

Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation

SUÈDE

CRÉER LES CONDITIONS
D'UNE CROISSANCE SOUTENUE



Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation

Suède

CRÉER LES CONDITIONS
D'UNE CROISSANCE SOUTENUE



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.

Publié en anglais sous le titre :
OECD Reviews of Regulatory Reform

Sweden

ACHIEVING RESULTS FOR SUSTAINED GROWTH

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2007

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, contact@cfcopies.com ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, info@copyright.com.

Avant-propos

L' Examen de la réforme de la réglementation en Suède réalisé par l'OCDE s'inscrit dans une série de rapports par pays qui relèvent du Programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, conformément au mandat défini en 1997 par les ministres des pays de l'OCDE. Depuis, l'OCDE a évalué les politiques réglementaires dans 22 pays membres, et en Russie, premier pays non membre qui ait fait l'objet d'un examen. Les examens visent à aider les autorités à améliorer la qualité de la réglementation – autrement dit à réformer la réglementation de façon à favoriser la concurrence, l'innovation, la croissance économique et la réalisation d'objectifs sociaux importants. Cet examen s'appuie sur les Principes directeurs de 2005 de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation, qui actualisent les recommandations formulées dans le Rapport de 1997 de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, et aussi sur la Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle.

Menés dans une optique pluridisciplinaire, les examens par pays sont centrés sur la capacité des pouvoirs publics de gérer la réforme de la réglementation, sur la politique de la concurrence et son application, sur l'ouverture des marchés, et sur le cadre réglementaire dans des secteurs spécifiques, dans le contexte macroéconomique à moyen terme.

Au total, les examens montrent qu'un programme bien conçu et correctement mis en œuvre de réforme de la réglementation peut contribuer notablement à l'amélioration des performances économiques et à l'élévation du niveau de bien-être social. La croissance économique, la création d'emplois, l'innovation, l'investissement et les nouvelles activités sont stimulés par une réforme efficace de la réglementation qui aide aussi à abaisser les prix et à élargir les possibilités de choix pour le consommateur. Une réforme d'ensemble de la réglementation produit plus rapidement des résultats que des réformes au coup par coup, et permet aux pays de s'adapter plus rapidement et plus aisément à l'évolution des situations et aux chocs extérieurs. Dans le même temps, un programme de réforme équilibré doit prendre en compte les préoccupations sociales. Les ajustements dans certains secteurs ont été douloureux, mais l'expérience montre que le coût peut être réduit si la réforme s'accompagne de mesures de soutien, notamment de politiques actives du marché du travail.

Si la réduction et la réforme des réglementations sont un aspect clé d'un vaste programme de réforme réglementaire, l'expérience montre aussi que, sur des marchés plus concurrentiels et plus efficaces, de nouvelles réglementations et institutions peuvent être nécessaires pour garantir la compatibilité des objectifs publics et privés, particulièrement dans les domaines de l'environnement et des services au public. Un leadership politique solide et constant est un autre aspect essentiel de la réussite des réformes, et le dialogue avec le public, dans la transparence et avec le souci d'informer sur les avantages et les coûts de la réforme, est indispensable pour faire émerger et entretenir une large adhésion de l'opinion publique.

Les options présentées dans les examens peuvent constituer un défi pour les différents pays. Cependant, le caractère approfondi des examens et les efforts déployés pour consulter un large éventail de parties prenantes témoignent de la volonté de l'OCDE de veiller à ce que les options

présentées aux gouvernements soient pertinentes et réalisables dans le contexte propre à chaque pays, compte tenu des priorités nationales.

Chaque examen s'articule en deux parties. La première partie consiste en une évaluation d'ensemble, replacée dans le contexte macroéconomique, des réalisations et des défis sur le plan de la réglementation sous un grand nombre d'aspects – gouvernance de la réglementation, politique de la concurrence, ouverture des marchés et aspects plus spécifiques tels que la gouvernance réglementaire multiniveaux et la politique environnementale. La seconde partie fait la synthèse des examens détaillés et approfondis conduits sous chacun de ces aspects et dégage en conclusion des options à l'intention des pouvoirs publics, pour examen, afin de mettre en évidence les domaines dans lesquels il y a lieu de poursuivre les travaux et les efforts dans le pays considéré.

Remerciements. Le Programme horizontal sur la réforme de la réglementation est piloté 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 Suède reflète les contributions de tous les participants en Suède, ainsi que du Groupe de travail sur la gestion de la réglementation et de la réforme réglementaire du Comité de la gouvernance publique, du Comité de la concurrence, du Groupe de travail du Comité des échanges, du Groupe de travail sur les politiques d'environnement nationales du Comité des politiques d'environnement, et aussi des membres du Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE (BIAC) et de la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (TUAC).

Au sein de l'équipe de l'OCDE, on signalera la contribution notable à la réalisation de l'examen de la Suède, des personnes dont le nom suit – Odile Sallard, Rolf Alter, Josef Konvitz, Stéphane Jacobzone, Caroline Varley, Espen Erlandsen, Jens Lundsgaard, Delia Rodrigo, Lennart Göranson, Michael Wise, Patricia Hériard-Dubreuil, Bernard J. Phillips, Michael Engman, Evdokia Möise, Anthony Kleitz, Bruce Doern, Thomas Sterner, Nick Johnstone et Mads Nyborg. Jennifer Stein s'est chargée de la documentation.

Table des matières

Résumé	9
---------------------	---

Partie I

La réforme de la réglementation en Suède

Chapitre 1. Performances et évaluation	21
Introduction	22
Section 1. Le contexte macroéconomique	24
Une économie performante et bien gérée dans l'ensemble	24
Facteurs expliquant les performances économiques	28
Objectifs de la politique publique et le modèle suédois de gouvernance	36
Défis économiques futurs	41
La stratégie de croissance et de rénovation du gouvernement	45
Notes	46
Section 2. La réforme de la réglementation : sa contribution aux résultats obtenus jusqu'à présent	47
La réforme de la réglementation et le renforcement des bases de la croissance	47
L'expérience suédoise : la contribution non négligeable de la réforme au redressement économique des années 90	48
Le développement d'une politique de la réglementation et des capacités devant faciliter la réforme	55
Section 3. Réforme de la réglementation : les difficultés qui se font jour	60
Où et comment la politique de la réglementation peut-elle permettre d'atteindre les objectifs des politiques économique et publique?	60
Amélioration des performances du secteur public	63
Renforcement de la résistance de l'économie par l'encouragement de l'activité entrepreneuriale	66
Renforcement de la résistance de l'économie par la poursuite de la réforme des secteurs clés	69
Réalisation efficiente des objectifs environnementaux	71
Notes	74
Section 4. Comment aller de l'avant : capacités de la réglementation à favoriser la poursuite de la réforme	75
Créer une dynamique pour la réforme	75
Capacités des institutions à promouvoir la réforme	77
Moyens d'action pour faire progresser la qualité et la réforme de la réglementation	83
Prise en compte de la politique de réglementation de l'UE	87
Conclusion	90
Bibliographie	92

