre que peuvent coexister tout à la fois une concurrence réelle et une gestion efficace du service universel basée sur les coûts, un cadre de régulation plus puissant, garantissant que l'ancien opérateur de monopole reste à sa place, et un dispositif de financement du service universel neutre au plan concurrentiel, financement qui s'avère parfois inutile à son maintien. L'expérience suédoise montre que la seule menace de la concurrence peut suffire à forcer le secteur à rester vigilant, pour peu qu'il existe un cadre de régulation crédible qui permette à la concurrence de s'exercer, sans dispositions particulières pour les services réservés ni financement spécifique par un fonds de compensation.

Services de télécommunications

Historique des réformes

La réforme de ce secteur, intervenue dans le sillage des réformes engagées dans l'UE, a été très influencée par ces dernières. L'accord de l'OMC sur les services de télécommunications de base, qui est entré en vigueur en 1998, a été lui aussi un facteur de changement. L'ouverture du marché des télécommunications a été amorcée en 1992 avec la libéralisation des équipements terminaux de télécommunications, mais c'est en 1998 qu'a été donnée la véritable impulsion, avec la réforme structurelle qui a séparé les télécommunications des services postaux et créé Swisscom, entreprise partiellement privatisée, dont la Confédération détient aujourd'hui 66 %. À la même époque a été votée une loi d'ouverture du marché comprenant des dispositions relatives au service universel, une question importante pour ce secteur. Cette loi englobe un large éventail de services dans la définition du service universel et prévoit une période de transition de cinq ans pendant laquelle Swisscom doit fournir ce service sans compensation financière.

Autorités de régulation

Le dispositif de régulation est complexe et c'est aussi le plus solide instauré à ce jour dans un secteur d'infrastructure. Deux instances de régulation coexistent, ce qui est inhabituel. La première, créée en 1992, est l'Office fédéral de la communication (OFCOM), qui est une entité administrative distincte du DETEC mais rattachée à ce dernier. La seconde, la Commission fédérale de la communication (ComCom), a été créée par la loi de 1998, pour être le régulateur indépendant. Son indépendance est prévue par la loi à travers plusieurs mécanismes : les sept membres du Conseil d'administration doivent être des spécialistes indépendants, la ComCom ne peut recevoir aucun ordre du Conseil fédéral ou du DETEC. Les responsabilités de la ComCom couvrent l'interconnexion (accès des tiers au réseau), l'allocation des concessions aux prestataires de services, le service universel et l'attribution des radiofréquences, ainsi que la numérotation et la portabilité des numéros. L'OFCOM rend compte au DETEC et à la ComCom. L'une des forces de ce cadre de régulation, contrairement à d'autres secteurs, est l'existence de liens formels avec l'autorité de la concurrence. La Commission de la concurrence (Comco) a un rôle consultatif formel auprès de la ComCom pour les affaires de domination en matière d'interconnexion (seules les firmes dominantes peuvent être contraintes de s'interconnecter).

Questions actuelles

Le régime de régulation se caractérise notamment par son approche *ex post* de l'interconnexion : les régulateurs n'ont pas autorité pour forcer l'interconnexion et

n'interviennent qu'en cas de réclamation, auquel cas la ComCom peut exiger l'interconnexion s'il y a lieu. Ce principe est controversé, d'une part parce qu'il peut engendrer d'importants retards sur un marché en rapide évolution et, d'autre part, parce qu'il se distingue du régime *ex ante* adopté par l'UE.

Le problème le plus pressant aujourd'hui est le dégroupage de la boucle locale, domaine dans lequel la Suisse est en retard sur la plupart des autres pays de l'OCDE. Ce dégroupage est important non seulement pour la concurrence dans les services de téléphonie fixe, mais aussi dans l'accès au transport de données à grande vitesse, qui est à la base des services Internet à bas coûts, en particulier pour les entreprises. Pour le moment, Swisscom conserve le monopole sur la boucle locale. Une récente affaire d'interconnexion portée devant le Tribunal fédéral a établi qu'une nouvelle loi est nécessaire pour garantir l'accès des tiers à la boucle locale. Le Conseil fédéral a prévu à cette fin une révision de la loi sur les télécommunications, qui est en cours de discussion au Parlement. Comme la majorité des autres problèmes qui se posent dans un secteur complexe, le dégroupage de la boucle locale suscite quelques controverses. Certains estiment qu'il réduit les incitations à investir dans le réseau, mais les prix observés, qui ont une incidence sur la compétitivité des entreprises, laissent à penser que Swisscom a besoin de l'aiguillon des forces concurrentielles pour abaisser ses prix.

Performance

La relative rapidité de la réforme s'est accompagnée d'une performance globalement robuste du secteur en comparaison internationale, tant au plan de la concurrence que des prix et des services offerts. Dans le domaine mobile, Swisscom est en concurrence avec deux autres opérateurs qui se partagent environ 40 % du marché. Par ailleurs, l'opérateur de télévision par câble, Cablecom, fournit également l'accès haut débit à Internet. Parmi les pays de l'OCDE, la Suisse est bien placée par le nombre de voies d'accès de télécommunications aux consommateurs et par le développement très avancé du marché du câble. Corrigés des parités de pouvoir d'achat, ce qui représente une correction substantielle dans le cas de la Suisse, les prix offerts aux entreprises et aux particuliers sont parmi les plus bas de l'OCDE. Cependant, la téléphonie mobile est relativement moins performante et l'intensité de la concurrence sur ce marché a été mise en doute à la suite d'une enquête de la Comco sur une entente tacite sur les prix entre les trois opérateurs du marché. Les prix, qui avaient décliné après l'ouverture initiale du marché, ont cessé de baisser depuis 2001. Au moment où la Comco s'apprêtait à publier les résultats de son enquête, les trois opérateurs ont annoncé une forte baisse des prix en juin 2005.

Indépendance et capacité à rendre compte

L'indépendance institutionnelle, inhérente aux régulateurs sectoriels efficaces, pose une difficulté à la gouvernance suisse traditionnelle, plus tournée vers la capacité à rendre compte directement, comme l'illustre le système de référendum, et fondée sur des décisions collégiales. La taille modeste du pays s'accompagne d'une relative rareté des compétences nécessaires, qu'il faut parfois partager, ainsi que d'une relative indulgence envers le cumul des postes, qui peut engendrer des conflits d'intérêts. Il existe une tradition d'offices [unités des ministères (départements) avec quelques compétences décisionnelles (selon les lois qu'ils exécutent), mais sans indépendance] et de commissions indépendantes (basées sur le « système de milice », ce qui signifie des postes à temps partiel, souvent sans secrétariat propre).

Un cadre juridique peu clair pour les régulateurs indépendants

Le cadre juridique des régulateurs indépendants est un important déterminant de leur indépendance, mais il doit être évalué dans son contexte pratique, en tenant compte des traditions institutionnelles et politiques.

Le cadre juridique relatif à l'instauration de régulateurs indépendants en Suisse est diffus et manque de clarté. Aucune disposition spécifique n'est prévue pour leur création; de ce fait, les régulateurs ont des statuts différents. De manière générale, les instances de régulation sont des offices d'un département ou font partie de l'administration décentralisée d'un département. Les offices ont des liens bien plus étroits avec leur département et il est possible, par exemple, de faire appel de leurs décisions auprès de celui-ci. Cela dit, dans le contexte suisse, c'est dans les questions techniques que l'indépendance fonctionne le mieux et les offices suisses ont une certaine autonomie en la matière. La loi portant organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) prévoit d'autre part la création d'unités administratives décentralisées et l'attribution des tâches administratives à des organisations extérieures publiques ou privées. La loi ne précise pas le degré d'autonomie possible, de sorte que les instances instituées dans ce cadre n'ont pas toutes la même autonomie. Une ordonnance donne plus de détails et dresse notamment la liste des unités qui dépendent de l'administration décentralisée, tandis qu'une autre ordonnance fixe le cadre des commissions extraparlimentaires au titre de l'administration décentralisée. Ces commissions extraparlimentaires sont les seules instances réellement autonomes, même si d'autres organes, notamment les offices, peuvent bénéficier d'une assez forte autonomie administrative. Une ordonnance portant organisation du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) fixe les tâches des offices qui lui sont rattachés.

Les pouvoirs et les autres attributs des régulateurs peuvent être également fixés par des lois spécifiques relatives à l'ouverture du marché dans ce secteur. Les pressions liées aux procédures référendaires impliquent que de nombreuses lois laissent de nombreux détails à préciser dans les ordonnances. Il faut noter toutefois que les ordonnances ne peuvent accroître des pouvoirs insuffisants dans la législation principale, ce qui est souvent le cas.

La Commission fédérale de la communication (ComCom), la Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer (CACF), la Commission sur les accidents d'aviation et les bureaux d'enquête sur les accidents ferroviaires et aériens, ainsi que la Commission de la concurrence (Comco) font partie de l'administration décentralisée. La ComCom et la CACF sont des commissions extraparlimentaires. Les Offices fédéraux de l'aviation civile, des transports et de la communication font partie de l'administration centrale du DETEC. PostReg, le régulateur des services postaux, est un cas à part : il a été institué par une ordonnance, mais du fait de ses liens étroits avec le ministère, son indépendance n'est pas celle que l'on pourrait attendre d'un régulateur indépendant. En comparaison internationale, les principes adoptés dans d'autres pays sont diversifiés, mais les États membres de l'UE se sont clairement orientés vers des régulateurs indépendants. En Suisse, la culture politique et de gouvernance explique la lenteur des progrès réalisés sur la voie d'une régulation indépendante.

Indépendance et responsabilité

Il faut trouver le juste équilibre entre indépendance et responsabilité, ce qui suppose de veiller à la mise en place de structures de gouvernance et de recours appropriées et à l'instauration d'un dialogue efficace entre les régulateurs, le Parlement et les citoyens.

Structures de gouvernance

En matière de régulation, la gouvernance collégiale a montré son intérêt dans divers autres pays, bien que certains comptent un instance de direction unitaire. La collégialité peut faciliter la résolution des conflits d'intérêts dans les décisions et peut conforter la légitimité du régulateur. Elle permet de nommer des personnes d'horizons divers. Le renouvellement échelonné des membres concourt à la stabilité. En Suisse, les commissions extraparlimentaires sont collégiales, mais les nominations ne sont pas échelonnées et les postes à mi-temps nuisent au prestige des institutions.

Procédures de recours

L'existence de voies de recours efficaces et transparentes⁵ face aux décisions des autorités de régulation est non seulement un droit démocratique important, mais c'est aussi un facteur d'efficacité du système de régulation. L'un des grands problèmes du système suisse est qu'il ne prévoit pas de juridiction de première instance unique concernant les décisions des régulateurs sectoriels et de l'autorité de la concurrence, ce qui entraîne une certaine disparité entre régulateurs et secteurs. La vaste réforme du système juridique fédéral en cours vise à introduire la subsidiarité dans la procédure d'appel afin d'alléger la charge qui pèse sur le Tribunal fédéral et prévoit la création d'un Tribunal administratif fédéral. Il est encore trop tôt pour déterminer la mesure dans laquelle cela pourra contribuer à l'unité juridictionnelle pour les régulateurs sectoriels. L'idéal serait qu'un même traitement soit réservé à toutes les décisions économiques relatives à la régulation et à la concurrence.

Dialogue avec le Parlement et les citoyens

Le dialogue entre les régulateurs et le Parlement est une composante importante de la capacité à rendre compte dans de nombreux pays de l'OCDE. Il souligne l'indépendance du régulateur à l'égard des ministres et renforce la capacité à rendre compte directement. La plupart des autorités de régulation publient un rapport annuel, principalement destiné au département dont elles dépendent. Encourager le débat parlementaire autour des questions soulevées dans ces rapports pourrait être fructueux. Le dialogue direct avec les citoyens est une autre composante importante de la capacité à rendre compte et de la visibilité des régulateurs. Ce dialogue est une force générale de la Suisse étant donné son système politique et ses votes populaires. Tous les régulateurs ont des sites Internet très riches en contenu et à jour. Toutefois, certaines questions qui intéressent les régulateurs de très près, telles que la gestion future des services publics, n'ont pas fait l'objet de communications suffisantes avec le public.

Ressources

Une dotation suffisante en ressources humaines et financières est une importante garantie d'indépendance. L'expertise technique du personnel des instances de régulation est indispensable pour garantir l'indépendance de vue sur les problèmes qui se posent. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, les régulateurs suisses sont financés soit par le

budget fédéral, soit par des taxes levées sur le secteur régulé. L'OFT, dans le secteur ferroviaire, se distingue par l'importance de son budget et par le fait que son financement repose principalement sur des fonds publics, témoignage du rôle qu'il joue dans l'investissement et dans la régulation. Dans les autres secteurs, les budgets sont plus ou moins comparables à ceux observés dans les autres pays de l'OCDE. Les règles budgétaires semblent laisser une certaine autonomie financière aux offices. Quant aux ressources humaines, elles paraissent très faibles pour l'OFAC et PostReg. Le système de milice, et de postes à temps partiel, qui s'applique aux dotations en personnel, bien qu'il résulte de la pénurie de compétences spécialisées dans un petit pays, affaiblit indéniablement la position des régulateurs par rapport à ceux de nombreux autres pays de l'OCDE qui travaillent à plein-temps et sont bien payés. L'absence de règles de prévention des conflits d'intérêts avec le secteur privé est aussi un problème.

Architecture institutionnelle horizontale

Il importe de considérer les régulateurs dans une perspective d'administration globale, ce qui suppose d'examiner les secteurs et les fonctions confiés aux régulateurs. Confier la couverture d'un grand secteur à une instance peut favoriser la cohérence de l'approche économique, mais un trop grand nombre de fonctions peut nuire à la clarté des objectifs des régulateurs, dans un contexte où ils n'ont pas de pouvoirs démocratiques pour effectuer des arbitrages politiques entre des objectifs également désirables, tels la sécurité et l'efficacité.

Responsabilités sectorielles

Dans les télécommunications, l'existence parallèle de l'OFCOM et de la ComCom, qui couvrent à eux deux un domaine identique à celui qui est confié à un seul régulateur dans d'autres pays de l'OCDE, est originale et engendre une certaine complexité. Le secteur du rail est particulier lui aussi : l'OFT a tous les pouvoirs dans ce domaine ainsi que sur l'ensemble du secteur du transport, ce qui est comparable aux ministères dans d'autres pays de l'OCDE, alors que la CACF, le régulateur indépendant, joue un rôle marginal. Dans le secteur postal, PostReg jouit de pouvoirs limités, portant principalement sur le service universel. Dans certains pays, la régulation des services postaux a été fusionnée à celle des télécommunications, ce qui favorise immédiatement un degré élevé d'indépendance et de responsabilité. Enfin, dans le transport aérien, l'OFAC a de nombreuses compétences, comme dans d'autres pays.