Partie II

Politiques et résultats de la réglementation

Chapitre 2. Gouvernance réglementaire	95
Introduction et contexte	96
Politiques réglementaires et institutions	97
Différents niveaux de coordination au sein du gouvernement : national-UE. . . .	102
Transparence et consultation.	102
Solutions de remplacement	105
L'analyse d'impact de la réglementation	106
Mise en place d'autorités de régulation	109
Mettre à jour les réglementations et réduire les charges administratives	111
Conclusions.	113
Options politiques à envisager.	114
Notes	119
Bibliographie.	119
Chapitre 3. La politique de la concurrence	121
Introduction et contexte	122
Contenu de la loi sur la concurrence et autres corollaires.	123
Institutions chargées de la politique de la concurrence et de son application. . .	126
Limites de la politique de la concurrence : exclusions et régimes sectoriels	130
Promotion de la concurrence et études politiques	131
Conclusions.	132
Options politiques à envisager.	134
Bibliographie.	136
Chapitre 4. Ouverture des marchés	137
Introduction et contexte	138
Le cadre politique de l'ouverture des marchés s'appuie sur six principes d'efficience réglementaire	139
Transparence	139
Non-discrimination	143
Éviter les pratiques inutiles restreignant la liberté du commerce	143
Encourager l'utilisation de mesures harmonisées au niveau international	146
Rationaliser les procédures d'évaluation de la conformité en reconnaissant l'équivalence des réglementations adoptées par les pays étrangers	146
Application des principes de la concurrence dans une perspective internationale .	147
Ouverture et réglementation des marchés dans certains secteurs	148
Conclusions.	149
Options politiques à envisager.	150
Notes	152
Bibliographie.	152
Chapitre 5. Gouvernance réglementaire multiniveau	153
Introduction et contexte	154
Cadre réglementaire de la gouvernance multiniveau.	156
Outils et institutions réglementaires au niveau local et régional.	159
Le secteur alimentaire et la gouvernance réglementaire multiniveau	162

Conclusions.	165
Options politiques à envisager.	166
Bibliographie.	167
Chapitre 6. Environnement	169
Introduction et contexte	170
Institutions et politiques réglementaires	172
Instruments réglementaires : tour d’horizon	175
Instruments de politique énergétique et climatique	178
Remboursement de la taxe sur les émissions responsables des pluies acides. . .	181
Marchés publics et éco-labels.	181
Politique et réglementation des produits chimiques	182
Conclusions.	184
Options politiques à envisager.	184
Bibliographie.	186
Liste des encadrés	
1.1. Ajustement des chiffrages de la croissance tendancielle du PIB et de la productivité pour tenir compte des TIC	29
1.2. Recherche du consensus dans le système suédois	39
1.3. L’origine des réglementations suédoises.	40
1.4. L’administration locale dans le cadre de gouvernance suédoise.	41
1.5. Une stratégie en faveur de l’emploi, de la liberté de choix et des possibilités économiques.	46
1.6. Les gains de productivité résultant de la réforme de la réglementation en Suède.	51
1.7. Structures et initiatives suédoises pour l’ouverture des marchés	53
1.8. Principes directeurs de l’OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation énoncés en 2005	56
1.9. Évolution de la politique suédoise de la réglementation	57
1.10. Le rôle des autorités de la concurrence dans la réforme de la réglementation	59
1.11. Amélioration de l’efficacité dans le secteur public.	63
1.12. Problèmes liés aux marchés publics en Suède.	64
1.13. Orientations générales définies par l’OCDE pour stimuler l’esprit d’entreprise	67
1.14. Le Code environnemental et les objectifs de qualité environnementale (EQO) de la Suède	73
1.15. Rapports suédois sur la réforme de la réglementation.	76
1.16. Les structures institutionnelles qui soutiennent l’élaboration des règlements et la politique de la réglementation en Suède	79
1.17. Le rôle joué par le Parlement et la Cour des comptes dans le déclenchement du plan d’action visant à réduire la charge administrative pour les entreprises	81
1.18. Le défi de l’AIR	84
1.19. Avantages de l’analyse comparative	85
1.20. Conception d’instruments permettant d’atteindre les objectifs de la politique de l’environnement	86
1.21. Certaines des mesures prises par la Suède pour atteindre des objectifs environnementaux	87

1.22. La directive « Transparence » et la directive sur la reconnaissance mutuelle . . .	88
1.23. Comment la Suède a procédé efficacement avec l'UE : deux exemples environnementaux	89
2.1. Cadre juridique de la politique réglementaire suédoise	97
2.2. Structures institutionnelles suédoises chargées de la politique réglementaire . . .	98
2.3. La procédure législative en Suède	100
2.4. Performance de la Suède par rapport aux bonnes pratiques de l'AIR	109
2.5. Performances des régulateurs indépendants suédois par rapport aux meilleures pratiques	110
3.1. La directive européenne sur la transparence	125
4.1. Cadre réglementaire et institutionnel des marchés publics en Suède	142
5.1. Qu'est-ce que la gouvernance réglementaire multiniveau?	154
5.2. Structure de gouvernance de la Suède	155
5.3. Exemples de cadres institutionnels multiniveaux : réglementation sur le bien-être des animaux, la santé et les services sociaux et la consommation . .	161
5.4. Structure institutionnelle et réglementaire de la chaîne alimentaire	164
6.1. Points de réforme réglementaire vus sous l'angle environnemental	171
6.2. Octroi de licences et contrôle des activités représentant un danger pour l'environnement	177
6.3. Interactions entre permis négociables, taxes et subventions et comment les concilier	179

Liste des tableaux

1.1. Croissance de la productivité de la main-d'œuvre par secteur	30
---	----

Liste des graphiques

1.1. Principaux indicateurs macroéconomiques	25
1.2. Revenu par habitant en Suède : comparaison internationale	26
1.3. PIB par heures ouvrées dans la zone de l'OCDE	27
1.4. Croissance du PIB par heure ouvrée en Suède et le calendrier de la réforme de la réglementation	28
1.5. Part des importations et des exportations suédoises dans le PIB	31
1.6. Nombre d'heures ouvrées par personne en âge de travailler	33
1.7. Législation sur la protection de l'emploi dans l'ensemble de la zone de l'OCDE . .	33
1.8. Dépenses de R-D dans l'ensemble de la zone de l'OCDE	35
1.9. Taux de création et de disparition d'entreprises dans l'ensemble de la zone de l'OCDE	36
1.10. Répartition du revenu en Suède : comparaison internationale	37
1.11. Dépenses publiques totales en Suède	45
1.12. Performances de la réglementation suédoise des marchés de produits : comparaison internationale	49
1.13. Indicateurs des réglementations des marchés de produits dans l'ensemble de la zone de l'OCDE	50
1.14. La réglementation des marchés de produits et la législation sur la protection de l'emploi de la Suède par rapport à celles des autres pays en 2003	54
2.1. Système actuel d'analyse d'impact de la réglementation en Suède	107

Les rapports de référence sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE :
www.oecd.org/regreform.

Résumé

Principaux messages

- La Suède risque de ne pas pouvoir maintenir à long terme les bonnes performances économiques et les gains remarquables de productivité qu'elle enregistre depuis le milieu des années 90 du fait des pressions liées au vieillissement de sa population. Pour tirer pleinement profit de la mondialisation et réduire le risque de fuite des emplois, une réaction globale de la part des pouvoirs publics s'impose. Les objectifs ambitieux de la politique gouvernementale, avec des niveaux élevés de bien-être général et de cohésion sociale, pourraient être compromis si des réformes ne sont pas entreprises pour consolider davantage les bases de la croissance économique. La Suède ne doit pas attendre que survienne une crise du type de celle qui s'est produite au début des années 90 pour mener à bien les réformes. Cette crise a en partie été imputable à des erreurs dans la conduite de l'action publique et au fait que les problèmes structurels n'ont pas été correctement traités à temps.
- Il n'est ni opportun ni nécessaire de modifier radicalement l'action publique et la façon dont celle-ci est gérée mais trois questions doivent retenir l'attention. Il faut, en effet, s'attaquer aux problèmes du marché du travail et, en particulier, stimuler la création d'emplois, rendre le marché du travail plus flexible et réduire les niveaux relativement élevés d'inactivité; il faut aussi améliorer la gestion et les résultats de la prestation de services par le secteur public et il faut, enfin, renforcer la capacité d'adaptation de l'économie en lui permettant de s'appuyer sur un secteur des services plus dynamique et une plus forte contribution des créateurs d'entreprises.
- L'administration locale devra jouer un rôle déterminant dans le traitement de ces questions. Ce niveau administratif ne peut être tenu à l'écart si l'on veut maintenir les objectifs d'une économie vigoureuse et de services publics de qualité. Les collectivités locales sont particulièrement bien placées pour améliorer la prestation de services par le secteur public et stimuler la création d'entreprises. Elles jouent aussi un rôle important dans la réalisation des objectifs environnementaux.
- Les niveaux élevés de protection de l'environnement atteints par la Suède soulèvent de plus en plus de questions y compris celle de savoir comment les améliorer encore dans le contexte de l'UE et concilier au mieux des normes rigoureuses et la réglementation importante qu'elles impliquent avec les coûts qui en résultent pour les entreprises. Bien que la Suède paraisse dans l'ensemble compétente et novatrice dans ce domaine de réglementation, l'élaboration de règlements efficaces pour ce secteur complexe doit être considérée comme une tâche jamais achevée.
- Les capacités permettant à la Suède de mener à bien les réformes nécessaires et de mettre en place un cadre réglementaire efficace pour soutenir ses objectifs doivent être

renforcées. Son cadre réglementaire actuel n'est pas à la hauteur des meilleures pratiques internationales à d'importants égards. Trois points doivent particulièrement retenir l'attention. Premièrement, un processus ou une structure est nécessaire pour favoriser une conception stratégique des réformes. Deuxièmement, il faut s'attaquer aux problèmes qui découlent d'une structure administrative complexe et bureaucratique et notamment aux effets qui en résultent pour l'efficacité de l'administration locale. Troisièmement, et surtout, aucun cadre ni aucune instance ne réunit systématiquement les échelons central et local de l'administration pour gérer les problèmes et établir une communauté d'objectifs.

*La Suède a une économie bien gérée
et dans l'ensemble performante
qui a été habilement sortie d'une crise majeure*

L'économie suédoise s'est remarquablement redressée après la crise majeure du début des années 90. Cette crise a provoqué une réaction très diversifiée de la part des pouvoirs publics qui a notamment inclus la décision de déréglementer un large éventail de marchés de produits, souvent avant d'autres pays de l'OCDE. L'adhésion à l'UE en 1995 a aussi constitué une étape importante. La reprise a été ininterrompue depuis. Le PIB par habitant de la Suède est supérieur à la moyenne de la zone euro. Les principaux facteurs qui expliquent ces résultats sont les suivants :

- Une croissance spectaculaire de la productivité, favorisée par des réformes qui ont soutenu la mutation structurelle de l'économie y compris le développement de secteurs à croissance élevée comme celui des télécommunications. La qualité de la main-d'œuvre a aussi aidé. Le secteur des TIC est devenu le secteur phare de l'industrie suédoise mais d'autres secteurs spécialisés comme ceux de la construction automobile et des produits pharmaceutiques sont aussi florissants.
- Une solide politique d'ouverture des marchés qui est liée à une activité commerciale internationale intense. La Suède est une petite économie ouverte qui compte d'importantes industries exportatrices performantes. Le commerce international a crû sensiblement plus vite que l'économie nationale. Les indicateurs des obstacles au commerce de l'OCDE montrent que la Suède est plus ouverte que de nombreux autres pays de l'OCDE.
- Une politique monétaire très crédible et un secteur financier qui contribue à soutenir l'économie.

Tous les facteurs qui influent sur les performances suédoises ne sont pas aussi positifs. La flexibilité du marché du travail et la culture entrepreneuriale sont des enjeux majeurs. Les performances économiques globales restent surpassées par celles de plusieurs pays de l'OCDE, non européens surtout.

*La réforme de la réglementation a notablement
contribué au redressement de l'économie*

La réforme de la réglementation a été un facteur important de la reprise économique observée après la crise du début des années 90. La déréglementation des marchés de produits a été menée assez vigoureusement et le droit de la concurrence a été renforcé.

Cela s'est traduit par des gains de productivité considérables. Il ressort des données empiriques réunies par l'OCDE que, depuis 1988, la déréglementation a directement majoré la croissance de la productivité de 0.45 % par an et d'un plus fort pourcentage si l'on tient compte des effets indirects. L'ouverture des marchés est un autre domaine important. Des efforts non négligeables ont été et continuent d'être déployés pour alléger le plus possible le poids de la réglementation pour les entreprises qui participent aux échanges internationaux.

Les possibilités qui existent de consolider ce succès sont considérables. La concurrence reste inférieure à la moyenne dans d'importants secteurs de l'économie comme ceux de la construction et du commerce de détail alimentaire. Les secteurs des infrastructures présentent une situation contrastée, certains, comme celui de l'électricité, appelant un regain d'attention tandis que d'autres, comme l'aviation et les chemins de fer, sont encore loin d'avoir fait l'objet de tous les soins nécessaires. Les marchés publics appellent des réformes, même si des évolutions sont en grande partie dictées par les directives européennes, et que les possibilités de réforme dans un seul État membre sont limitées. Surtout, la Suède a un niveau relativement élevé de législation du marché du travail qui dépasse celui observé en moyenne dans la zone de l'OCDE et dans les autres pays nordiques. Les efforts entrepris pour intensifier la concurrence dans le secteur public restent insuffisants.

Bien que la Suède soit maintenant dotée d'un organisme de la concurrence relativement solide et jouissant d'une bonne visibilité auprès du public, des améliorations peuvent lui être apportées notamment en renforçant ses pouvoirs et son indépendance.

*Un fort accent mis sur des niveaux élevés
de protection sociale et un cadre de gouvernance
publique reposant sur de solides traditions
spécifiques*

Le succès économique qui a permis à la Suède d'établir et de maintenir des niveaux élevés de protection sociale, reste une condition essentielle de la réalisation d'objectifs sociaux. Ceux-ci incluent la sécurité économique, y compris le plein emploi, l'égalité par la voie de la réduction des différences de revenu et de l'allègement de la pauvreté ainsi que l'homogénéité des conditions de vie dans l'ensemble du pays. Les objectifs visés par la Suède sur le plan de la qualité de l'environnement sont aussi devenus progressivement plus ambitieux.

La gouvernance suédoise s'est construite autour du rôle important et multiforme de gardien de la société joué par l'État et d'un vaste secteur public, financé par l'impôt, les Suédois se montrant depuis longtemps disposés à payer par leurs contributions des services sociaux de qualité. Le système de protection sociale est étendu et généreux. La participation du secteur public au capital et à la production est importante. La Suède se distingue également par une culture politique et sociétale qui privilégie particulièrement la transparence et l'intégrité, ce qui se reflète dans le fait que la recherche du consensus est la pierre angulaire du processus de décision. La gouvernance suédoise se distingue aussi notamment par une nette distinction entre l'élaboration des mesures stratégiques et leur mise en œuvre qui se reflète dans la structure institutionnelle et d'élaboration de la réglementation qui confère des responsabilités considérables à un grand nombre

d'organismes d'exécution et fait jouer un rôle important à l'administration locale dans la mise en œuvre des politiques nationales.