Responsabilités fonctionnelles

Toutes les instances suisses examinées dans ce rapport ont une fonction économique, à laquelle s'ajoute, pour l'OFT et l'OFAC, un rôle important en matière de sécurité. Ce sont les objectifs de PostReg, de l'OFCOM et de la ComCom qui sont les plus clairement définis au plan économique. Les objectifs de l'OFT et de l'OFAC sont exprimés en termes généraux et moins clairs. Les missions de l'OFCOM et de la ComCom consistent à veiller à l'existence d'une concurrence effective, à un service universel fiable et à la disponibilité générale de services de qualité, le tout à un prix raisonnable. Les objectifs de PostReg sont eux aussi clairement définis et portent sur le service universel et le développement de la concurrence.

Les objectifs de l'OFAC témoignent de l'histoire du secteur du transport aérien depuis 50 ans et de l'important corpus législatif qui s'est constitué. L'OFAC est globalement chargé

de la « surveillance de l'aviation sur l'ensemble du territoire », ce qui suscite des tensions entre deux objectifs différents, développement économique et appui au secteur d'une part, et sécurité des passagers d'autre part. Une réforme interne a permis de distinguer plus clairement ces objectifs. Dans le secteur ferroviaire, les objectifs clairs imposés à la CACF par les trains de mesures de l'UE contrastent avec les objectifs beaucoup plus vagues de l'OFT, lesquels illustrent les divers aspects à prendre en compte, en particulier la préférence du public suisse pour le transport ferroviaire aux dépens du transit routier transalpin. La présentation que l'OFT fait de lui-même couvre l'infrastructure, les questions techniques (sécurité) et la gestion du trafic. La première de ces fonctions est liée à l'investissement et difficilement dissociable des décisions politiques. L'organisation de l'OFT est comparable à celle que l'on rencontre dans d'autres pays européens, mais elle pourrait être ajustée pour renforcer la surveillance indépendante des sillons. De même, l'OFAC exerce des fonctions de sécurité et de régulation ainsi que des fonctions économiques dans le cadre d'un mandat peu précis. Un récent audit réalisé après une série d'accidents graves a montré la nécessité d'une définition plus claire de la fonction de sécurité. Cependant, les fonctions de régulation, qui consistent à veiller au bien-être des citoyens au moyen de tarifs plus bas et de meilleurs services, et la fonction économique, qui consiste à favoriser le développement économique du secteur, sont encore étroitement imbriquées. Les fonctions de surveillance des prix de certains services, tels les services de gestion et les services aéroportuaires, sont exercées en commun avec le Surveillant des prix.

Coordination avec d'autres administrations

La coordination des régulateurs avec d'autres organismes – en particulier l'autorité de la concurrence – est importante pour minimiser les lourdeurs réglementaires. Trois démarches fondamentales peuvent être retenues : une doctrine commune pour la mise en œuvre des règles; la coordination des calendriers décisionnels, et la coordination des calendriers de mise en conformité. Cela permet d'avoir une vue d'ensemble des relations qui, dans le cas de la Suisse, impliqueraient le Surveillant des prix, la Commission de la concurrence et le Bureau fédéral de la consommation.

La mission du Surveillant des prix, qui jouit d'une grande popularité auprès du public, est de prévenir les augmentations de prix excessives ou le maintien injustifié de prix par des cartels et des entreprises dominantes. À cette fin, il surveille les prix et commence par rechercher un règlement amiable s'il repère un problème. Excepté pour les prix fixés par des instances politiques, il peut interdire une hausse de prix ou le maintien d'un prix excessif, même si un recours est possible. Les instances politiques doivent le consulter avant d'augmenter les prix. Des mécanismes permettent une étroite coopération avec la Comco⁶. Le cadre dans lequel le Surveillant des prix exerce sa mission diffère de celui de nombreux autres pays de l'OCDE en ce que ses fonctions en matière de prix sont plus souvent confiées aux régulateurs sectoriels et s'exercent *ex ante* plutôt qu'*ex post*.

Ses recommandations dans les secteurs de réseaux sont généralement suivies, au moins en partie. Son rôle varie selon les secteurs et dans le temps. Il ne couvre pas les tarifs du transport aérien, mais les tarifs en matière d'infrastructures terrestres et de sécurité aérienne. Il a procédé à des examens des tarifs des CFF (rail) et des accords amiables ont été trouvés. Une surveillance plus régulière est en projet. Il peut recommander les prix des services postaux réservés, ce qu'il a fait à plusieurs reprises. Il est intervenu régulièrement

dans le cadre des taxes d'abonnement au câble et a formulé plusieurs recommandations à l'intention de la ComCom sur les prix d'interconnexion et le service universel.

L'égalité de traitement requiert une coordination efficace entre les régulateurs sectoriels et l'autorité de la concurrence et pour cela, une claire répartition des tâches et une coopération harmonieuse sont essentielles. Mais des difficultés peuvent se poser, surtout lorsque les régulateurs sectoriels ont des objectifs sans lien avec la concurrence (tels que la sécurité ou le service universel). À ce stade précoce de l'évolution de ses structures de régulation, la Suisse ne dispose d'aucun cadre d'ensemble pour ces relations, mais dans les grandes lignes, elle applique habituellement une combinaison de deux approches. La première est l'application de la loi sur la concurrence s'il n'existe pas de régulation économique sectorielle du marché conforme à certains critères (c'est ce qui s'est produit, par exemple, dans la téléphonie mobile, où les tribunaux ont confirmé la compétence de la Comco; voir aussi la décision du Tribunal fédéral dans l'affaire EEF/WATT-Migros). La deuxième est une division du travail par mandats, c'est-à-dire que le droit de la concurrence est le domaine de compétence exclusive de la Comco et la régulation, celui des régulateurs économiques (à titre d'exemple, la Comco joue un rôle consultatif auprès de la ComCom pour déterminer s'il existe une position dominante qui justifierait une intervention du régulateur). Les seules procédures de coopération formelle prévues à ce jour concernent le secteur des télécommunications. Une approche plus systématique de ces relations, qui puiserait dans l'expérience d'autres pays de l'OCDE, serait utile.

La protection des consommateurs est relativement embryonnaire et jusqu'ici, la coordination est surtout intervenue dans les télécommunications.

La coordination à l'échelle internationale est importante elle aussi, car elle permet de profiter de l'expérience des autres et évite d'être contourné par des firmes multinationales. Les régulateurs ont fait beaucoup d'efforts pour rejoindre les groupes de régulateurs européens, en dépit des difficultés que pose la non-appartenance de la Suisse à l'UE.

Pouvoirs nécessaires à une régulation de qualité

Les pouvoirs confiés aux autorités régulatrices comptent beaucoup dans leur efficacité. Les régulateurs peuvent avoir autorité pour émettre des avis, fixer des règles, surveiller et inspecter, faire respecter la réglementation, délivrer des licences et des permis, fixer les prix et régler les différends. Les situations sont extrêmement diverses d'un pays à l'autre et les pouvoirs peuvent être répartis entre le régulateur et le ministère ou d'autres administrations. Les pouvoirs doivent être conférés par des lois ou des règlements. Les pouvoirs des autorités de régulation suisses varient selon des facteurs tels que leur base juridique, mais ils sont généralement moindres que ceux des régulateurs de nombreux autres pays de l'OCDE. Dans le secteur postal, PostReg a des pouvoirs beaucoup plus restreints que de nombreux régulateurs européens, tandis que dans les télécommunications, la régulation est bien plus forte en comparaison internationale. Dans le secteur ferroviaire, la majorité des pouvoirs est dévolue à l'office et non au régulateur, tout au moins à ce jour, et contrairement à d'autres pays, aucun régulateur indépendant n'a été institué en matière de sécurité. Dans le transport aérien, le cadre général liant les différents intervenants n'est pas parfaitement coordonné.

Indépendamment des secteurs considérés, certains pouvoirs, tels celui d'obtenir de l'information, sont aussi assez faibles. La transparence est une force générale de la Suisse,

et elle joue un rôle important dans l'indépendance et l'efficacité des régulateurs. Les processus décisionnels et les explications de décisions souvent complexes sont habituellement très clairs. Les régulateurs suisses consentent beaucoup d'efforts pour être transparents et clairs, mais leur relatif manque d'indépendance engendre un risque d'opacité, car les décisions ne leur appartiennent pas totalement. La cohérence et la prévisibilité des décisions constituent un autre déterminant d'une régulation de qualité. Dans le système suisse de droit civil, les lois définissent très précisément le cadre des décisions. La principale difficulté réside dans la révision judiciaire, qui peut produire des résultats inattendus et s'accompagner de longs délais d'attente jusqu'aux décisions. La réforme du système judiciaire en cours devrait résoudre ce problème. Enfin, la conformité aux procédures et la consultation des parties intéressées sont elles aussi propices à la confiance dans les systèmes de régulation. La Suisse a une excellente tradition en la matière.

Les pouvoirs intéressant les secteurs examinés ici peuvent se classer dans les catégories suivantes :

- *Inspection, surveillance et sanctions ayant trait à la sécurité.* Dans le secteur ferroviaire, l'OFT jouit d'importants pouvoirs (il peut par exemple retirer des certificats de sécurité). Dans le transport aérien, l'OFAC a des pouvoirs précis de surveillance et d'inspection et peut appliquer des sanctions, mais il s'est révélé assez indulgent pour les appareils suisses et ses calendriers d'inspection sont moins réguliers que ceux d'autres pays.
- *Délivrance des licences.* L'octroi des licences est un aspect crucial des pouvoirs d'un régulateur indépendant. Ce pouvoir est délégué aux régulateurs des télécommunications. Un régime de concession a été introduit pour les services postaux non réservés, mais les licences sont délivrées par le DETEC, et non par PostReg (qui conseille le DETEC).
- *Inspections et sanctions ayant trait aux licences.* Les opérateurs de télécommunications détenteurs de licence doivent communiquer les informations appropriées aux régulateurs et l'OFCOM peut conduire des inspections, mais il n'a pas autorité pour saisir des documents. La ComCom peut prendre certaines mesures, notamment retirer une licence et infliger des amendes.
- *Accès aux réseaux et aux infrastructures.* Ce pouvoir, qui garantit l'accès de tiers prestataires de services à l'infrastructure de l'opérateur historique, est lui aussi crucial pour les régulateurs. Les situations sont très contrastées d'un secteur à l'autre. Dans le transport ferroviaire, l'obtention d'une licence est la clé de l'accès au réseau. L'OFT précise les critères d'allocation des sillons et les prix minimaux. L'allocation des sillons est aujourd'hui gérée par un consortium réunissant les deux principaux opérateurs nationaux. Dans les télécommunications, l'accès est soumis à une régulation *ex post*. Si ce système ne produit pas d'effet dans un délai spécifié, la ComCom édicte les conditions d'interconnexion. Dans les services postaux, les opérateurs privés n'ont pas encore accès à la distribution finale du courrier, ce qui impliquerait que les concurrents ont la possibilité de recevoir le courrier et d'en confier la distribution à La Poste. Enfin, dans le transport aérien, l'allocation des créneaux est cruciale pour l'accès au marché; elle est gérée par une association à but non lucratif, comme dans d'autres pays européens.
- *Régulation des prix.* C'est un autre pouvoir essentiel. Le dispositif suisse se distingue par l'existence du Surveillant des prix, qui limite les pouvoirs des régulateurs. Aucun des

régulateurs des quatre secteurs couverts dans cette étude n'a de pouvoir significatif dans ce domaine. Les décisions sur des prix (plafonds) sont normalement prises par le Conseil fédéral, sur la base d'une proposition émanant du département responsable et d'un avis public du Surveillant des prix.

- *Pouvoirs de surveillance du service universel.* Ils sont particulièrement importants dans les secteurs des télécommunications et des services postaux. C'est une des missions principales de PostReg, même si cet organisme n'a pas de pouvoir de sanction. Dans les télécommunications, le service universel garantit à tous l'accès à un socle minimal de services. La ComCom octroie des concessions de service universel et surveille le marché aux côtés de l'OFCOM. Le Conseil fédéral détermine le contenu du service universel, qui a été récemment révisé.
- *Règlement des différends.* Ce pouvoir a été accordé à plusieurs régulateurs. Dans le rail, la surveillance est exercée par l'OFT, mais le principal organe de résolution des différends est la CACF; celle-ci n'a pas de pouvoir de sanction pour non-respect des décisions. La ComCom résout les conflits en matière d'interconnexion.
- *Élaboration des règles.* L'élaboration des règles générales est habituellement la prérogative d'une entité politique telle que le ministère, mais leur application amène les régulateurs à prendre des décisions qui produisent en fait des règles contraignantes de second niveau. Les régulateurs suisses examinés dans cette étude peuvent plus ou moins intervenir dans la rédaction des règles, mais aucun n'a le pouvoir de les émettre, lequel reste entre les mains du DETEC ou du Conseil fédéral. Cela dit, les régulateurs et le DETEC travaillent souvent en étroite collaboration dans ce domaine.

Évaluation de la performance

L'évaluation des régulateurs est une tâche complexe, mais importante pour l'efficacité et l'amélioration de la performance sur le long terme. Elle peut être effectuée *a priori* ou *a posteriori*. La première méthode consiste à effectuer une analyse d'impact de la réglementation (AIR) basée sur la loi ou le règlement qui instaure le régulateur, au moment où celui-ci est institué. La seconde consiste à évaluer les réalisations du régulateur par rapport à ses objectifs. L'équilibre est important : l'évaluation ne doit être ni trop développée, pour ne pas nuire à l'indépendance du régulateur, ni trop peu, pour ne pas saper sa légitimité. L'évaluation de la performance exige aussi de clairement définir les objectifs des régulateurs, même si cela peut être difficile dans la pratique, car beaucoup ont des objectifs multiples. Dans ce cas, elle peut aider à hiérarchiser les objectifs en fonction de leur priorité.

L'évaluation, couramment pratiquée en Suisse, se fait sous forme d'évaluations officielles, d'auto-évaluations et d'évaluations indépendantes. Compte tenu de la grande diversité des méthodes, la qualité est variable et l'impact, au plan des changements induits, peut se révéler incertain.

Il existe deux organismes d'évaluation officiels : le Contrôle fédéral des finances (CDF), qui jouit d'une grande indépendance et assiste le Parlement et le Conseil fédéral dans la surveillance de l'administration fédérale, notamment des offices, et le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), qui est l'organe d'évaluation fédéral et joue lui aussi un rôle. Au cours de ces dernières années, le CDF a évalué les secteurs examinés ici et a, entre autres, effectué une analyse générale des pratiques d'évaluation de dix offices de l'administration fédérale, notamment de l'OFAC et de l'OFT. Le rapport d'évaluation de

l'OFAC a constaté un certain nombre d'insuffisances internes et noté que l'Office n'avait que récemment pris conscience que sa mission comportait une partie surveillance et régulation. Les résultats présentés pour l'OFT ont été beaucoup plus satisfaisants.

L'auto-évaluation est une pratique très répandue, mais la qualité est variable. Les rapports annuels sont courants. D'autre part, des unités statistiques et économiques ont été créées et des évaluations commandées à des experts indépendants. Certains régulateurs sont allés plus loin, tels l'OFT, qui a créé une fonction d'audit interne spécialisée. Mais c'est sans doute la démarche de l'OFCOM qui est la plus aboutie, avec de nombreuses études et analyses des différents aspects du marché et de la régulation des télécommunications.