Certaines de ces caractéristiques de la gouvernance posent des problèmes pour la poursuite des réformes, comme la tradition de recherche du consensus qui affecte le déroulement temporel de la prise de décision. L'importance de l'administration locale doit être prise en considération pour assurer une même compréhension des objectifs communs par les différents échelons de l'administration.

*Le défi du maintien d'une économie forte :
le poids de la démographie, les pressions
qui pèsent sur la croissance et les implications
pour le généreux système de protection sociale*

Le principal défi que doit relever la Suède est celui de maintenir ses bonnes performances économiques actuelles pour ne pas devoir renoncer à ses objectifs sociaux ambitieux et à son généreux système de protection sociale dans le contexte d'une demande croissante pour la fourniture de services de meilleure qualité par le secteur public notamment. Bien que d'importantes mesures aient été prises pour amortir les effets du vieillissement de la population, les statistiques suédoises elles-mêmes montrent qu'au cours des 35 prochaines années la proportion de la population âgée de plus de 65 ans va augmenter de près de 40 % et que le rapport entre cette population et celle en âge de travailler va culminer à 40 % environ. L'effet direct de cette évolution sur l'offre de main-d'œuvre devrait être un ralentissement du taux de croissance du PIB par habitant.

*Les principaux objectifs de l'amélioration
des performances : relever les défis que pose
le marché du travail et assurer la stabilité
des finances publiques*

Le marché suédois du travail doit faire face à un certain nombre de problèmes malgré un taux d'emploi généralement élevé. Les contraintes qui pèsent sur lui constituent déjà un problème non négligeable. Elles tiennent plus précisément au fait notamment que l'offre totale de main-d'œuvre est moyenne, sans plus, par rapport aux niveaux observés dans d'autres pays, que la fréquence des congés de maladie et des prestations d'invalidité est élevée, que la création d'emplois sous l'effet de la croissance économique est limitée, que le taux d'emploi laisse à désirer et que le marché du travail manque de flexibilité.

Bien que la situation des finances publiques soit relativement satisfaisante par rapport à celle observée dans la plupart des autres pays de l'OCDE, elle va être sérieusement mise à l'épreuve à l'avenir par le vieillissement de la population. Les mesures prises pour pouvoir relever ce défi, comme la réforme des pensions de 1999 et l'objectif de l'excédent budgétaire, doivent être poursuivies. L'adoption de mesures complémentaires pour faire face à un accroissement éventuel inattendu des dépenses publiques doit être envisagée. Une façon de modérer les dépenses publiques est de rendre plus efficace la fourniture des services publics.

*La contribution que peut apporter la réforme
de la réglementation : une amélioration
des performances du secteur public*

La réforme de la réglementation peut favoriser une plus grande efficacité du secteur public en introduisant la concurrence dans la fourniture de services publics. Une façon d'intensifier la concurrence est de recourir à la sous-traitance par le biais de marchés publics. La Suède a adopté les directives européennes sur les marchés publics mais il s'est avéré difficile d'en faire respecter toutes les dispositions, notamment en ce qui concerne les moyens de recours. De plus amples travaux visant la mise en œuvre des directives « recours » ont été engagés. Les règles, dans le cadre législatif et institutionnel, résultant des directives européennes qui peuvent se révéler contraignantes pour certaines entreprises, ainsi que la réticence de certaines municipalités et institutions étatiques à modifier la façon dont elles procèdent et mettent des activités en adjudication, semblent freiner les progrès dans ce domaine.

La rationalisation des activités du secteur public sur des marchés concurrentiels doit aussi retenir l'attention. Des entités du secteur public ont de plus en plus tendance à intervenir dans des domaines dans lesquels des entreprises privées sont déjà présentes au niveau national ou local. Cela fausse le jeu de la concurrence et empêche la création de nouvelles petites entreprises. Cette situation tient en partie au fait que l'État contrôle des entreprises qui sont d'anciens monopoles et peuvent maintenant exercer leurs activités sur les marchés libéralisés. Or les mesures visant à réduire les disparités régionales semblent encourager les organismes publics et les municipalités à participer à de nouvelles activités. Plusieurs rapports ont contesté cette pratique mais il n'a pas encore été pris d'initiative vigoureuse tendant, par exemple, à remédier aux insuffisances de la loi sur la concurrence pour lutter contre le comportement anticoncurrentiel des entités étatiques.

*La contribution de la réforme
de la réglementation : une amélioration
de la capacité d'adaptation de l'économie
par l'encouragement de l'esprit d'entreprise
et le renforcement de secteurs cruciaux*

L'économie suédoise est actuellement assez fortement tributaire de grandes entreprises, notamment dans le secteur des TIC qui doit contrer les effets sur sa compétitivité d'une baisse progressive des prix. Bien qu'il se soit développé, le secteur des services reste peu important par rapport aux moyennes de la zone de l'OCDE et, par voie de conséquence, la création d'entreprises est relativement faible, ce qui limite le nombre potentiel de nouveaux emplois. Une structure plus dynamique renforcerait la résistance à des chocs imprévisibles tout en permettant de créer davantage d'emplois et de faire face aux pressions prévisibles qui pèseront à l'avenir sur l'économie.

La réforme de la réglementation peut contribuer à favoriser la restructuration nécessaire pour renforcer le dynamisme et la résistance de l'économie et améliorer les possibilités de création d'emplois. Les PME ont un rôle important à jouer dans le développement de l'activité économique et la création de nouveaux emplois mais la Suède n'a pas encore mis en place un cadre administratif efficace pour le développement de l'entrepreneuriat. Les progrès sont notamment freinés dans ce domaine par un manque de

concurrence dans le secteur public, une faible disponibilité de capital-risque et la législation sur la protection de l'emploi. Bien que la Suède figure parmi les pays de l'OCDE qui s'efforcent le mieux de réduire les lourdeurs administratives, son action dans ce domaine ne semble pas totalement organisée et une approche plus systématique s'impose. Le manque d'information sur l'étendue et la source des lourdeurs administratives gêne le progrès et rend difficile d'augmenter l'intérêt politique suscité par cette question. Le rôle que l'administration locale peut jouer dans la simplification des formalités et procédures administratives a également été négligé. La création, en 2006, d'un nouvel organisme chargé de réduire les pesanteurs de l'administration pourra aider à l'avenir.

On contribuera aussi à renforcer la résistance de l'économie en améliorant et actualisant le cadre réglementaire de secteurs importants. Des secteurs comme ceux du commerce de détail alimentaire et du logement doivent exercer leurs activités dans un cadre réglementaire qui favorise la concurrence et dans le cas du logement, la mobilité, ce qui n'est pas encore le cas. Les secteurs des infrastructures connaissent souvent des changements rapides et le cadre réglementaire de ces secteurs demande à être revu périodiquement. Plus précisément, le cadre réglementaire des télécommunications doit être actualisé pour soutenir de bonnes performances et les problèmes qui se posent sur le marché de l'électricité doivent être résolus pour obtenir de meilleurs résultats.

Le rôle essentiel des administrations locales

Les municipalités et les comtés suédois servent d'intermédiaires importants dans la fourniture d'un large éventail de services publics et ils jouent un rôle essentiel dans l'aménagement local et l'octroi d'autorisations. Ce sont donc des protagonistes essentiels pour les mesures visant à améliorer l'efficacité du secteur public et à stimuler la création d'entreprises. Les principales questions qui doivent retenir l'attention à ce niveau sont les marchés publics, la prestation de services par des entités de l'administration locale sur des marchés souvent concurrentiels (ou qui devraient l'être) et l'encouragement de la création d'entreprises grâce surtout à une révision des processus d'autorisation et de planification qui sont souvent lents et pourraient bénéficier d'une plus forte concurrence.