La Suisse participe également à des évaluations menées par l'UE lorsqu'il existe des accords bilatéraux. En l'absence d'accord, des initiatives suisses peuvent être engagées pour pallier le déficit en examinant l'évolution et la libéralisation comparatives d'un secteur dans le contexte européen. C'est ce qu'ont fait par exemple les régulateurs des services postaux et des télécommunications. Des évaluations indépendantes peuvent être également demandées à des universitaires. L'OFCOM, par exemple, a commandé une étude comparative des performances en matière de régulation dans huit pays. Bien que cette étude se soit basée sur des résultats qui n'entraient pas totalement dans la sphère d'influence des régulateurs (étant donné les limites de leurs pouvoirs), elle a constaté que la dilution des pouvoirs posait un problème dans le domaine de la régulation des télécommunications et de la surveillance des prix et que le dispositif de recours était peu clair.

Moderniser le cadre réglementaire du service public

La réforme du cadre institutionnel de régulation doit être également considérée dans le contexte d'un débat plus large sur le service public et son avenir.

Le Conseil fédéral a présenté au Parlement un « Rapport sur le service public dans le domaine des infrastructures », qui examine les principales difficultés soulevées par l'ouverture du marché des services postaux, des télécommunications et du transport. Ce rapport a conduit à de nouvelles directives qui énoncent quelques grands principes, notamment la nécessité de distinguer la régulation des autres fonctions afin d'apporter un appui clair et neutre au service public, l'impératif d'autofinancement des services publics de base (excepté les transports en commun) et la nécessité de rester globalement proche de l'UE même si certains aspects peuvent être gérés « à la manière suisse ». Une définition des services publics est également proposée. Ils présentent les caractéristiques suivantes :

- Services de base de qualité, définis selon des critères politiques, accessibles à toutes les catégories de la population.
- Offerts dans toutes les régions du pays, avec une exigence de qualité.
- Prix abordables.
- Continuité du service.

Des efforts ont été consentis, avec un enthousiasme inégal, pour instaurer de nouvelles modalités de fourniture et de financement des services publics de base. Dans le secteur ferroviaire, par exemple, des contrats de service ont été établis. Des progrès ont été réalisés dans les télécommunications et les services postaux, mais jusqu'ici, le cadre de

régulation n'a pas réussi à agir sur la transparence pour faire apparaître les coûts (et les bénéfiques) sous-jacents.

Une récente initiative parlementaire d'une commission du Conseil des États a proposé d'insérer un article sur le service public dans la constitution. L'expérience d'autres pays de l'OCDE laisse à penser que cette solution pourrait être trop contraignante, tout au moins en ce qui concerne les modalités de fourniture des services publics. Un marché plus ouvert exige une certaine flexibilité en la matière.

Recommandations

1. Accroître la cohérence du cadre de régulation dans les secteurs concernés, avec des mandats et des objectifs clarifiés.

L'approche de la réglementation de haute qualité conduit à définir un cadre de gouvernance cohérent pour les autorités de régulation. Celui-ci vise à atteindre les objectifs définis au niveau des politiques publiques ainsi qu'à développer des activités de marché dans les secteurs régulés tout en tenant compte de leurs caractéristiques spécifiques. Les autorités de régulation ne sauraient opérer sans un cadre de référence clarifié, et des objectifs précisément définis. Les décisions prises par ces autorités nécessitent des principes clairs et intelligibles par l'ensemble des parties. Un cadre de gouvernance efficace suppose de définir précisément les responsabilités des différents acteurs. L'expérience montre que des institutions poursuivant des objectifs multiples, et partiellement contradictoires, sont souvent moins à même de s'acquitter de leurs diverses missions de façon satisfaisante.

Les autorités concernées par la présente étude ont des situations contrastées. Si les mandats de la ComCom ou de PostReg sont définis de façons précises dans le cadre de textes récents, les mandats et les objectifs d'autorités existant de longue date, et exerçant des responsabilités dans un cadre très large, sont définis de façon plus générique. Ceci est notamment le cas pour l'OFT et l'OFAC. Cependant, en matière de transport, la Constitution stipule des objectifs précis pour la politique ferroviaire, qui définissent *de facto* les missions de l'OFT. En matière aérienne, le cadre est moins clair. La situation actuelle conduit à confier des fonctions de sécurité et également des fonctions de promotion économique à l'OFAC. Les réformes récentes ont modernisé le cadre réglementaire, pour renforcer la sécurité. La réorganisation de l'OFAC a permis de clarifier en interne la façon dont les divers objectifs de sécurité et de développement économique pouvaient être assurés. Cependant, il est possible de se demander s'il ne serait pas souhaitable d'aller plus loin, avec par exemple, une séparation encore plus forte des services en charge de la sécurité, par exemple avec une distinction géographique dans un premier temps. Ceci pourrait permettre de renforcer une approche autonome en matière de sécurité, avant d'envisager le cas échéant, d'assurer cette fonction de façon distincte.

De façon similaire, l'OFAC continue d'assumer des fonctions servant à développer le secteur, simultanément à des fonctions de régulation, destinées à assurer le meilleur service au moindre coût. Cette ambiguïté a été relevée par le Contrôle fédéral des finances dans son évaluation. De plus, l'OFAC ne dispose que d'une fonction de surveillance générale et pas de régulation en matière de charges aéroportuaires et de redevances, fonction exercée en commun avec le Surveillant des prix. Il est possible de s'interroger quant à la possibilité d'identifier clairement à l'avenir la nature des fonctions de régulation économique que l'OFAC est, ou pourrait, être amené à exercer, et de les regrouper. La

clarification des fonctions et des missions peut aussi s'appliquer en matière de contrôle aérien. Une réflexion pourrait être entamée quant à la représentation des intérêts de la Confédération au sein du conseil d'administration de Skyguide pour clarifier la nature des tâches de service public assumées par cet organisme tout en lui offrant des compensations financières adéquates.

Des possibilités de clarification et de restructurations potentielles peuvent aussi émerger en matière ferroviaire. Le cadre de régulation est en voie d'évolution. Certaines des fonctions de régulation économique sont assumées par la CACF, ainsi que par un organisme de gestion des sillons relevant des opérateurs. Dans le cadre de la réforme des Chemins de fer II, il est prévu d'établir un service indépendant de gestion des sillons. Les autorités suisses pourraient considérer la possibilité d'établir une autorité de régulation distincte consolidant les fonctions de régulation économique en matière ferroviaire. Ceci permettrait de clarifier en partie les fonctions de l'OFT, qui assume également des responsabilités de développement de l'infrastructure et de gestion de la sécurité, à l'instar de ministères comparables dans d'autres pays voisins.

En matière de télécommunications, l'architecture institutionnelle apparaît complexe. La ComCom peut faire appel aux services de l'Office de la Communication, alors que par ailleurs, cet office peut également recevoir des instructions du Département. Il semblerait que des marges de progrès existent encore pour la clarification du partage des rôles et des compétences entre la ComCom et l'OFCOM.

2. Renforcer les structures de régulation en Suisse dans les secteurs concernés avec une indépendance et des moyens accrus.

L'internationalisation croissante des activités dans un certain nombre de secteurs d'infrastructure a mis en exergue le besoin d'assurer des conditions de marché homogènes et prévisibles pour les divers opérateurs, et à garantir la neutralité générale du cadre de régulation. Ceci conduit à retour à mener une réflexion sur les structures de régulation, et leur indépendance pour accompagner les mutations en cours. Tel est notamment le cas en matière de télécommunications, de transport aérien, en matière de gestion des sillons ferroviaires ainsi qu'en matière postale. L'expérience d'un certain nombre de pays membres de l'OCDE qui ont adapté leur contexte réglementaire dans les années récentes, notamment en Europe, peut offrir des éléments de référence pour nourrir la réflexion institutionnelle même si les structures et les choix statutaires diffèrent. En effet, l'élaboration du cadre institutionnel doit tenir compte des structures et du contexte réglementaire de chaque pays.

En Suisse, le cadre actuel de la régulation comporte des autorités de statut hétérogène, avec des moyens très inégaux. Les entités qui jouissent actuellement d'une réelle indépendance, prennent la forme de l'administration décentralisée, avec un statut de Commission extra-parlementaire, accordé à la ComCom et à la CACF. Cependant, des marges de réforme existent, notamment en raison d'une durée de mandats relativement courte, des conditions d'exercices des membres, et de l'absence de secrétariat propre.

Les autorités suisses pourraient considérer l'option de redéfinir un cadre statutaire général pour les autorités de régulation quand l'indépendance s'avère nécessaire, si possible au niveau de la loi. Celui-ci pourrait être dérivé du cadre des commissions extra parlementaires, avec certaines adaptations. La durée de mandat des commissaires pourrait être plus longue. L'expérience montre que des nominations de commissaires

échelonnées tendent à conférer une plus grande stabilité et cohérence temporelle aux décisions des autorités de régulation. Le fait de restreindre la possibilité de renouvellement de mandat tend également à accroître l'indépendance des organes, même si ceci doit être équilibré avec le besoin d'expérience et d'expertise technique. La fonction de régulateur requiert souvent un investissement personnel important de la part des commissaires, qui requiert une rémunération attractive. Le fait de nommer des régulateurs à un haut niveau politique peut également être un moyen de refléter le statut de leurs fonctions ainsi que leur indépendance. Ceci pourrait passer pour la Suisse par une nomination au niveau du Conseil fédéral. L'indépendance des autorités requiert l'absence d'instructions du département à qui elles pourraient être administrativement rattachées. La recherche de l'indépendance implique des dispositions spécifiques assurant l'intégrité des fonctions du régulateur par rapport aux intérêts privés. Certains pays ont pu choisir de mettre en œuvre des restrictions à l'exercice d'une activité ultérieure dans le secteur régulé pour les commissaires. Dans d'autres cas, une déclaration de toute activité passée antérieure reliée au secteur est obligatoire.

Les autorités de régulation, même si elles sont souvent d'une taille limitée, ont besoin d'un haut niveau d'expertise technique permettant d'asseoir leur autorité et de conforter leur indépendance. Les autorités suisses pourraient ainsi explorer la possibilité pour les autorités de régulation de systématiquement disposer de leur propre secrétariat, proportionnellement aux responsabilités qui leur sont dévolues. Par exemple, ceci n'est pas le cas actuellement de la ComCom. Le financement est une autre caractéristique qui peut influencer sur l'indépendance. Un moyen de la renforcer est d'avoir recours à des redevances dont les modes de calcul seraient stipulés dans les lois, ou d'utiliser un financement budgétaire mais selon des modalités particulières sécurisant les ressources des régulateurs.

Le secteur postal est également un secteur où le besoin de régulation indépendante commence à se faire ressentir, compte tenu des perspectives d'ouverture de ce marché. Le cadre institutionnel actuel vise à amorcer la clarification des fonctions de l'État régulateur par rapport à l'État actionnaire, propriétaire de la poste. Cependant, l'actuelle entité PostReg, établie dans le cadre d'une ordonnance, n'a pas pour le moment un statut d'autorité de régulation indépendante, à l'instar des choix effectués dans un certain nombre de pays voisins. Ceci a notamment été souligné par le rapport WIK en 2005. Elle a également des fonctions de conception et d'élaboration des politiques qui ne relèvent pas normalement des attributions d'un régulateur indépendant. Les autorités suisses pourraient envisager de permettre à cette autorité d'évoluer vers une indépendance accrue dans le cadre des réformes en cours. Enfin, dans l'optique d'une autorité indépendante, la taille représente une contrainte pratique, qui peut conduire à envisager d'organiser les compétences de façon multisectorielle. Ainsi, d'autres pays européens, comme l'Allemagne ou la France ont choisi de regrouper les fonctions de régulation en matière de communications.

3. Accroître la capacité des autorités à rendre compte et renforcer la communication avec le public.

Une approche par la réglementation de haute qualité conduit à envisager des moyens procéduraux pour garantir la capacité à rendre compte. Elle vise également à faciliter la compréhension des décisions et des objectifs de la régulation par le public et par les entreprises concernées. Ceci est d'autant plus important que des autorités de régulation

n'opèrent pas dans un vide institutionnel, mais doivent trouver les chemins du dialogue, tant avec les responsables politiques qu'avec le public et les citoyens. Ceci leur permet de s'assurer que leur message est bien compris, et que leur action correspond bien aux objectifs qui leur ont été fixés.

La transparence et le consensus qui caractérisent le cadre institutionnel suisse offrent d'importantes garanties en termes de capacité à rendre compte. La pratique de l'évaluation, la qualité de l'information disponible, le souci de consultation et de recherche de consensus, permettent d'impliquer les différents acteurs du marché.

Cependant, il est possible de se demander si une politique de communication plus intense ne permettrait pas de favoriser une meilleure compréhension des enjeux stratégiques au sein de la population. Les autorités de régulation pourraient envisager une prise de participation plus active au débat public. À ce stade, la situation reste inégale selon les secteurs, et selon le degré d'autonomie. L'intensification du dialogue institutionnel peut également passer par une communication plus active vis-à-vis du Parlement, au sein des commissions spécialisées, et lors de la publication du rapport annuel. Le dialogue direct avec le public, les ONG et les relais d'opinion pourrait également être développé. Ceci permettrait d'accroître la compréhension de certains messages alors même que les questions de service public suscitent un fort intérêt ainsi qu'une certaine appréhension au sein de la population.

Enfin, l'évaluation des performances est aussi un élément important pour que les autorités de régulation puissent rendre compte de leur action. Celle-ci est déjà développée en Suisse, compte tenu de l'auto-évaluation, des travaux du Contrôle fédéral des finances, et du rôle des évaluations européennes. Cependant, il pourrait être souhaitable d'appuyer l'auto-évaluation sur un appareil statistique plus développé, avec un recours systématique aux évaluations internationales, notamment européennes.

4. Accroître les pouvoirs des agences de régulation, notamment en termes de tarifs, d'inspections, d'investigation et de sanctions.

Les autorités de régulation ont besoin d'avoir des pouvoirs suffisants pour accomplir leurs missions. Sinon, elles risquent d'être privées des leviers nécessaires permettant de mettre en œuvre leurs décisions.

La délégation de pouvoirs aux autorités de régulation est restée relativement limitée en Suisse à ce jour. Ceci concerne tant la possibilité d'accéder à l'information, avec des inspections sur site, que la possibilité de sanction, ou le pouvoir de régulation tarifaire quand il devient nécessaire. En matière tarifaire, il pourrait être fructueux d'explorer les possibilités d'accroître le pouvoir d'intervention *ex ante* des autorités sectorielles de régulation après consultation du Surveillant des Prix et de la Comco le cas échéant, dans les cas de situations monopolistique ou de fort pouvoir de marché.

De façon générale, l'efficacité de l'action des autorités de régulation pourrait être renforcée par l'attribution d'un pouvoir de mener des enquêtes et inspections sur site, à l'instar des pouvoirs actuellement attribués à la Comco. De même, un accroissement des pouvoirs de sanction des autorités de régulation permettrait une action plus aisée en cas de non respect des obligations par les entreprises régulées. Ceux-ci devraient notamment inclure la possibilité de sanctions financières permettant de modifier le comportement des entreprises régulées. Par ailleurs, le processus institutionnel devrait être aménagé pour faire en sorte que, lorsque les autorités de régulation préparent et prononcent des

sanctions pour comportement déloyal ou non respect de la réglementation, les parties régulées jouissent pleinement des garanties de respect de leurs droits procéduraux.