Il est urgent de faire en sorte que ces échelons de l'administration contribuent à la réalisation des objectifs des politiques sociales et économiques. Le principe de l'autonomie locale qui permet d'adapter les mesures aux situations locales doit être concilié avec l'attente de conditions de vie homogènes dans l'ensemble du pays. Parvenir à ce que les objectifs soient compris de la même façon à tous les niveaux de l'administration reste un défi qui ne pourra être relevé qu'en gérant efficacement les arbitrages nécessaires.

L'importance d'une réalisation efficiente des objectifs environnementaux

Le code environnemental et les objectifs de qualité environnementale définis par la Suède ont établi un cadre réglementaire novateur qui favorise une collaboration entre les divers domaines d'action publique et échelons de l'administration. Toutefois, l'attachement à des niveaux élevés de protection de l'environnement pose un certain nombre de difficultés telles que celle de savoir comment améliorer encore ces niveaux dans le contexte de l'UE et trouver un juste équilibre entre des normes et une

réglementation rigoureuses et les coûts qui en résultent pour le secteur des entreprises en termes de compétitivité pour les grandes entreprises sur les marchés internationaux ou de contraintes imposées aux PME sur le marché intérieur. Le coût de la réglementation environnementale est un problème qui touche particulièrement les PME et que l'application d'un processus efficace d'AIR pourrait aider à résoudre. La réalisation des objectifs environnementaux affecte en général un grand nombre d'autres politiques, ce qui rend particulièrement importante la coordination de l'action publique, tandis que la gestion des arbitrages nécessaires est une entreprise délicate. Bien que la Suède paraisse assez novatrice dans une perspective internationale, réglementer efficacement ce secteur complexe reste une tâche ardue.

Prise en compte de la politique de réglementation de l'UE

L'adhésion à l'UE a eu des répercussions importantes sur le cadre réglementaire en stimulant la concurrence sur certains marchés. Elle a ouvert totalement le marché unique européen aux entreprises suédoises et offert à la Suède la possibilité d'influer sur ce qui se fait dans l'ensemble de l'UE. Certains textes législatifs de l'UE comme la directive « Transparence » portant sur les aides publiques ont utilement complété la politique et la réglementation suédoises. L'UE a été une force positive pour l'évolution du droit et de la politique de la concurrence en Suède.

Toutefois, l'adhésion à l'UE a aussi affecté les importantes traditions suédoises de la recherche du consensus et de l'obligation de rendre des comptes. Par exemple, le temps disponible pour la tenue de consultations est limité. La gestion des processus réglementaires de l'UE doit disposer de ressources suffisantes dans le cadre d'une stratégie globale discernant les principales questions. L'administration locale est souvent particulièrement concernée et elle doit être davantage impliquée dans ces processus. La législation communautaire doit être transposée avec beaucoup de soin pour éviter d'alourdir encore le poids de la réglementation (qui, d'après les estimations, serait imputable à hauteur de 44 % à la législation communautaire). Enfin, il peut être très efficace d'élaborer et de mettre en œuvre des tactiques spécifiques pour des questions qui sont particulièrement importantes, comme la Suède l'a prouvé dans le domaine des pluies acides notamment.

Les instruments d'une réforme et d'une réglementation efficaces doivent aussi retenir l'attention

L'instrument le plus important est l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) qui doit être perfectionné. Lorsqu'on les évalue par rapport aux meilleures pratiques internationales, les AIR telles qu'elles sont effectuées en Suède laissent à désirer à plusieurs égards et la responsabilité de leur gestion est éclatée, ce qui peut se traduire par un manque d'intérêt pour le processus. L'analyse comparative (des pratiques réglementaires, de la concurrence entre entreprises ou des dispositions prises par d'autres pays) est un autre instrument potentiellement puissant et les possibilités de l'utiliser doivent être exploitées, surtout au niveau de l'administration locale. La Suède réussit déjà bien à atteindre des objectifs environnementaux grâce à la conception créative et à

l'utilisation d'instruments efficaces tels que le système de restitution des paiements effectués pour réduire les émissions d'oxydes d'azote (NO_x), et ces efforts doivent être poursuivis.

*Comment aller de l'avant :
créer une dynamique pour la réforme*

Bien que le nombre de rapports publiés depuis quelques années en Suède suggère une nette prise de conscience de la nécessité d'agir, un consensus semble difficile à obtenir sur les questions concernant la réforme. C'est particulièrement le cas pour les questions de plus en plus sensibles telles que celles des marchés publics et des soins de santé. L'absence de crise majeure n'incite pas non plus vraiment à agir. Il faudra peut-être adjoindre un autre processus ou une autre structure à ceux qui sont normalement utilisés pour stimuler la réforme en favorisant une conception stratégique de celle-ci et l'obtention d'un consensus sur ses aspects importants. La diffusion de cette conception ne devra pas être négligée. Du fait des traditions profondément enracinées de transparence et de recherche de consensus, les réformes qui font l'objet d'un débat public ont plus de chances de rallier les suffrages en Suède.

*Renforcement des institutions et des moyens
d'action nécessaires à la réforme*

Les capacités institutionnelles de la Suède pour la réalisation de la réforme doivent être renforcées sur plusieurs fronts :

- En s'attaquant au problème du cloisonnement du processus d'élaboration de la réglementation qui a des répercussions sur la transparence, la responsabilité et l'efficacité. La Suède a une solide tradition d'autonomie des différentes parties de l'administration. Il est important de coordonner les mécanismes mais il faut aussi les rationaliser. Les agences gouvernementales sont responsables de la majeure partie du système réglementaire suédois et une réduction de leur nombre croissant permettrait de rationaliser la situation, notamment en coordonnant leur action au niveau local.
- En développant un point d'ancrage plus fort pour la politique de réglementation au sein de l'administration. Bien que les politiques suédoises de la réglementation aient régulièrement fait l'objet d'améliorations techniques en tenant particulièrement compte des besoins des PME, cela ne représente pas encore une action globale et cohérente dans le domaine de la réglementation. La politique de la réglementation est en effet dispersée entre plusieurs institutions, y compris les agences gouvernementales, ce qui complique la gestion de réformes importantes impliquant un grand nombre d'acteurs potentiellement puissants. Par exemple, l'amélioration des performances du secteur public constitue un défi institutionnel de grande ampleur.
- En s'attaquant au problème de la coordination entre les échelons national et local de l'administration qui compromet actuellement l'aptitude à réaliser les objectifs de la politique publique. Il n'existe actuellement pas de cadre ou d'instance réunissant systématiquement les échelons central et local de l'administration pour gérer les problèmes et créer une communauté d'intérêt, ce qui est inhabituel par rapport à d'autres pays similaires de l'OCDE. Les administrations locales ont peut-être tendance à

être trop réglementées et il faut aller plus loin dans la voie de l'adoption d'objectifs communs.

- En exploitant le rôle joué par le Parlement et la Cour des comptes dans l'encouragement de la réforme. Ces deux institutions ont joué un rôle important récemment en attirant l'attention sur des aspects de la réforme tels que la concurrence entre le secteur public et le secteur privé, et en poussant à agir.
- En renforçant la contribution que l'Autorité de la concurrence peut apporter à une réforme favorable à la concurrence. Il apparaît à l'usage que le cadre actuel doit être amélioré. L'Autorité de la concurrence semble avoir besoin de davantage de savoir-faire et de compétences, d'une plus grande indépendance et d'un plus fort pouvoir d'exécution.
- En examinant les capacités des autorités de réglementation indépendantes. Bien que le modèle de l'agence gouvernementale qui a été adopté pour les autorités suédoises de réglementation assure une certaine indépendance des ministères, il n'atteint pas le niveau des meilleures pratiques internationales du fait notamment de l'absence de sanctions, du manque de clarté des relations avec l'Autorité de la concurrence et d'un manque relatif de transparence et d'indépendance qui, si on y remédiait, donnerait plus de poids aux autorités de réglementation face aux anciens monopoles.