Ceci pourrait être effectué par exemple en matière de télécommunications ou en matière postale. La ComCom a certes une indépendance reconnue, et une existence acceptée par les acteurs du marché, mais elle ne dispose pas à ce stade de pouvoirs *ex ante* en matière d'interconnexion et pour le dégroupage de la boucle locale. Ceci fait partie des réformes en cours qui ont été discutées au Parlement en 2005. La ComCom ne dispose pas non plus de pouvoirs d'investigation vis-à-vis des entreprises régulées. En matière tarifaire, elle ne dispose pas de pouvoir propre *ex ante*. Un renforcement des capacités d'intervention de la ComCom. pourrait lui permettre d'intervenir de façon plus efficace. Ceci pourrait en outre inclure une extension de ses pouvoirs, notamment en termes de sanctions. De même, PostReg ne dispose pas à ce stade de pouvoirs de sanctions à l'égard de la poste pour s'assurer du respect de ses obligations en matière de présentation de comptes et de respect du service universel.

5. Renforcer la concurrence et la défense des consommateurs dans les secteurs des télécommunications, du transport aérien, des services postaux et ferroviaires à travers des accords et une coopération systématiques avec l'autorité de concurrence et les services de protection des consommateurs.

Une régulation de qualité nécessite de contribuer à un environnement concurrentiel homogène dans l'ensemble de l'économie. Ceci nécessite une pleine collaboration et une bonne coordination entre les autorités de régulation sectorielles et les services en charge de la concurrence.

Les dispositions existantes en Suisse ont permis de garantir une collaboration satisfaisante en matière de télécommunications. Il serait souhaitable que de telles dispositions soient le cas échéant étendues aux autres secteurs et pour les aspects pertinents, en assurant une consultation croisée entre la Comco et les autorités sectorielles de régulation pour les dossiers correspondants. Par ailleurs, les moyens consacrés à la défense des consommateurs dans les secteurs concernés restent insuffisants. Il conviendrait de développer le rôle des autorités de régulation en la matière, tout en renforçant de façon correspondante les services de protection des consommateurs.

6. Améliorer le cadre juridique des recours en matière de régulation avec un cadre unifié.

Un système de régulation de qualité comporte des procédures de recours contre les décisions individuelles, qui ne retardent pas les décisions des entreprises. L'existence de voies de recours efficaces et cohérentes est nécessaire à la création d'un contexte favorable aux investissements et au développement des activités économiques.

Le système actuel des commissions de recours en Suisse montre des situations hétérogènes selon les secteurs et les agences, ainsi qu'un mode de recours différent pour les décisions relevant des politiques de la concurrence. Dans certains cas, notamment en matière de télécommunications, ce cadre juridique a pu entraver certains des efforts des autorités de régulation. Ce système sera profondément remanié dans le cadre de la réforme en cours de la justice. Il est possible d'explorer dans quelle mesure celui-ci permettra d'offrir à l'avenir un cadre juridique unifié pour les recours des décisions des autorités de régulation, incluant également les décisions de la Comco. Il serait souhaitable d'envisager une unité de juridiction entre les recours effectués suite à des décisions des autorités de régulation sectorielles et suite à des décisions de la Comco. Il conviendrait

également de veiller à ce que les services judiciaires puissent bénéficier dans leurs procédures de la mise à disposition d'une expertise technique et économique adéquate pour des secteurs à forte technicité.

Notes

1. Les secteurs d'infrastructures ou de réseaux sont des secteurs dans lesquels la rencontre des fournisseurs et des clients repose sur un réseau (réseau électrique, conduites, voies ferrées ou autres dispositifs essentiels tels que les crâneaux d'atterrissage pour l'aviation civile). Ces secteurs se caractérisent d'une part par le caractère essentiel de l'accès à ces équipements pour les acteurs du marché, mais aussi par leur caractère de monopole naturel et, pour certains, par des caractéristiques techniques complexes qui exigent une gestion centralisée unique. On considère habituellement que les principaux secteurs de réseaux sont l'électricité, le gaz naturel, le transport aérien, terrestre et ferroviaire, l'eau et l'assainissement et les télécommunications, auxquels peuvent s'ajouter les services postaux.
2. Les télécommunications font exception, les évolutions techniques liées au déploiement du satellite et de la radio ayant brisé (sans éliminer complètement) le cœur naturel de monopole des lignes fixes. D'autres secteurs semblent toutefois condamnés, au moins dans un avenir prévisible, à une seule technologie de réseau. Ainsi, l'électricité ne peut être transportée qu'en gros et sur longue distance sur des réseaux coûteux, qui exigent aussi une gestion centralisée en temps réel (appelée exploitation de système) pour rester techniquement stables.
3. Dans le secteur de l'électricité, par exemple, la Suisse pourrait devenir un acteur technique prépondérant de la gestion du réseau régional (comme elle l'était après la Seconde Guerre mondiale) et des techniques d'évaluation comparative (étant donné le grand nombre de sociétés de distribution).
4. Il s'agit généralement de zones isolées, faiblement peuplées, où les prix facturés ne peuvent couvrir les coûts.
5. Voir dans la deuxième partie, la section consacrée aux politiques de régulation et aux résultats, pour un examen plus complet du système de recours suisse.
6. Voir dans la deuxième partie, la section consacrée à la concurrence, pour une étude plus complète.

Bibliographie

- Aerosuisse (2004), « 10 postulats pour une politique suisse de l'aviation civile », Berne.
- Better Regulation Task Force (2001), *Economic regulators*, juillet, Londres, www.cabinetoffice.gov.uk.
- Brandl H. (2003), « Le transit alpin en Europe et le transfert de la route au rail », *La vie économique*, 12.
- Bruhin L., Meier B. (2002), « Les grandes lignes de la politique suisse en matière de poste », *La vie économique*, 7.
- CEMT (2004), « European Integration of Rail Freight Transport », *Railway Reform*, Rapport de la 125^e table ronde sur l'économie des transports tenue en novembre 2002.
- ComCom (2002-4), Rapports annuels.
- Commission européenne (2005), *Analyse de l'industrie européenne du transport aérien*. Direction générale des transports, Brussels.
- Conseil Fédéral (2002), *Vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse, et message relatif à la modification de la loi fédérale sur l'organisation de la Poste*, Berne.
- Conseil Fédéral (2004), *Rapport sur la politique aéronautique de la Suisse 2004*.
- Conseil Fédéral (2004), *Le service public dans le domaine des infrastructures*, Rapport au Conseil national (2000).
- Elixmann, D., R. Schwab (2003), « Le marché suisse des télécoms en comparaison internationale », extrait du 8^e rapport d'implémentation de l'UE étendu à la Suisse, Bad Honnef, WIK, mars.
- Finger M., Voets A., (2003), « Comparative study on the effectiveness of telecommunications regulators », résumé, École polytechnique fédérale de Lausanne, juillet.

- Fischer A., Nicolet S., Sciarini P. (2003), « Une analyse politologique de la réforme des télécommunications en Suisse », *La vie économique*.
- Friebel G., Ivaldi M., Vibes C. (2004), « Railway (De)Regulation : A European Efficiency Comparison », *Center for Economic Policy Research, Discussion paper n° 4319*.
- Gonenc R., Nicoletti G. (2000), *Regulation, Market Structure and Performance in Air Passenger Transportation*, OCDE, Paris.
- IBM (2004), *Summary of the Rail Liberalisation Index 2004. Comparison of the Market Opening in the Rail Markets of the Member States of the European Union, Switzerland and Norway*, IBM Consulting Group, in conjunction with Pr. Christian Kirchner, Humboldt University, Berlin.
- International Post Corporation (2005), *Improving the Quality of International Mail*, February, Brussels, www.ipc.be.
- Lalive d'Épinay T. (2003), « La distinction entre réseau de base et réseau complémentaire n'a pas de sens », *La vie économique*, 12.
- NERA (2004), « Study of the financing and public budget contributions to Railways », A final report for the European Commission, DG TREN, Londres, Nera Economic Consulting (www.nera.com).
- NLR (2003), *Aviation Safety Management in Switzerland : Recovering from the myth of perfection*, National Aerospace Laboratory NLR, report produced in collaboration with DETEC, Ir. P.J. van der Geest NLR, Ing. M.A. Piers NLR, Dr. H.H. de Jong NLR, Prof. M. Finger EPFL, Prof. D.H. Slater Acona, Ir. G.W.H. van Es NLR, Ir. G.J. van der Nat NLR, Amsterdam.
- OCDE (1999), *Relationships between regulators and competition authorities*, Best Practice Roundtables on Competition Policy, Paris.
- OCDE (2003), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation, Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE : De l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation*, Paris.
- OCDE (2005), *Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation*, Proceedings of an expert meeting in London, Royaume-Uni, 10-11 janvier.
- OCDE (2005), *Perspectives des communications de l'OCDE*, Paris.
- OFCOM (2002), *Impact économique de l'obligation de dégroupage de la boucle locale*.
- OFCOM (2004), *Coûts des services de téléphonie mobile : comparatif et évolution*, 22 novembre.
- OFCOM (2004), « Le marché suisse des télécommunications en comparaison internationale », extrait du 9ème rapport d'implémentation de l'Union européenne étendu à la Suisse.
- PostReg (2005), *Rapport d'activité 2004*, DETEC.
- RPI (2003), *Study on the implementation rules of economic regulation within the framework of the implementation of the single European sky*, Regulatory Policy Institute, préparé par C. Decker, H. Dumez, A. Jeunemaitre, G. Jones, T. Keyworth and G. Yarrow, octobre.
- Sager D., Graf S. (2001), « Point de vue économique sur l'aéroport de Zurich-Kloten », *La vie économique*, 8.
- Steer Davies Gleave (2004), *EU Passenger Rail Liberalisation, Extended Impact Assessment*, préparé pour la Commission européenne, DG-TREN, (www.steerdaviesgleave.com).
- Toledano J. (2004), *Économie postale : les fondements*, Economica Eds, Paris.
- Vaterlaus S., Worm H., Wild J. (2003), « L'ouverture des marchés des secteurs organisés en réseau : les facteurs de succès », *La vie économique*.
- Weibel B. (2003), « Dix thèses sur l'avenir du paysage ferroviaire suisse », *La vie économique*, 12.
- WIK-Consult (2004), *Main Developments in the European Postal Sector*, Étude pour la Commission européenne, DG Internal Market, juillet.
- WIK-Consult (2005), *Évaluation du marché postal en Suisse*, Étude pour le compte de PostReg.

PARTIE II
Chapitre 6

Réforme de l'électricité*

* Pour plus d'informations, voir le rapport de référence « La réforme de la réglementation le secteur de l'électricité » disponible sur le site www.oecd.org/regreform/backgroundreports.

Introduction

La réforme de l'électricité* occupe une place prépondérante dans les propositions suisses en faveur d'une croissance économique plus soutenue et figure sur la liste des actions pour le renforcement du marché intérieur suisse et l'amélioration de la compétitivité établie par l'OCDE. À la différence des meilleures pratiques, le cadre juridique suisse actuel ne contient à ce jour aucune disposition spécifique à la concurrence dans ce secteur. Il n'existe aujourd'hui ni régulateur indépendant, ni gestionnaire de réseau indépendant, ni marché de gros concurrentiel reposant sur des règles spécifiques d'accès de tiers au réseau. Le marché reste fermé à toute réelle concurrence, bien que certains acteurs du marché aient tenté de tester les limites des possibilités dans le cadre du droit de la concurrence.

Le développement structurel et juridique du secteur de l'électricité en Suisse a commencé au début du XX^e siècle, avec l'adoption d'importantes lois-cadres, et notamment d'une loi sur l'électricité et d'une loi sur l'utilisation des ressources hydroélectriques qui sont toujours en vigueur. La topologie du pays a été un facteur clé du développement d'un grand nombre de sociétés de distribution, qui, pour la plupart, existent toujours et fonctionnent souvent selon leurs propres règles et dispositions législatives. Le réseau électrique suisse s'est ensuite densifié et la Suisse est devenue un acteur clé du développement rapide du réseau européen intégré après la Seconde Guerre mondiale. C'est également au cours de cette période que d'importantes centrales hydroélectriques et nucléaires ont été construites. La Suisse participe aussi de façon significative au réseau européen de gaz à haute pression, auquel l'accès négocié des tiers est autorisé depuis 1963. Plus récemment, les actions dans ce secteur ont mis l'accent sur les questions environnementales, notamment sur les énergies renouvelables, et d'importants programmes pour l'amélioration du rendement énergétique ont été mis en place.

La réforme du cadre de régulation est une priorité pour le gouvernement fédéral depuis plusieurs années. La réforme est nécessaire à la fois pour renforcer le marché intérieur et la croissance et pour rattraper les développements au sein de l'UE, où l'ouverture du marché est considérablement plus avancée. Elle est imposée par la situation géographique de la Suisse, qui constitue, au cœur de l'Europe, une plaque tournante du transport et de l'échange d'énergie. La panne générale d'électricité de 2003 en Italie a

* L'évaluation du présent chapitre repose sur la proposition de réforme du marché de l'électricité soumise par le Conseil fédéral au Parlement fin 2004. Le projet était encore en débat au Parlement lors de la rédaction de l'étude. La législation proposée n'est pas très développée. La réussite de la réforme dépendra par conséquent en grande partie des dispositions des ordonnances qui suivront l'adoption de la loi de réforme. Ces deux facteurs rendent plus difficile une évaluation claire des propositions de réforme et, dans une certaine mesure, l'articulation des recommandations à ce stade. Parallèlement, les recommandations devraient faciliter le perfectionnement et l'élaboration des propositions aux prochaines étapes du processus de réforme.

soulevé des questions quant à la capacité des cadres de régulation européen et suisse à garantir un approvisionnement fiable.

Les autorités fédérales suisses ont pris conscience depuis un certain temps de la nécessité d'une réforme, mais un premier projet de loi proposé il y a quelques années a été rejeté de peu par un référendum populaire en 2002. Un nouveau train de réformes proposé par le gouvernement fédéral est actuellement en débat au Parlement et les perspectives de réforme peuvent être envisagées cette fois-ci avec un optimisme prudent.

Les propositions fédérales vont globalement dans la bonne direction. Bien que certains aspects aient besoin d'être renforcés, elles définissent toutes les grandes composantes d'une réforme efficace. Certains éléments, tels que la mise en place d'un régulateur et d'un gestionnaire de réseau authentiquement indépendants et l'accès régulé de tiers au réseau, sont essentiels pour une structure de marché plus efficace et concurrentielle, des prix plus compétitifs et une plus grande fiabilité du système. La gestion de la transition vers un nouveau cadre sera tout aussi importante, de même qu'une communication soutenue, en particulier en direction du grand public, pour justifier l'importance de la réforme. Elle implique une coordination constante au sein du gouvernement fédéral pour maintenir le cap de la réforme et prévenir tout risque de désintégration, sous la pression politique, d'un plan initialement bien conçu.