PARTIE I

La réforme de la réglementation en Suède

PARTIE I

Chapitre 1

Performances et évaluation

Introduction

Les bonnes performances économiques enregistrées par la Suède au cours de la dernière décennie sont allées de pair avec de solides traditions en matière de gouvernance qui la distinguent de nombreux autres pays de l'OCDE. Celle-ci se caractérise par un processus de décision collectif, fondé sur le consensus et s'appuyant sur de solides mécanismes de consultation et un degré élevé de transparence.

L'État joue un rôle déterminant dans l'économie et la société et les objectifs de l'action publique soulignent l'importance de la cohésion sociale et fixent des niveaux élevés de bien-être. La Suède s'illustre notamment par des niveaux de revenus élevés par habitant (qui la situent dans le premier tiers des pays de l'OCDE) mais aussi par d'autres bons résultats au regard de l'indicateur du développement humain des Nations Unies (sixième place) et de l'égalité des revenus (deuxième place après le Danemark parmi les pays de l'OCDE).

Ces succès doivent être considérés à la lumière du redressement remarquable opéré à la suite de la crise économique majeure survenue au début des années 90 qui a été à l'origine d'importantes réformes structurelles et réglementaires. Les revenus par habitant ont alors reculé de la troisième place dans le classement des pays de l'OCDE, en 1970, à la quatorzième place tandis que de lourds déficits budgétaires entraînaient un accroissement rapide de la dette nationale. La crise a été surmontée grâce à une action gouvernementale vigoureuse et multiforme qui a inclus une réforme de la réglementation destinée à libéraliser des pans importants de l'économie. Cela a favorisé le développement d'entreprises très productives et stimulé la croissance du secteur des TIC. L'économie suédoise se caractérise notamment aujourd'hui par la visibilité d'entreprises manufacturières et des TIC de grande envergure qui sont pour la plupart de gros exportateurs qui contribuent notablement aux échanges internationaux.

La Suède n'est actuellement pas confrontée à une crise mais une dizaine d'années après les bouleversements des années 90, on s'interroge sur la résistance et la durabilité des acquis suédois face aux pressions résultant de la mondialisation, surtout dans le domaine de l'emploi, et à la nécessité de satisfaire les exigences en termes de bien-être d'une population vieillissante (en ce qui concerne le vieillissement, la Suède est mieux placée que la plupart des autres pays de l'OCDE car le processus de vieillissement s'y est amorcé et des mesures ont commencé d'être prises plus tôt que dans d'autres pays). Le présent rapport montre pourquoi de nouvelles réformes sont indispensables aujourd'hui pour favoriser de fortes performances économiques et un niveau élevé de bien-être social. Il évalue aussi les capacités des institutions réglementaires suédoises à gérer la réforme et maintenir une réglementation de qualité.

Cette partie du rapport comporte quatre principales sections. La première expose les principales données de base concernant la Suède, à savoir : son contexte macroéconomique, les objectifs de sa politique publique et son système de gouvernance ainsi que les défis économiques qu'elle devra relever à l'avenir. La deuxième section examine la façon dont la réforme de la réglementation a contribué aux performances économiques du pays jusqu'à

présent. La troisième section analyse les problèmes qui se font jour pour la réforme de la réglementation en définissant des domaines d'action précis tandis que la quatrième section évalue dans quelle mesure la Suède possède les capacités nécessaires pour lancer de nouvelles réformes.

Section 1. Le contexte macroéconomique

Une économie performante et bien gérée dans l'ensemble

Une crise économique majeure aux racines profondes surmontée avec succès pendant les années 90

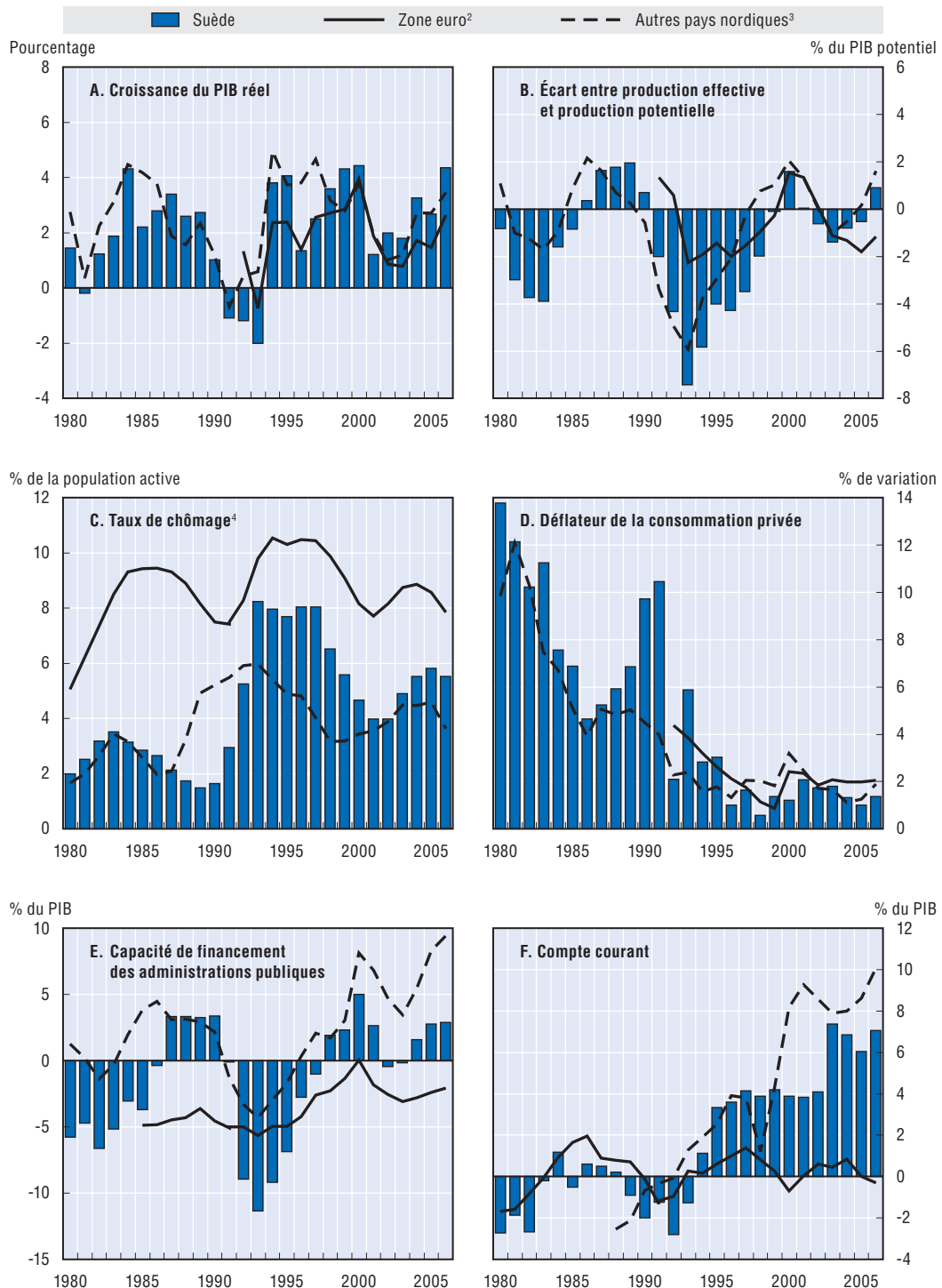
L'économie suédoise a connu d'importantes transformations au cours des vingt dernières années en se redressant après avoir subi une baisse durable du PIB par habitant qui a atteint son apogée dans une crise de grande ampleur au début des années 90. Celle-ci a été provoquée à la fois par des chocs extérieurs et des erreurs dans la conduite de l'action publique. Les racines du problème étaient liées à l'inadéquation des mesures structurelles et macroéconomiques, au manque de concurrence, à la rigidité des marchés du travail et à l'importance des déficits budgétaires imposés par un secteur public pléthorique qui contribuait à alourdir rapidement la dette nationale. Sous l'effet de ce profond malaise, le PIB de la Suède par habitant est tombé de l'un des niveaux les plus élevés de la zone de l'OCDE en 1970 à un niveau moyen au début des années 90 avant de se redresser légèrement au cours des dernières années¹.

Les mesures prises par les pouvoirs publics pour faire face à la crise ont été fortes et très diversifiées. L'objectif prioritaire a été de redresser les finances publiques et il a été atteint à l'aide à la fois de majorations fiscales et de réductions des dépenses qui ont permis de rendre plus supportable la société de bien-être suédoise. La crise a poussé la Suède à engager la réforme de son système de protection sociale et de ses institutions plus tôt que d'autres pays de l'OCDE qui, pour la plupart, n'ont commencé que depuis peu à s'attaquer à la question sous la pression du vieillissement de leur population.

Le cadre de l'action macroéconomique a été totalement revu, avec l'introduction du ciblage de l'inflation, d'un régime de taux de change flottant ainsi que de plafonds et d'objectifs pour les dépenses. Le système d'imposition a aussi été modifié. Le désir de libéraliser l'économie a accéléré l'abandon de politiques économiques reposant sur le contrôle des prix et le recours à la négociation en vue d'influencer directement les décisions des entreprises en matière de tarification. Un large éventail de marchés de produits a été déréglementé ce qui a inclus d'autoriser une concurrence limitée dans la fourniture de services financés par des fonds publics. Les principales industries de réseau (électricité et télécommunications, en particulier) ont été libéralisées et, là aussi, la Suède a devancé la plupart des autres pays de l'OCDE. D'importantes modifications ont été apportées au droit et à la politique de la concurrence dans le but de les rendre mieux à même de favoriser l'efficacité des marchés. L'adhésion de la Suède à l'UE en 1995 a encore stimulé les réformes (sauf dans le secteur agricole). Jointes à d'assez fortes dépenses de R-D, ces changements ont permis à l'économie suédoise non seulement de se remettre de la crise mais aussi de croître résolument à partir du milieu des années 90.

Une croissance économique forte et soutenue depuis

Après la crise, l'économie suédoise a retrouvé de la vigueur au cours de la seconde moitié des années 1990, enregistrant des taux de croissance du PIB nettement supérieurs à ceux de la plupart des autres pays européens (graphique 1.1). Depuis 2001, les performances

Graphique 1.1. Principaux indicateurs macroéconomiques¹

1. Estimations de l'OCDE pour 2006.

2. Rupture de la série en 1991 : Allemagne de l'Ouest jusqu'en 1990, ensemble de l'Allemagne ensuite.

3. Danemark, Finlande et Norvège.

4. Enquête sur les forces de travail – chômage déclaré, sans compter les participants aux programmes du marché du travail.

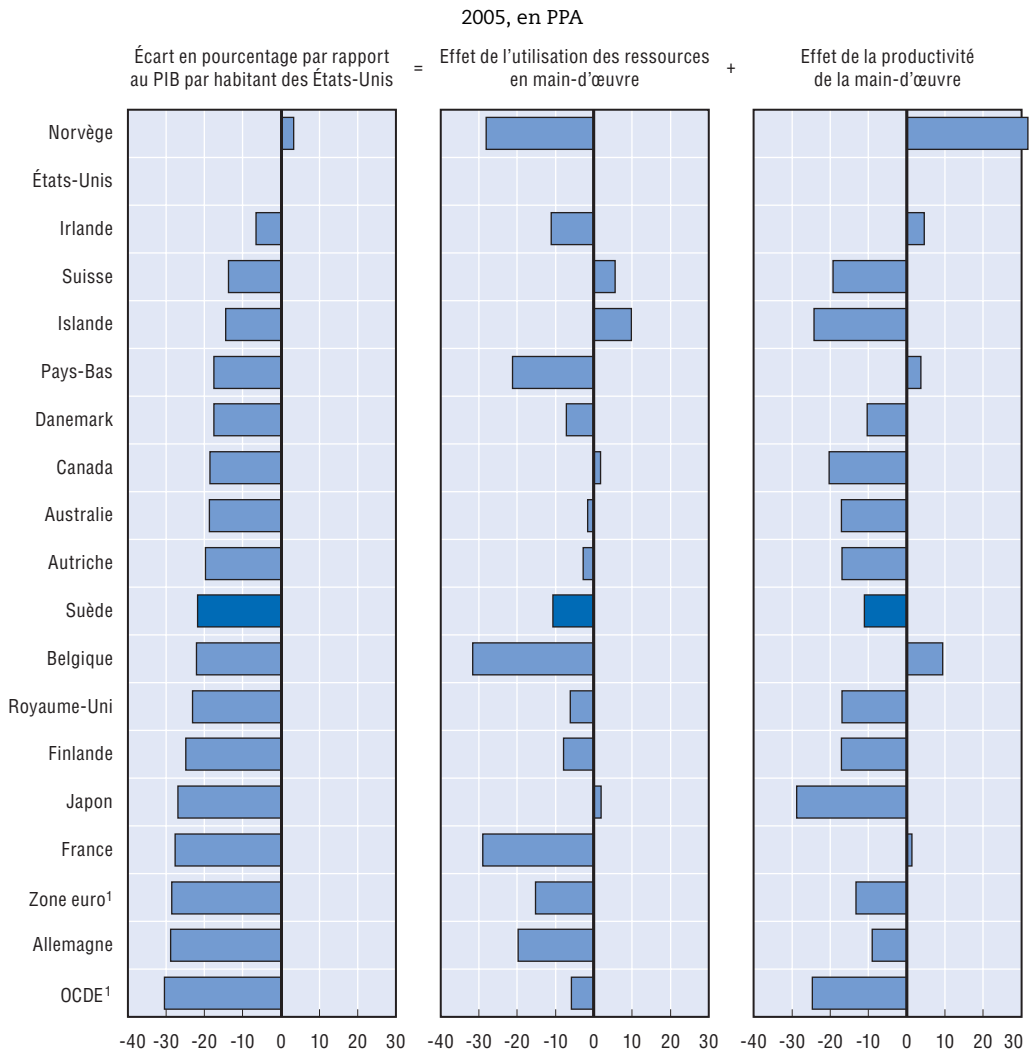
Source : Base de données des *Perspectives économiques* de l'OCDE n° 80, Paris.

économiques suédoises sont meilleures que celles de plusieurs pays de la zone euro. L'économie de la Suède s'est révélée relativement robuste face à d'importants chocs récents, y compris le ralentissement de l'activité économique mondiale et l'éclatement de la bulle des télécommunications.