Principales caractéristiques du secteur

Des sociétés nombreuses et diverses

Le secteur de l'électricité suisse se caractérise par la multitude et la diversité structurelle de ses sociétés. Il existe actuellement plus de 900 sociétés, extrêmement diverses en termes de propriété, de forme juridique, de dimension et d'activité. À cette diversité s'ajoute une grande disparité régionale. Schématiquement, le secteur est constitué d'un petit nombre de grandes sociétés de service public, qui produisent et distribuent l'essentiel de l'électricité vendue, et d'un grand nombre de très petites sociétés de service public, qui distribuent l'électricité à leur collectivité locale (et sont souvent imbriquées dans les budgets municipaux). Cinq très grandes sociétés verticalement intégrées dominent la chaîne de valeur, mais l'on compte également environ 200 sociétés régionales verticalement intégrées ainsi qu'un grand nombre de petites sociétés de distribution. Il existe d'importants liens croisés au sein des catégories et entre les différents types de sociétés : les sociétés de distribution, par exemple, achètent l'essentiel de l'électricité aux cinq grandes sociétés, qui entretiennent entre elles des relations étroites. La plupart des sociétés sont partiellement ou totalement publiques. Le processus d'évolution en cours, visant en partie à anticiper l'ouverture du marché, va vers la consolidation, le partenariat et la coopération, et la vente de participations publiques.

Une production dominée par l'hydroélectricité et le nucléaire

La production d'électricité suisse est dominée par le nucléaire et l'hydroélectricité (cette dernière représente près de 60 % de la production). Elle reflète la diversité structurelle du secteur : les 25 plus grandes des 2 300 centrales du pays produisent 60 % de l'électricité totale, le reste de la production étant assuré par une multitude de microcentrales hydroélectriques. Le rapport nucléaire/hydroélectricité est équilibré et a été exploité rationnellement pour garantir une production efficace et fiable sur l'ensemble

de la courbe de charge nationale, le nucléaire assurant la charge de base, l'hydroélectricité la charge de pointe.

Une exploitation du système en transition

L'exploitation du système sur le réseau haute-tension est coordonnée par Etrans, filiale commune des cinq principales sociétés (qui possèdent et exploitent le réseau). Ces cinq sociétés proposent aujourd'hui de remplacer Etrans par une société juridiquement autonome, Swissgrid. Cette transition est actuellement retardée par un litige avec l'autorité de la concurrence sur les conditions qui la régiraient, cette dernière cherchant à renforcer l'indépendance de la nouvelle société vis-à-vis de ses possesseurs. Quelle que soit l'issue du débat, la proposition serait de toute façon supplantée par les propositions de gestionnaire de réseau dans le cadre de la nouvelle loi de réforme qui suit les éléments requis par la législation de l'UE.

Un système de transport et d'échange international très développé

La position géographique centrale de la Suisse et les possibilités de stockage de l'électricité offertes par ses installations hydroélectriques ont fait du pays un acteur essentiel du négoce de l'électricité et une importante plaque tournante du transport de l'électricité sur le marché européen. Le pays représente 11 % de l'échange d'électricité et près de 20 % de la capacité de transport transfrontalier au sein de la zone UCTE. Il est globalement exportateur net d'électricité. Le commerce de l'électricité en Suisse est soutenu par deux grands facteurs : l'exploitation de la capacité de stockage hydroélectrique et les fluctuations saisonnières de la production et de la demande d'électricité. La circulation physique transfrontalière s'est considérablement développée au fil du temps et les échanges se font davantage sous forme de contrats et de négociations à court terme sur les bourses d'électricité européennes.

La Suisse possède un réseau de transport d'électricité dense et très développé, avec quelque 6 500 km de lignes à haute tension, qui peine toutefois à faire face au développement des échanges. Les interconnexions avec l'Italie constituent un goulot d'étranglement majeur, et il arrive aussi que celles avec la France et l'Allemagne soient saturées. La création de nouvelles interconnexions résoudra partiellement ce problème, mais pas totalement.

Une distribution et une alimentation locales

Schématiquement, les sociétés de distribution fournissent et commercialisent l'électricité sur une zone délimitée, soit directement, soit par l'intermédiaire de partenaires ou d'actionnaires. Le fournisseur est généralement propriétaire du réseau local et les comptes de nombre des petites sociétés de distribution sont souvent intégrés aux budgets municipaux.

Une maîtrise de la demande et un développement des énergies renouvelables

L'industrie et les ménages sont les plus gros consommateurs, avec respectivement 34 % et 30 % de la consommation nationale. La consommation augmente lentement mais régulièrement depuis vingt ans, à un rythme supérieur à celui de la croissance économique (phénomène qui peut s'expliquer par la croissance démographique et l'activité économique). Les objectifs du programme énergétique à l'horizon 2010 (SwissEnergy) sont

de limiter l'augmentation de la consommation d'électricité et de développer la part des énergies renouvelables dans la production d'électricité.

Le cadre juridique et de régulation actuel

Le cadre actuel permet, au mieux, de gérer au cas par cas les questions de régulation du marché et de concurrence. Il n'a pas été conçu pour promouvoir la concurrence et il n'existe pas d'instance de régulation indépendante. Le rôle important joué par les cantons implique qu'ils interviendront de façon cruciale dans la mise en place du changement visant au développement de la concurrence.

Une forte influence des cantons

Dans les grandes lignes, en Suisse, le niveau fédéral légifère sur les questions stratégiques et les cantons mettent en œuvre la législation fédérale, avec une autonomie de moyens quasi totale. Le système juridique accorde également des pouvoirs législatifs et réglementaires propres aux cantons en matière d'électricité. Il n'existe pas à ce jour d'accord entre la Suisse et l'UE relatif à l'électricité. Un accord de ce type serait nécessaire dans le cadre de la réforme proposée. Les principales lois fédérales sur l'électricité comprennent deux textes remontant au début du XX^e siècle, essentiellement axés sur le rendement énergétique, sur la promotion des énergies renouvelables ainsi que sur des questions techniques et de sécurité. La réglementation spécifique relève en grande partie, mais pas totalement, des cantons et des municipalités, et couvre l'accès au marché (pour les licences de centrales), les tarifs appliqués aux utilisateurs (régulés par les cantons ou les municipalités et approuvés par les instances politiques locales), l'alimentation des usagers et le service public (concessions de distribution ou distribution par les sociétés de distribution des collectivités locales).

Autorités de régulation

Les trois niveaux d'administration (fédéral, cantonal et municipal) interviennent dans la régulation. Au niveau fédéral, deux ministères et organismes et autorités associés sont concernés. Le Département fédéral de l'environnement, du transport, de l'énergie et de la communication (DETEC) est responsable au premier chef de la politique énergétique, par l'intermédiaire de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN). Le secrétariat d'État à l'Économie (SECO), qui fait partie du département fédéral de l'Économie, examine quant à lui l'impact de la politique énergétique sur l'économie.

Pertinence de la loi sur la concurrence et de la surveillance des prix

L'absence de toute disposition relative à la concurrence dans la législation spécifique à l'électricité fait, en pratique, de la loi sur les cartels la principale législation couvrant les questions de concurrence dans le secteur de l'électricité. Il s'est avéré que cette loi a permis d'ouvrir des brèches importantes dans le cadre non libéralisé actuel. L'autorité de la concurrence a usé de ses pouvoirs pour lancer un certain nombre d'enquêtes, essentiellement liées à des abus de position dominante. La décision prise en 2001 dans l'affaire EEF/WATT, qui a ouvert la voie à l'accès négocié de tiers au réseau, a été essentielle à cet égard. Les conditions fixées par la Comco pour l'établissement de Swissgrid illustrent elles aussi les efforts réalisés pour améliorer les conditions de marché par l'introduction de la concurrence. Toutefois, les décisions prises sont toujours contestées à ce jour, ce qui

souligne le risque de s'appuyer uniquement sur le droit de la concurrence pour l'ouverture du marché.

L'Autorité de surveillance des prix, qui dépend du département de l'Économie, surveille les prix facturés par les entreprises dominantes et peut agir si elle juge ces prix abusifs. Son rôle dans le secteur de l'énergie s'est également développé au cours des dernières années. Elle a plus spécifiquement lancé une initiative de transparence des prix pour les usagers et d'évaluation comparative via Internet. Cette initiative a démontré que les prix appliqués aux usagers varient énormément d'une localité à l'autre.

Performance du secteur

Les deux problèmes de fond du secteur de l'électricité suisse sont le rendement et la fiabilité du système. Seule la réforme peut apporter une solution à ces deux questions. Le secteur est entaché par une opacité fondamentale (l'initiative de l'Autorité de surveillance des prix est particulièrement bienvenue à cet égard). L'amélioration de la transparence, à l'aide de mécanismes tels que la surveillance des prix et l'évaluation comparative, est une priorité. Un objectif à long terme plus ambitieux serait d'analyser le fondement structurel des distorsions du marché local et de trouver d'autres moyens que la fixation des prix de l'électricité pour soutenir les économies locales. La fiabilité du réseau de transport et les technologies à long terme sont les deux points à surveiller en matière de sécurité de l'approvisionnement.

Les niveaux de prix ne reflètent pas nécessairement les coûts réels

Dans l'ensemble, les niveaux de prix sont relativement élevés pour le secteur, comparativement aux niveaux internationaux, avec d'importantes variations catégorielles. Les prix sont particulièrement élevés pour les PME qui paient environ 50 % de plus que la moyenne de l'UE. Les ménages sont pour leur part touchés par une grande variabilité des prix sur les nombreuses zones de desserte du pays. Ces différences, et le fait que l'électricité du pays est en grande partie produite par des centrales hydroélectriques et nucléaires amorties, suggèrent que les prix actuels ne reflètent pas les coûts réels.

Subventions croisées, rente de monopole, coûts et taxes : un tableau opaque et complexe

La disparité entre les coûts et les prix peut s'expliquer par des bénéfices excessifs, qui sont soit intégrés aux recettes municipales, soit absorbés par les sociétés et constituent ainsi une rente de monopole. La première option est parfois justifiée par l'allégation que cette rente alimente les budgets locaux pour le développement et les travaux publics. Compte tenu de l'absence d'information sur les coûts, il est difficile de juger de la proportion des bénéfices excessifs et des subventions croisées. On a toutefois observé une baisse de 25 % des prix industriels entre 1998 et 2003 en prévision de la première proposition de loi de réforme sur l'électricité. Pour les mêmes raisons, il est également difficile de juger dans quelle mesure les coûts sont renchérissés par une mauvaise utilisation des ressources. En outre, une structure complexe de taxes et de droits (perçus aux trois niveaux administratifs) complique encore l'analyse. Les cantons et municipalités perçoivent un ensemble de taxes de portée et de niveau très variables. La plus importante est la redevance sur l'utilisation de l'eau, pour les cantons dotés de centrales hydroélectriques. Les taxes locales apportent un revenu significatif aux régions de montagne.

La fiabilité du système de transport constitue un enjeu majeur

Les causes du black-out de 2003 en Italie ont été analysées avec attention. Le rapport suisse sur cette panne générale signale que la cause sous-jacente était un déséquilibre chronique et croissant entre les flux prévus et réels sur le réseau reliant la Suisse et l'Italie, dans un contexte de croissance rapide des échanges liée aux coûts de production et aux prix plus élevés en Italie. L'efficacité de l'échange d'information constitue également un enjeu de taille. La Suisse a été en grande partie exclue des développements et débats sur la question au sein de l'UE, les répartitions de capacités ignorant toujours davantage les préoccupations des Suisses quant aux limites de capacité. Les autorités fédérales suisses ont admis qu'il est urgent d'appliquer la réglementation de l'UE sur le transport et de mettre en place un régulateur et un gestionnaire de réseau indépendants pouvant participer sur un pied d'égalité aux instances compétentes de l'UE.

L'ensemble actuel de technologies de production d'électricité de la Suisse est acceptable, mais il faut penser au plus long terme, en tenant compte des contraintes pesant sur la construction future de grandes centrales hydroélectriques et des décisions difficiles sur l'avenir du nucléaire. Ces décisions doivent être prises dans un contexte d'adoption probable d'une taxe sur les émissions de CO₂. Le gaz naturel est une option prometteuse compte tenu de l'existence de gazoducs haute pression. Il sera important, enfin, d'effectuer une évaluation mesurée de la contribution potentielle des nouvelles énergies renouvelables au futur éventail énergétique du pays.

La dimension européenne

Compte tenu de sa position géographique centrale, le marché européen et les développements réglementaires sont extrêmement importants pour la Suisse. L'UE et l'UCTE (Union pour la coordination du transport de l'électricité) sont deux institutions clés à cet égard. Ces dernières années, l'UE a adopté une loi-cadre sur l'ouverture du marché et la gestion transfrontalière de réseau, et une législation complémentaire visant à renforcer la sécurité de l'approvisionnement est en gestation. L'UCTE a joué un rôle actif dans la modernisation des règles de sécurité du système technique à la suite du black-out italien. Des efforts ont notamment été déployés pour concilier la liberté commerciale et les besoins de sécurité d'un système de réseau régional dense impliquant une grande interdépendance des pays européens, mais de nombreux développements restent à réaliser.

Ouverture du marché

L'objectif de la Directive de 2003 est d'amener le processus d'ouverture du marché de l'électricité de l'UE à son terme en 2007, année au cours de laquelle tous les consommateurs disposeront d'un choix de fournisseurs, et de renforcer l'appareil régulateur et institutionnel à cette fin. Le contenu de la Directive peut être considéré comme une référence pour l'évaluation des réformes sur l'ouverture du marché, déterminant le contexte de marché auquel seront exposées les sociétés suisses.

Gestion de la congestion transfrontalière

Cette question a pris de l'importance lorsque l'augmentation des échanges après l'ouverture du marché a fait peser une certaine pression sur les structures de réseau traditionnelles. La Directive de 2003 sur le transport vise à résoudre certaines questions en plaçant la répartition des capacités sous la supervision de régulateurs nationaux, en

mettant l'accent sur la transparence et les approches propices au développement du marché. Elle définit un nouveau cadre pour l'attribution de capacité, avec une nette préférence pour les enchères. Toutefois, la conformité et l'application ne sont pas directement couvertes et le cadre reste à préciser, ce dont se chargent les instances compétentes de l'UE. L'Europe traverse actuellement une période de transition confuse entre les anciens accords opaques de répartition des capacités entre les opérateurs de systèmes et la nouvelle approche qui confie un système plus efficace et transparent à des régulateurs nationaux.

Sécurité de l'approvisionnement

Le black-out italien a révélé la vulnérabilité du réseau européen dans les conditions présentes d'exploitation et avec les pratiques commerciales actuelles. Dans ce contexte, les règles régissant la fiabilité du système à court terme, les cadres institutionnels favorisant la fiabilité et la réglementation renforçant la fiabilité par l'investissement revêtent une importance particulière. Le rapport de l'UCTE sur le black-out a souligné que les causes immédiates étaient les insuffisances des règles de fiabilité et des relations institutionnelles, et, plus globalement, les pressions imposées au réseau par l'augmentation des échanges. L'UCTE a dirigé l'évaluation des règles de sécurité à court terme. La règle N-1 (utilisée dans le monde entier) est un point sensible, compte tenu du risque qu'elle implique. Un train de mesures de sécurité comprenant des normes de sécurité est en cours d'adoption et la question de la conformité effective est à l'étude. L'UCTE a également proposé diverses recommandations pour un cadre réglementaire européen efficace, en mettant l'accent sur l'importance de la mise en place d'opérateurs de système indépendants dans l'approche de la Directive 2003 de l'UE, afin d'éviter des incompatibilités qui pourraient compromettre la sécurité. En dernier lieu, les réglementations nationales et européennes ont leur importance, tant pour des raisons techniques, telles que les codes de réseaux, que pour garantir un investissement adapté dans le transport. L'UCTE a formulé des recommandations dans ce sens et la Commission européenne a présenté une nouvelle directive sur les infrastructures électriques et la sécurité de l'approvisionnement.

Les réformes proposées et leur évaluation

Le train de réformes du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a proposé un deuxième train de réformes actuellement en débat au Parlement. Il comporte trois grands axes : des réformes du transport international visant à aligner le cadre juridique et institutionnel suisse sur la réglementation de l'UE relative au transport; des réformes beaucoup plus larges et plus complètes pour le marché intérieur visant à un alignement sur la Directive de l'UE sur l'ouverture du marché; et des propositions en faveur des énergies renouvelables. Les deux premiers éléments sont nécessaires et importants et le premier revêt une importance particulière compte tenu des préoccupations relatives à la fiabilité du système.

Ouverture du marché

Un marché qui a été effectivement fermé et étroitement contrôlé par des monopoles locaux et régionaux sur toute la chaîne de valeur ne peut véritablement s'ouvrir à la concurrence que si plusieurs conditions sont réunies : un régulateur puissant et bien organisé, une bonne régulation de l'accès au réseau et de son utilisation, un réseau

effectivement dissocié des autres activités et le développement d'un marché de gros de l'énergie performant facilitant la concurrence entre producteurs et l'établissement de nouvelles relations entre fournisseurs et clients. À cet égard, de grandes parties du train de mesures couvrent les éléments essentiels et s'appuient sur des principes forts, tandis que d'autres ont besoin d'être renforcées, éventuellement par les ordonnances qui suivront l'adoption des lois de réforme. L'accès régulé de tiers est couvert, de même que la mise en place d'un régulateur indépendant. Le cadre régissant le nouveau régulateur requiert une certaine attention. L'approche en deux étapes du choix du consommateur est raisonnable dans la mesure où une régulation effective évite que les opérateurs de réseau désignés abusent de leur droit d'approvisionner les particuliers au cours de la transition (et par la suite).

Dissociation du réseau

Les exigences de dissociation établissent une distinction entre les réseaux de distribution et de transport. La forme de dissociation juridique la plus forte est proposée pour le réseau de transport, tandis qu'une dissociation comptable est proposée pour le réseau de distribution. Cette dernière est la forme de séparation la moins puissante, dans la mesure où elle peut effectivement réduire la capacité de discriminer, mais non la motivation, et ne peut avoir d'effet que si elle est mise en œuvre efficacement. Elle exige, par nature, un puissant régulateur indépendant disposant des pouvoirs coercitifs nécessaires et une obligation associée, pour le fautif, de fournir les informations nécessaires. Si cette option est choisie, les meilleures pratiques garantissant son efficacité (y compris celle expérimentée dans d'autres secteurs tels que les télécommunications) peuvent aider à définir les besoins. Malgré l'interdiction du financement croisé entre le réseau et les autres activités prévue au projet de loi et l'obligation d'identifier les paiements relatifs aux collectivités locales sur les factures, les propositions ne traitent pas de la séparation des comptes des sociétés de service public de ceux des entités politiques auxquelles la plupart d'entre elles sont liées. Il serait également utile de mettre en place un cadre ou une liste de référence pour garantir la neutralité concurrentielle entre les différents acteurs, et d'effectuer un examen du gouvernement d'entreprise, à l'aide de la liste de référence de l'OCDE. L'évaluation comparative des performances en matière de distribution (y compris avec d'autres pays) peut également contribuer à l'efficacité du marché à ce niveau.

Exploitation du système

Les propositions prévoient la mise en place d'un gestionnaire de réseau indépendant et définissent ses devoirs. Il s'agit d'un progrès essentiel qui pourrait considérablement renforcer la fiabilité du système par rapport à la situation actuelle, insatisfaisante, dans laquelle Etrans n'a pas de pouvoirs de contrôle formels et possède plutôt un statut coordonnateur de système. Ces propositions vont permettre à la Suisse de jouer un rôle beaucoup plus conséquent au sein des instances européennes compétentes. L'indépendance de la nouvelle entité est clairement posée et pourrait être renforcée si l'on attribuait explicitement sa supervision au nouveau régulateur (ElCom).

Fixation des prix de l'utilisation du réseau

Les propositions reflètent nombre des principes gouvernant les meilleures pratiques nés de l'expérience acquise ailleurs. L'important principe des tarifs reflétant les coûts est

solidement ancré au niveau général et les propositions abordent également deux autres points essentiels de façon opportune : les recettes globales que les propriétaires du réseau seront autorisés à recouvrer, d'une part, et le mode de facturation des utilisateurs du réseau, d'autre part. Elles mettent également fortement et utilement l'accent sur la nécessité d'encourager l'investissement et de minimiser les charges d'utilisation du réseau. L'évaluation comparative peut être envisagée comme outil complémentaire, à condition de tenir compte de sa forte consommation de ressources. Cette possibilité est prévue au projet de loi.

Gestion de la congestion transfrontalière

Les propositions suivent étroitement le Règlement de l'UE sur le transport et (avec les propositions de gestionnaire de réseau et de régulateur indépendants) devraient permettre à la Suisse de participer pleinement à la gestion européenne des flux transfrontaliers. Comptes tenus des risques de sécurité et commerciaux qu'impliquerait une absence de participation à ces développements, la Suisse ne peut plus envisager de ne pas adopter ces propositions.

Service public

Les propositions prévoient que les cantons définissent des zones de desserte et désignent des entreprises d'approvisionnement en électricité pour ces zones de manière non discriminatoire. Elles imposent à ces dernières une obligation en matière d'approvisionnement et de tarification et accordent aux particuliers le droit de conserver leur fournisseur actuel (en cas d'ouverture totale du marché). Autrement dit, elles mettent en place un système de fournisseur de dernier recours. Elles reprennent de fait ce qui a été mis en place dans différents pays européens pour le service universel. Le principe des tarifs reflétant les coûts, qui risque d'être sapé par l'approche de zones de desserte, devra être appliqué fermement. Le découpage de ces zones aura une importance prépondérante. La régulation continue des prix par les cantons constitue un autre problème de fond. Il serait également utile d'ajouter des normes de qualité de service aux propositions.

Régulation indépendante

La proposition d'une commission de l'électricité indépendante (l'ElCom) est un autre grand pas en avant. Son indépendance est d'une importance cruciale pour la Suisse, qui n'a pas d'expérience en la matière et aura besoin d'un régulateur pour que sa réforme soit effective. La structure collégiale proposée est positive, dans la mesure où ce type de structure favorise généralement l'indépendance. Les ressources et la dotation en personnel constituent aussi un aspect important. La dotation en personnel prévue semble très faible en comparaison internationale, même si l'on tient compte de la petitesse de la Suisse. Les compétences du personnel devront également faire l'objet d'une grande attention et être suffisamment diversifiées pour permettre au nouveau régulateur de s'établir solidement et rapidement sur un marché complexe. Les liens avec les autres institutions sont tout aussi importants. Pour qu'il fasse autorité, l'identité, la position et notamment les relations du régulateur avec son ministère de tutelle, devront être clairement définies par le cadre institutionnel. Les propositions confèrent à l'Autorité de surveillance des prix la tâche utile de conseiller l'ElCom sur les prix. L'ElCom a également besoin d'une relation claire avec l'autorité de la concurrence, cette dernière étant responsable de la gestion des abus de position dominante. Il serait utile de communiquer à l'ElCom une liste d'objectifs

stratégiques (comprenant notamment la surveillance réglementaire du nouveau gestionnaire de réseau), au-delà des devoirs et responsabilités spécifiques déjà exposés. Les propositions assignent à l'ElCom un pouvoir de surveillance, mais les pouvoirs dont elle dispose pour obtenir des informations ne sont pas encore très clairement définis. L'exercice des poursuites et sanctions pour non respect des règles émises par l'ElCom est du ressort de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), car ce dernier est responsable de l'application du code pénal dans le secteur. Ceci introduit un dispositif complexe.

Énergies renouvelables

L'objectif fondamental de cette partie de la réforme est de répondre à la demande de forte augmentation des énergies renouvelables dans le futur éventail énergétique. Les dernières propositions suggèrent un objectif de croissance spécifique pour 2030. Le Parlement débat actuellement des différents instruments envisagés pour atteindre cet objectif, qui comprennent l'augmentation des tarifs d'injection, un système de quota et des enchères (pour le renouvellement de centrales hydroélectriques existantes et les programmes de rendement énergétique). C'est un débat difficile pour la Suisse, la détermination de la contribution et du coût futurs des énergies renouvelables suscitant de nombreuses controverses. Les perspectives de nouvelles grandes installations hydroélectriques sont effectivement inexistantes et le pays doit donc compter sur les « nouvelles » énergies renouvelables pour atteindre les objectifs potentiels, ce qui peut s'avérer coûteux, comme d'autres pays européens en ont fait l'expérience. La meilleure approche devrait être guidée par les meilleures pratiques et par l'expérience internationales. Il conviendrait de prendre fermement position en faveur d'approches basées sur le marché, en évitant si possible les tarifs d'alimentation qui n'offrent qu'un faible levier sur les coûts. L'alignement des approches suisses sur les développements de l'UE aidera à garantir la participation future de la Suisse aux mécanismes de promotion des énergies renouvelables de l'UE tels que l'échange des droits d'émission et de certificats verts.

Faire avancer la réforme

Donner la priorité à l'essentiel en maintenant la cohérence

Il faut éviter l'écueil d'un défaut d'ancrage solide des éléments de base d'un nouveau régime de régulation pour cette réforme de l'électricité, comme d'autres pays en ont fait l'expérience. Les éléments stratégiques essentiels sont clairs pour la Suisse, en partie parce qu'il s'agit de la première réforme destinée à ouvrir le marché. Ces éléments sont : les propositions spécifiques pour la gestion des congestions basée sur la législation européenne; pour la réforme nationale, un régulateur indépendant et puissant pour réguler et encourager le changement, un gestionnaire de réseau de transport indépendant pour renforcer la fiabilité du réseau et faciliter l'accès au réseau et une gestion efficace de l'accès de tiers au réseau; et, enfin, le développement effectif et transparent d'un marché de gros de l'énergie pour encourager la concurrence. Une priorité transversale forte donnée à la transparence et à l'évaluation comparative faciliterait la progression du secteur de la distribution.

Cette approche n'est pas limitée, bien au contraire. Les outils tels que l'évaluation comparative exigent des dotations en ressources adéquates. Les ordonnances qui compléteront les textes de base sur les principales questions devront être claires et exhaustives, par exemple en ce qui concerne les pouvoirs, les ressources et le rang

institutionnel du nouveau régulateur. Une autre leçon tirée des échecs des réformes dans d'autres pays est l'incapacité à maîtriser efficacement les détails techniques.

Entretenir une communication effective

Il est important d'entretenir une communication effective. Les détails d'une réforme de l'électricité sont souvent techniques et difficiles à communiquer. Ils sont essentiels pour certaines parties prenantes telles que les acteurs du marché, mais il est tout aussi important de dresser, pour les usagers et le grand public, un tableau général de la réforme, de ses objectifs et des résultats escomptés. Cette deuxième tentative de réforme ne part pas de zéro et peut tirer parti d'aspects positifs. Il est possible d'espérer une meilleure compréhension des enjeux, compte tenu de la communication antérieure. La Suisse peut également mettre à profit l'expérience d'autres pays. Il reste à gérer des craintes et préoccupations justifiées et à mettre l'accent sur les avantages. Il est important de cibler le grand public en raison de la tradition suisse de participation directe des citoyens au processus législatif et parce que les particuliers représentent presque le tiers de la consommation d'électricité. Il conviendrait d'envisager la mise en place d'un vaste mécanisme de soutien institutionnel, peut-être sur le modèle du comité d'experts qui a assuré un rôle de conseil pour le train de réformes actuel.

Gérer la dimension européenne

Un mandat formel est essentiel à un accord avec l'UE et un accord avec l'UE est essentiel pour garantir la reconnaissance de la Suisse en tant que participant à part entière aux développements de l'UE. Si la réforme nationale est gérée efficacement, il en coûtera peu de suivre la voie de l'UE et il y aura énormément à gagner sur le plan national dès lors que la concurrence se développera. La participation à la formation du cadre européen, même sans faire formellement partie de l'UE, offre de grandes perspectives. La Suisse devrait en particulier chercher à participer aux groupes de discussion, comités et instances européens sur l'électricité, de façon formelle et, dans la mesure du possible, sur un pied d'égalité. Ces groupes définissent les détails des règlements de l'UE et débattent des nouvelles approches du marché régional et des questions de fiabilité. Ils constituent également un moyen de rester proche des meilleures pratiques réglementaires.

Une vision à long terme

Le débat sur la réforme en Suisse se focalise souvent sur des aspects négatifs, alors que celle-ci ouvre aussi des perspectives intéressantes, à savoir : la prépondérance commerciale de la Suisse de par l'importance actuelle de son rôle de négociant et de fournisseur d'électricité de pointe; la prépondérance en matière de régulation, en proposant les moyens nécessaires pour développer une position forte sur des questions telles que l'évaluation comparative; et la prépondérance technique, en contribuant davantage au développement et à la stabilité du réseau régional (qui ferait écho au rôle joué par la Suisse après la Seconde Guerre mondiale dans le développement initial du réseau européen).

Recommandations

Les recommandations ci-dessous sont basées sur le train de réformes soumis par le Conseil fédéral au Parlement fin 2004. L'état d'avancement de ces mesures en septembre 2005, après débat au Conseil national (chambre basse), était le suivant :

1. Révision de la loi fédérale sur l'électricité de 1902 : création du régulateur ElCom, du gestionnaire de réseau de transport (GRT) (avec une clause garantissant l'indépendance de la majorité des membres du conseil d'administration) et de l'accès régulé de tiers au réseau pour les lignes de transport transfrontalières.
2. Nouvelle loi sur l'approvisionnement en électricité (LapEI) : ouverture du marché en deux phases, avec un objectif d'ouverture du marché d'ici 2007 pour les consommateurs au-delà de 100 MWh, et une ouverture totale du marché cinq ans plus tard, avec la possibilité pour les particuliers de rester captifs. Ouverture complète du marché soumise à un vote du Parlement et non plus à un référendum facultatif.
3. Révision de la loi sur l'énergie de 1998 : Augmentation de 5.4 TWh des énergies renouvelables d'ici 2030, favorisée par des tarifs d'injection et autres mesures incitatives. Les coûts additionnels totaux générés par les tarifs d'injection seraient plafonnés à 0.3 centime suisse/kWh. Les modalités restent à définir.

Les propositions doivent désormais être débattues à la chambre haute, probablement au printemps 2006.

A. Recommandations générales

Il est nécessaire et de plus en plus urgent de réformer le marché national et de résoudre les problèmes transfrontaliers. Lors de la rédaction initiale des présentes recommandations, en septembre 2005, les perspectives de progression sur ces deux aspects étaient raisonnablement positives. Cela dit, s'il s'avère que l'alternative se réduit à l'absence de réforme ou à l'acceptation des seules propositions transfrontalières, l'urgence des problèmes de fiabilité, mise en évidence par le black-out italien, suggère que cette acceptation serait préférable à l'absence de toute réforme.

1. Ancrer solidement les éléments essentiels.

Les éléments essentiels, à savoir la mise en place d'un régulateur indépendant, d'un gestionnaire de réseau indépendant et d'un accès régulé de tiers au réseau, doivent reposer sur des bases solides. Le développement d'un marché de gros organisé doit également être encouragé de façon formelle. Ces éléments constitueront la base de l'évolution vers une structure de marché plus efficace et plus concurrentielle, des prix plus compétitifs et une plus grande fiabilité du système. D'autres pays ont déjà fait l'expérience des difficultés générées par l'absence de base solide de ce type. Dans ce contexte, les ordonnances qui complètent la législation fondamentale jouent également un rôle crucial. Une autre leçon tirée des échecs des réformes dans d'autres pays est l'insuffisante maîtrise des détails techniques. Toutefois, si les ordonnances permettent une mise au point précise, elles présentent par ailleurs un risque d'affaiblissement de l'intention originale, susceptible d'alimenter les craintes des investisseurs. Pour l'éviter, le gouvernement fédéral doit assurer une coordination forte entre les acteurs politiques.

2. Préparer une évolution autonome du marché.

Promouvoir la transparence et l'évaluation comparative

La transparence et l'évaluation comparative peuvent constituer des atouts de poids pour le développement d'un marché concurrentiel. L'objectif doit être de favoriser la transparence chaque fois que possible, notamment des prix facturés aux usagers et des tarifs d'accès au réseau, ainsi qu'une dissociation claire des activités. L'initiative de collecte et de diffusion d'information sur les prix appliqués aux usagers et sur les tarifs d'accès au réseau, menée par l'Autorité de surveillance des prix, doit pouvoir disposer des ressources nécessaires. Un flux régulier d'information est nécessaire pour garantir un soutien populaire durable. Il serait également utile d'étendre cette tâche aux prix de gros, afin d'encourager le développement d'un marché transparent et efficace et de dissuader les stratagèmes chez les acteurs du marché. Une évaluation comparative des prix de détail des différentes régions encouragera vraisemblablement une évolution spontanée de ces mêmes prix dans la mesure où les consommateurs seront mieux informés et les producteurs et fournisseurs plus désireux de conserver (ou de développer) leur part de marché.

Assurer et conserver le soutien des cantons et des municipalités à la réforme

Les cantons jouent un rôle majeur dans la définition des obligations de service public et dans la gestion du secteur de l'électricité. Ils interviendront également de manière décisive dans le processus d'ouverture à la concurrence. Les cantons devront particulièrement s'engager dans l'évaluation comparative, la transparence et de nouvelles formes de gouvernement d'entreprise compatibles avec un marché plus ouvert. Ils devront aussi, dans l'exercice de leurs responsabilités quant à l'application des aspects de service public de la réforme, veiller à la concurrence afin que les entreprises d'approvisionnement en électricité désignées localement n'abusent pas de leur position.

Une évolution de la fiscalité sera nécessaire à long terme, afin de dégager la distribution des budgets publics locaux. Il conviendrait de se fixer pour objectif à long terme d'analyser la base réglementaire et structurelle des distorsions des marchés de distribution locaux et de rechercher des moyens de soutenir les économies locales, à la fois plus transparents et moins à même de fausser le marché.

Promouvoir l'égalité des conditions concurrentielles, avec notamment un renforcement du gouvernement d'entreprise

Ce principe est particulièrement pertinent pour le secteur de la distribution. Les cadres de neutralité concurrentielle mis en place dans d'autres pays de l'OCDE, tels que l'Australie et les Pays-Bas, constituent des exemples de meilleures pratiques. Les principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE peuvent également aider à définir des modifications utiles dans ce domaine.

Garantir que la Comco et l'autorité de surveillance des prix disposent des moyens nécessaires pour maintenir leur soutien au processus de réforme

La Comco et l'Autorité de surveillance des prix (ASP) ont un rôle de soutien essentiel dans la transition vers la concurrence, même après la promulgation d'une loi de réforme. La Comco devra continuer d'exercer ses pouvoirs en s'appuyant sur la loi sur les cartels, afin d'agir sur l'abus de position dominante et sur les fusions et acquisitions, deux domaines qui nécessiteront une surveillance attentive dans un avenir prévisible. Ceci

n'implique pas nécessairement une opposition aux fusions. La structure du secteur suisse de l'électricité est actuellement très atomisée, et de nouvelles fusions, particulièrement dans le secteur de la distribution, peuvent faciliter le processus de réforme. La Comco aura besoin d'une relation forte et bien définie avec l'ElCom. Les initiatives de la Surveillance des prix en faveur de la transparence et de l'évaluation comparative des prix ont d'ores et déjà un impact sur les sociétés, et devraient être dotées de ressources adéquates pour poursuivre cette action.

3. Gérer la transition vers un nouveau cadre.

La gestion de la transition sera aussi importante que la mise au point des détails techniques. Elle implique une coordination politique permanente au niveau fédéral de tous les acteurs importants à tous les niveaux administratifs et de toutes les institutions clés, constamment centrée sur les besoins fondamentaux, une communication effective et continue avec le public et les autres parties prenantes et une grande attention au déroulement pratique de la réforme au cours des prochaines années, afin de prévoir des actions correctives si nécessaire.

Il est crucial de maintenir une communication effective. Cette communication devra particulièrement répondre aux craintes et préoccupations justifiées, mettre l'accent sur les avantages de la réforme et cibler le grand public.

Il conviendrait d'envisager la mise en place d'un vaste mécanisme de soutien institutionnel, peut-être sur le modèle du comité d'experts qui a analysé le projet de proposition du gouvernement fédéral. Ce comité ou cette commission *ad hoc* aurait pour finalité spécifique d'examiner le développement du marché de l'électricité et pourrait intégrer des représentants des cantons, des municipalités, de l'administration fédérale, des entreprises et des consommateurs. Une évaluation périodique de l'avancement pourrait être envisagée afin de vérifier que les réformes vont dans la bonne direction.

4. Veiller à ce que la sécurité d'approvisionnement de la production reste une priorité stratégique.

Il conviendra de conserver une vision claire de l'avenir. Il faudra particulièrement prendre en compte le potentiel du gaz naturel et faire en sorte que tout soit en place pour permettre des décisions opportunes sur l'énergie nucléaire. Il faudra enfin évaluer rationnellement la contribution potentielle des nouvelles énergies renouvelables à l'éventail énergétique.

B. La dimension européenne

La position géographique centrale de la Suisse et les possibilités de stockage de l'électricité et de production d'électricité de pointe offertes par ses installations hydroélectriques ont fait de ce pays un grand négociant et une importante plaque tournante du transport de l'électricité sur le marché européen. Le pays est un important producteur d'électricité de pointe du marché européen. Parallèlement, la Suisse doit importer de l'électricité pour couvrir sa propre consommation en hiver, lorsque la production d'hydroélectricité est au plus bas et la demande au plus haut. Elle a par conséquent besoin de pouvoir influencer sur le cadre réglementaire dans lequel son secteur électrique fonctionnera à l'avenir.

5. Garantir un accord équitable avec l'UE.

Un accord avec l'UE est essentiel pour garantir la reconnaissance de la Suisse en tant que participant à part entière de la gestion du réseau européen, pour le moins, et, de préférence, dans un cadre plus large.

Viser la participation sur un pied d'égalité, dans la mesure du possible, aux groupes de réglementation et techniques de l'UE et de l'Europe

À cette fin, la Suisse a besoin d'un régulateur officiel et d'un gestionnaire de réseau indépendants. La participation à ces groupes est importante parce qu'ils fixent les détails des règlements de l'UE et débattent des nouvelles approches du marché régional et des questions de fiabilité. Ils constituent également un bon moyen de rester en contact avec les nouvelles meilleures pratiques en matière de régulation.

6. Jouer un important rôle positif dans le développement d'un nouveau cadre européen pour la fiabilité du système.

Le réseau suisse de transport de l'électricité subit la pression croissante de l'augmentation des échanges internationaux. Les attributions de capacité tiennent de moins en moins compte des préoccupations de la Suisse quant aux limites de capacité et son exclusion des grandes discussions et négociations européennes a surchargé le réseau suisse et favorisé une mauvaise utilisation de ce réseau. Toutefois, les discussions européennes en cours offrent aussi la possibilité d'orienter le développement. La Suisse doit continuer à travailler avec l'UCTE à l'amélioration des normes de fiabilité et des mécanismes de conformité et à participer le plus activement possible aux instances de l'UE (ce qui devrait devenir beaucoup plus facile après la mise en place d'un régulateur et d'un gestionnaire de réseau indépendants).

7. Participer aux débats sur les nouvelles idées sur le marché commercial.

Certaines des idées actuellement débattues en Europe, et notamment le couplage de marché, représentent un intérêt potentiel considérable pour la Suisse, compte tenu de son rôle majeur dans les échanges d'électricité.

C. Questions spécifiques à la réforme

8. Établir un régulateur totalement indépendant.

La création d'un puissant régulateur indépendant est essentielle dans le contexte de l'UE comme dans le contexte national. Les propositions de réforme sont un bon début mais certaines questions exigent une plus grande attention.

Renforcer les dispositions relatives à l'indépendance du régulateur

Cette recommandation revêt une importance particulière dans le contexte suisse, parce que le pays n'a pas de tradition en la matière. Compte tenu de la structure non concurrentielle actuelle, il est essentiel de mettre en place un régulateur indépendant puissant qui sera moteur du développement de la concurrence. La structure collégiale proposée est positive, ce type de structure favorisant généralement l'indépendance de la prise de décision, particulièrement si le conseil d'administration est constitué d'experts indépendants. Il reste toutefois à développer des domaines spécifiques tels que les procédures de sélection, les conditions favorisant l'indépendance, notamment l'interdiction d'avoir un intérêt financier dans le secteur régulé, ou les règles de protection

du conseil d'administration contre le renvoi pour raisons politiques. Les procédures décisionnelles ouvertes, et notamment la publication sur le web des comptes rendus du conseil d'administration, renforcent également l'indépendance (et la responsabilisation).

Garantir que l'ElCom puisse exercer les pouvoirs proposés et mettre en valeur ses responsabilités stratégiques essentielles

Tels qu'ils sont définis dans le projet de loi qui souligne son rôle de contrôle du respect des dispositions de la nouvelle loi, les pouvoirs de l'ElCom sont potentiellement vastes. Il sera important de garantir que le régulateur pourra effectivement utiliser ces pouvoirs dans la pratique. Par ailleurs, ses responsabilités stratégiques ne sont pas clairement définies. Il faudra clairement prévoir d'y inclure la responsabilité stratégique de la surveillance du nouveau gestionnaire du réseau de transport, de la surveillance des obligations de service public (service universel) et de protection du consommateur, ainsi que celle de la mise en œuvre de l'accès au réseau, des tarifs de réseau et de la séparation comptable.

Renforcer les dispositions relatives aux ressources

La dotation en personnel semble très faible compte tenu de la tâche à accomplir. Si la petitesse de la Suisse peut effectivement limiter la taille de l'entité et exiger un certain partage des compétences avec le ministère et son soutien technique, le coût d'un nouveau régulateur, même un peu plus conséquent, sera toujours faible comparé aux avantages pouvant découler d'une réforme réussie et reposant justement sur la force du régulateur. D'autres petits pays ont d'ailleurs des régulateurs importants. Une taxe sur le secteur, comme le propose le projet de loi fédérale, est l'un des moyens de financement envisageables.

Les compétences du personnel méritent également une attention particulière. Outre la nécessité évidente de disposer d'experts de l'industrie et de la consommation, il faudra prévoir les compétences spécifiques essentielles en économie, droit et comptabilité. La connaissance du calcul des coûts et de la comptabilité, par exemple, sera inestimable pour comprendre l'enchevêtrement extrêmement complexe des relations dans cette industrie en Suisse et mieux le démêler.

Gérer les relations avec les structures institutionnelles en place

Pour faire autorité, le nouveau régulateur aura besoin d'une identité et d'un rang clairement définis dans le cadre institutionnel, ce qui n'est pas assuré par les propositions. Les relations horizontales avec les institutions devront également être traitées, en particulier les relations avec la Comco et le Surveillant des prix. Les propositions confèrent au Surveillant des prix la tâche de conseiller l'ElCom sur les prix, ce qui devrait résoudre les éventuels problèmes de capture dans la mesure où cette disposition prévoit un deuxième avis. Les propositions ne font pas de référence directe aux relations avec la Comco. Selon la loi sur la concurrence en vigueur, la Comco reste responsable de la gestion des abus de pouvoir de marché, enjeu essentiel au bon développement du secteur de l'électricité suisse. Des mécanismes de coordination avec l'ElCom doivent être mis en place par le biais d'ordonnances ou d'accords formels. Une possibilité envisageable est qu'un membre du conseil de la Comco siège au conseil de l'ElCom et inversement. Les relations avec les cantons devront également être traitées.

Renforcer les dispositions relatives à la responsabilité

Pour garantir la responsabilité, les pays mettent en œuvre de nombreuses approches qui intègrent le respect des exigences d'une régulation de grande qualité, la consultation, la diffusion des décisions des régulateurs et la communication systématique aux parties intéressées. L'évaluation des performances est une autre approche possible, qui exige la mise en place d'objectifs clairs par rapport auxquels les performances peuvent être mesurées. Il serait utile à cet égard de communiquer à l'ElCom une liste de responsabilités et d'objectifs stratégiques, au-delà des devoirs et responsabilités spécifiques déjà définis.

Veiller à ce que l'ElCom possède les pouvoirs adéquats pour garantir le respect de ses décisions

Il est particulièrement important de pouvoir obtenir des informations de sociétés régulées vraisemblablement récalcitrantes afin de les vérifier, notamment pour contrôler qu'il y a bien séparation effective des activités. Les propositions confèrent à l'ElCom un vaste rôle de surveillance, tandis que l'exercice des poursuites et sanctions pour non respect des règles émises par l'ElCom est du ressort de l'OFEN, car ce dernier est responsable de l'application du code pénal (non spécifique à la législation sur l'électricité). Le fonctionnement pratique de ce partage de responsabilités pourra nécessiter une attention particulière.

9. Mettre en place un gestionnaire de réseau totalement indépendant.

Etrans, qui est un coordinateur plutôt qu'un gestionnaire de réseau à proprement parler, est un dispositif provisoire insatisfaisant. Il est essentiel d'évoluer vers un authentique gestionnaire de réseau, tant pour le contexte européen que national. À cet égard, les propositions vont dans le bon sens mais certains points doivent être renforcés.

Garantir l'indépendance totale du gestionnaire de réseau de transport

Le gestionnaire de réseau de transport (GRT) nécessitera un solide contrôle réglementaire et un gouvernement d'entreprise soigneusement conçu. Ces éléments sont importants parce que le GRT ne sera pas une société totalement autonome à laquelle serait dévolue la propriété des actifs de réseau. Les propositions de gouvernement d'entreprise sont bien conçues et ne doivent pas être affaiblies. Le conseil d'administration du GRT doit être totalement indépendant des propriétaires. L'indépendance du directeur général à l'égard du conseil d'administration doit être garantie par des règles appropriées couvrant le recrutement et les conditions de nomination.

Garantir une évolution effective du nouveau gestionnaire de réseau qui répondra de façon équilibrée aux besoins de l'exploitation du système à court terme et de la planification de l'investissement à long terme

Les propositions confèrent au GRT la responsabilité de l'exploitation du réseau de transport. Les propriétaires actuels conservent la propriété des actifs de transport. Tous les gestionnaires de réseau doivent en particulier établir des plans pluriannuels pour assurer la sécurité et l'efficacité du réseau. Dans l'éventualité où les propriétaires ne prendraient pas toute la mesure des besoins du système à long terme, notamment en ce qui concerne l'investissement dans la maintenance et le développement du réseau, le GRT peut demander à l'ElCom de prendre les mesures nécessaires, aux frais des propriétaires. Définir et atteindre le meilleur équilibre des responsabilités relatives à la gestion du

transport d'électricité à court et à long terme est une tâche délicate. Diverses approches ont été adoptées dans les pays de l'OCDE, avec des gestionnaires de réseau propriétaires ou non des actifs. La législation proposée en Suisse confie la responsabilité de la planification à long terme du réseau à tous les opérateurs du réseau, et confie aux autorités les pouvoirs de supervision et de sanction. L'efficacité de l'approche proposée par la Suisse devra être contrôlée au fil du temps.

Garantir un cadre réglementaire adapté pour les autres questions importantes

Les questions telles que la gestion en temps réel du système, les normes de qualité, les achats de capacité de réserve doivent être définies de façon transparente et approuvées par le régulateur, par des codes de réseau, des licences ou d'autres procédures compatibles avec la transparence et la promotion de la concurrence. Des normes de fiabilité et des mesures incitatives doivent être mises en place.

10. Promouvoir le choix des consommateurs et distinguer la question de l'ouverture du marché de la fourniture de service public.

Il est important de distinguer les enjeux de l'ouverture du marché de ceux de la fourniture d'un service public défini dans un contexte concurrentiel : les propositions n'y parviennent pas totalement. Un choix total du consommateur serait souhaitable à long terme et l'idéal serait de pouvoir convenir dès à présent des dispositions permettant d'y parvenir. Une approche mesurée, telle que celle proposée par le Conseil fédéral, permettrait de faire évoluer et d'éprouver le nouveau dispositif réglementaire et institutionnel pour la concurrence. Il faut noter toutefois que la stabilité des fournisseurs locaux n'est pas un argument favorable à cette approche.

11. Garantir un accès régulé et ex ante des tiers au réseau.

L'ouverture du marché dans le cadre de la loi sur les cartels est une forme d'ouverture du marché au cas par cas et *ex post* non satisfaisante. Les litiges sur l'accès au réseau devraient être réglés individuellement, probablement devant les tribunaux. Les délais impliqués auraient un effet dissuasif majeur sur tous les concurrents, à l'exception des plus déterminés et des plus argentés. Cette option présente également une certaine incertitude quant aux décisions qui seraient prises par les tribunaux sur l'accès des tiers. L'approche réglementaire n'est pas nécessairement dénuée de difficultés, mais elle offre une plus grande cohérence et peut avoir une valeur de précédent qui permettra de régler plus facilement les problèmes ultérieurs.

12. Dissocier le réseau efficacement.

Une dissociation effective est essentielle pour le réseau de transport comme pour le réseau de distribution. Si elle est mal assurée, la dissociation peut compromettre à la fois l'équilibre du développement du système et l'efficacité commerciale en compliquant l'accès au marché. Elle est également importante pour la transparence et aidera à repérer les coûts, les subventions croisées ainsi que les mauvaises utilisations des ressources. La dissociation devra faire l'objet d'une surveillance, d'une conformité aux nouvelles obligations réglementaires et d'une application effective et rigoureuse.

Renforcer les dispositions relatives à la réforme de la distribution

Le principe garantissant l'absence de subventions croisées est parfaitement exposé, mais insuffisamment étayé par les propositions. Ceci est d'autant plus important que les particuliers resteront captifs de leurs précédents fournisseurs pendant au moins cinq ans (voire davantage). La séparation comptable est la forme de dissociation la plus faible et il serait préférable de prévoir également la scission juridique des sociétés de distribution. À défaut de séparation juridique, il conviendrait d'envisager l'application des meilleures pratiques élaborées dans d'autres pays afin d'optimiser la séparation comptable. Les propositions doivent également être renforcées pour séparer les comptes des sociétés de service public des instances politiques auxquelles beaucoup sont liées et pour dissocier les activités sur la chaîne de valeur. Des dispositions doivent être prévues pour l'examen des dispositifs, afin de renforcer la dissociation en temps opportun.

13. Encourager le développement d'un marché de gros de l'électricité transparent.

On peut penser qu'un marché de gros de l'électricité se développera à partir des activités d'achat et de vente d'électricité du GRT à des fins d'équilibrage du système. Il est crucial que le marché qui se développe soit organisé selon des règles claires et transparentes. Le projet de loi fournit la base permettant au Conseil fédéral de conférer à l'ElCom ou au GRT des tâches supplémentaires, par exemple pour améliorer les conditions de marché. Le développement d'un marché de l'électricité fort en Suisse pourrait être un puissant moyen de promouvoir les intérêts suisses sur le marché européen, où les échanges d'électricité sont de plus en plus importants.

14. Minimiser les distorsions de concurrence dues aux obligations de service public (universel).

La politique définie par les propositions reflète ce que nombre de pays européens ont mis en place pour le service universel. Il est important de faire la distinction entre sécurité de l'approvisionnement et approvisionnement de base (terme suisse désignant le service universel) pour conserver une vision claire de l'objectif de cette régulation. Les dispositions relatives aux tarifs représentatifs des coûts sont importantes mais les principes, bien que correctement exposés, risquent d'être sapés par l'approche de zone de desserte. L'une des difficultés sera de déterminer la dimension de la zone d'approvisionnement sur laquelle s'appliquera la solidarité des prix par une tarification uniforme. Plus les coûts d'approvisionnement seront différenciés sur cette zone, plus les subventions croisées seront importantes. Il serait préférable d'envisager une forme de subvention plus directe pour soutenir les zones isolées. En cas d'ouverture limitée du marché, la mise en œuvre des propositions de service public requiert une attention particulière afin de minimiser les inévitables distorsions de concurrence.

Il faudra s'intéresser aux normes de qualité de service et prévoir leur application. Sur un marché concurrentiel, les consommateurs (et pas uniquement les plus vulnérables) doivent savoir ce qu'ils peuvent attendre de leurs fournisseurs, au-delà du prix.

15. Contrôler l'évolution des tarifs de transport (utilisation du réseau).

Les propositions reflètent l'essentiel des meilleures pratiques observées dans différents pays de l'OCDE. Le principe des tarifs représentatifs des coûts est solidement établi et les deux enjeux clés, à savoir les revenus globaux que les propriétaires de réseau seront autorisés à recouvrer et le mode de facturation des usagers du réseau, sont pris en

compte. Le régulateur doit être responsable de la mise en œuvre après accord sur les grands principes, conformément aux meilleures pratiques observées ailleurs.

Inclure l'évaluation comparative

Il n'y a pas de proposition explicite d'évaluation comparative des prix de transport. Le contexte suisse se prête bien à cette approche, compte tenu du grand nombre de sociétés, du moins dans la distribution. Cette approche améliorerait les perspectives de « résolution », compte tenu de l'actuel manque de transparence et de la faiblesse des propositions de dissociation pour l'information du régulateur, essentielle au calcul des taux de rendement. Pour la distribution, on pourrait également envisager une évaluation comparative internationale avec des régions comparables, telles que les pays nordiques. Pour l'évaluation comparative du transport, la méthode finlandaise (procédure basée sur la négociation) pourrait être envisagée. Il convient toutefois de tenir compte de la forte utilisation de ressources qu'exige l'évaluation comparative.

Prévoir un mécanisme d'ajustement pour le calcul des coûts récupérables

Les propositions en ce sens sont globalement satisfaisantes. Il sera important d'éviter une trop grande générosité de ces mécanismes pour les propriétaires de réseau et de définir clairement quel mécanisme permettant les ajustements de méthodologie pourra être utilisé. Il est essentiel de prévoir une information adéquate et exacte du régulateur, de même que le moyen de garantir la fourniture de cette information.

Garantir que les dispositions de facturation des usagers ne faussent pas le marché

Il est important de garantir l'absence de subventions croisées implicites des groupes d'usagers les plus coûteux. Le principe de solidarité soulève certains doutes, de même que la référence à l'aide aux régions de montagne. Ces subventions doivent être transparentes et la façon dont elles sont octroyées ne doit pas fausser la tarification représentative des coûts.

16. Promouvoir des instruments basés sur le marché pour le soutien des énergies renouvelables.

La première phase volontaire constitue une approche positive. La seconde phase est plus problématique. Si l'on choisit l'option du tarif d'alimentation, qui offre un moindre effet de levier sur les coûts que des instruments plus largement basés sur le marché, tels que les quotas et l'échange, la proposition pourrait s'avérer très coûteuse.

Il conviendrait d'utiliser les développements internationaux (particulièrement au sein de l'UE) pour faire les meilleurs choix. L'alignement sur les développements de l'UE aiderait à garantir que la Suisse ne soit pas exclue de mécanismes utiles tels que l'échange des droits d'émission et les marchés d'échange pour les énergies renouvelables. Il existe une expérience internationale croissante en matière de mécanismes coût efficaces pour le soutien aux énergies renouvelables, comme les approches de type quotas.

Il conviendrait de renforcer la communication sur les avantages des quotas et des échanges par rapport aux tarifs d'alimentation, et sur les inconvénients de ces derniers, en direction d'un public plus vaste que les acteurs déjà engagés dans le débat.

Bibliographie

- AIE (2002), *Security of Supply in Electricity Markets : Experience and Policy Issues*, OCDE/AIE, Paris.
- AIE (2004), *Transmission network performance in competitive electricity markets*, Papers for Workshop 18-19 November 2004, Paris.
- Bielecki, Janusz et Geboye Desta, Melaku (éd.) (2004), *Electricity Trade in Europe : Review of the Economic and Regulatory Challenges*, International Energy and Resources Law and Policy series, Kluwer Law International, La Haye.
- European Electricity Regulatory Forum (Florence Forum), différents rapports, <http://europa.eu.int/comm/energy/electricity/florence/>.
- European Regulators' Group for Electricity and Gas (ERGEG), différents rapports, http://europa.eu.int/comm/energy/electricity/regulators_group/index_en.htm.
- European Commission (2005), *Report from the Commission on the Implementation of the Gas and Electricity Internal Market and technical annexes*, Commission staff working document SEC(2004)1720.
- Hunt, Sally (2002), *Making Competition Work in Electricity*, Wiley Finance, New York.
- OCDE (2001), *OECD Council Recommendation on Structural Separation in Regulated Industries*, Paris.
- OCDE (2004), *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE*, Paris.
- Swiss Federal Office of Energy (2003) *Statistique suisse de l'électricité*, 2003, Berne.
- Swiss Price Surveillance Authority (2004) *Annual Report*, Berne.
- Vaterlaus, Stephan, Worm, Heike, Wild, Jörg, Telsler, Harald (2003), *Liberalisierung und Performance in Netzsektoren. Vergleich der Liberalisierungsart von einzelnen Netzsektoren und deren Preis-Leistungsentwicklung in ausgewählten Ländern* Strukturberichterstattung Nr. 22, State Secretariat for Economic Affairs (SECO), résumé dans *La vie économique*, juillet, Berne.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(42 2006 06 2 P) ISBN 62-64-02249-X - n° 55006 2006

Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation SUISSE

SAISIR LES OPPORTUNITÉS DE CROISSANCE

Cet examen explore les améliorations possibles de la qualité réglementaire dans le contexte institutionnel suisse. Depuis un certain nombre d'années, le taux de croissance de l'économie suisse est inférieur à la moyenne de la zone de l'OCDE. Si cette tendance persiste, il sera difficile de faire face aux besoins financiers générés par le vieillissement rapide de la population et de préserver le niveau de vie. Ce rapport évoque la nécessité de promouvoir la concurrence sur le marché intérieur, d'adopter une stratégie nationale pour la qualité réglementaire, et d'améliorer la performance dans le secteur des infrastructures. En Suisse, les réformes doivent tenir compte du système de gouvernance très décentralisé, fondé sur la démocratie directe.

La Suisse est l'un des nombreux pays de l'OCDE à avoir demandé à l'Organisation d'examiner ses pratiques réglementaires et ses réformes. Tout en décrivant le contexte macroéconomique, cet ouvrage présente un panorama des résultats et des enjeux de la réforme de la réglementation, dans des domaines comme la qualité réglementaire, la politique de la concurrence et l'ouverture des marchés. Il met également l'accent sur la réforme de l'électricité ainsi que sur les cadres de régulation dans les secteurs du transport aérien, des chemins de fer, des services postaux et des services de télécommunications.

La documentation de référence qui a servi à l'élaboration de ce rapport peut être consultée sur le site : www.oecd.org/regreform/backgroundreports.

Dans la même série :

La réforme de la réglementation en Allemagne
La réforme de la réglementation au Canada
La réforme de la réglementation en Corée
La réforme de la réglementation au Danemark
La réforme de la réglementation en Espagne
La réforme de la réglementation aux États-Unis
La réforme de la réglementation en Finlande
La réforme de la réglementation en France
La réforme de la réglementation en Grèce
La réforme de la réglementation en Hongrie
La réforme de la réglementation en Irlande

La réforme de la réglementation en Italie
La réforme de la réglementation au Japon
La réforme de la réglementation au Mexique
La réforme de la réglementation en Norvège
La réforme de la réglementation aux Pays-Bas
La réforme de la réglementation en Pologne
La réforme de la réglementation en Royaume-Uni
La réforme de la réglementation en Russie
La réforme de la réglementation en République tchèque
La réforme de la réglementation en Turquie

Ces examens s'inscrivent dans la continuité du *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation – Synthèse*, et du document d'appui en deux volumes *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation – Études sectorielles – Études thématiques*, qui ont été publiés en 1997. Les *Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation* de 2005 approuvés par le Conseil de l'OCDE en avril 2005 constituent le fondement des examens actuels.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne à l'adresse suivante :
<http://www.sourceocde.org/gouvernance/926402249X>

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :
<http://www.sourceocde.org/926402249X>

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou SourceOECD@oecd.org.

www.oecd.org



ÉDITIONS OCDE

ISBN 92-64-02249-X
42 2006 06 2 P



9 789264 022492