Les principaux indicateurs macroéconomiques témoignent du caractère soutenu de la reprise. L'économie reste concurrentielle, la balance courante suédoise étant passée d'une position déficitaire avant 1993 à un important excédent qui s'affirme. Les comptes budgétaires se sont aussi notablement améliorés avec un solde (plus ou moins) excédentaire au cours des huit dernières années. La hausse des prix à la consommation est restée faible depuis le milieu des années 90, malgré le retournement conjoncturel, en raison notamment de l'amélioration de la productivité et de l'intensification de la concurrence mondiale (surtout de la part de la Chine et d'autres économies dynamiques d'Asie).

Le revirement économique des années 90 a rapproché la Suède du groupe de pays enregistrant les plus hauts niveaux de revenus par habitant (graphique 1.2).

Graphique 1.2. **Revenu par habitant en Suède : comparaison internationale**



1. À l'exclusion du Luxembourg.

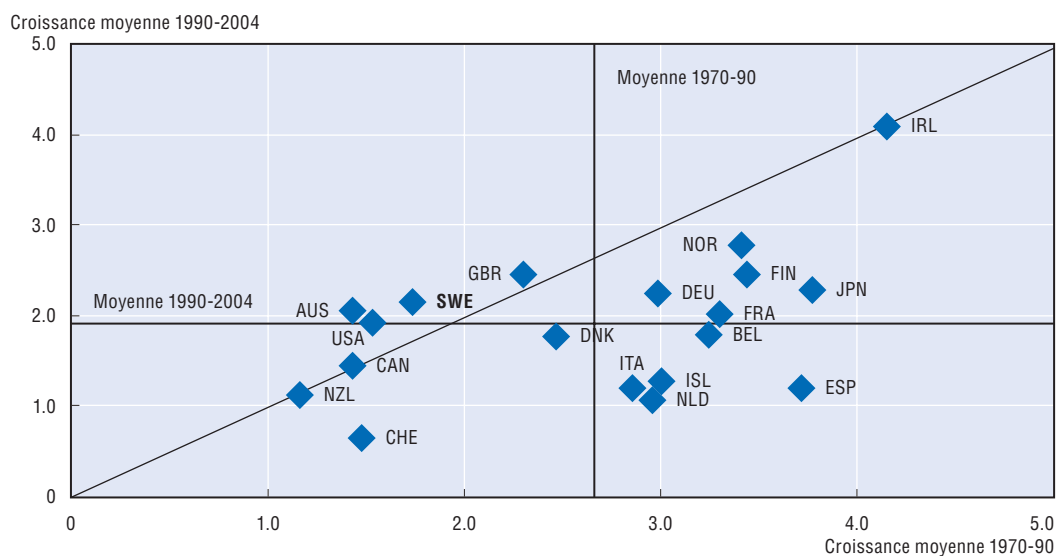
Source : Base de données de l'OCDE sur la productivité, septembre 2006.

Des résultats soutenus par une croissance remarquable de la productivité

Le trait le plus frappant des performances économiques de la Suède au cours des dix dernières années réside peut-être dans la forte reprise de la croissance de la productivité de la main-d'œuvre constatée par rapport aux années 80 (époque à laquelle les taux de croissance de la productivité enregistrés en Suède étaient inférieurs à ceux observés dans les autres pays). Le taux de croissance de la productivité, mesuré par la valeur ajoutée dans l'ensemble de l'économie par heure ouvrée, a été en moyenne de 2 % sur la période 1991-98, contre 1.2 % au cours des années 1980 à 1990 (graphique 1.4). Entre 1999 et 2005, il a encore progressé pour atteindre un niveau moyen de 2.45 %. Ce bond en avant est apparent par rapport aux autres pays. La Suède est passée de résultats relativement médiocres à une performance qui lui permet de figurer dans un groupe de pays à taux de croissance de la productivité relativement élevés (graphique 1.3).

Graphique 1.3. PIB par heures ouvrées dans la zone de l'OCDE

Ensemble de l'économie, variation en pourcentage, en rythme annuel



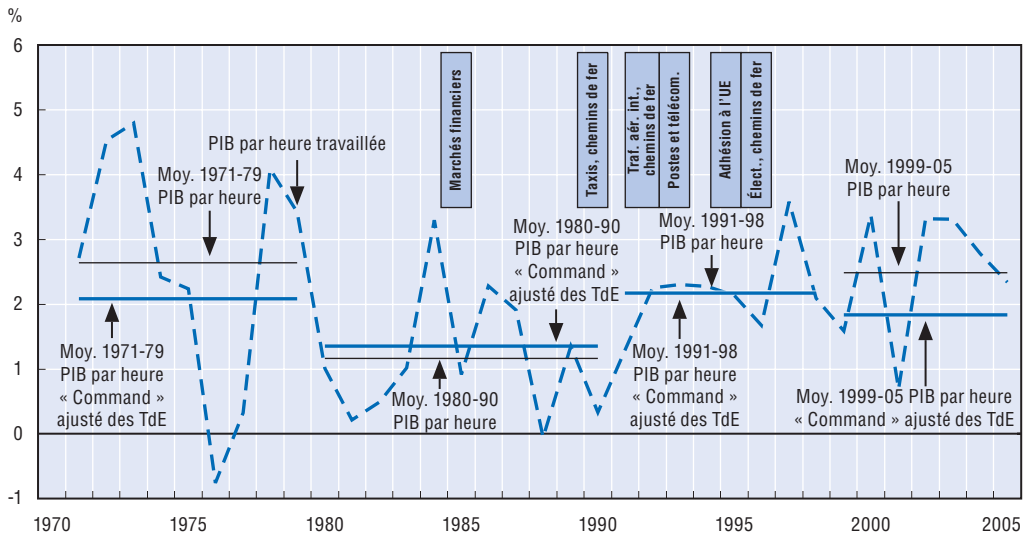
Source : Base de données de l'OCDE sur la productivité.

Plusieurs facteurs expliquent l'amélioration des résultats, à savoir notamment :

- Les réformes de la politique macroéconomique des années 90.
- La fermeture des entreprises à faible productivité pendant la crise.
- La restructuration de l'économie avec une forte expansion du secteur des TIC, conduisant à ce qu'une part relativement importante de la valeur ajoutée le soit dans des secteurs en forte expansion et surtout dans les services à forte intensité de savoir tels que les services de télécommunication qui ont connu une croissance particulièrement soutenue.
- Le développement de la spécialisation et de l'externalisation sous l'effet de la mondialisation.
- Une meilleure prise en compte des coefficients d'ajustement des prix dans la comptabilité nationale suédoise (se traduisant par l'enregistrement d'une plus forte productivité dans les secteurs de services).

Graphique 1.4. Croissance du PIB par heure ouvrée en Suède et le calendrier de la réforme de la réglementation

Ensemble de l'économie, variation en pourcentage, en rythme annuel



Note : Les termes « command » et « TdE » (ratio des prix exportations par rapport aux prix des importations) sont expliqués dans le texte du chapitre 1, *Étude économique de la Suède*, OCDE.

Source : Base de données analytique de l'OCDE.

- Une main-d'œuvre de meilleure qualité (un pourcentage croissant des salariés sont titulaires de diplômes universitaires).

La réforme de la réglementation a joué un rôle important dans les gains de productivité (graphique 1.4 et encadré 1.1). La fermeture des entreprises peu productives pendant la crise a été suivie par l'impulsion donnée à l'entrée en scène d'entreprises plus productives par la déréglementation, qui a favorisé une intensification de la concurrence. Parmi les autres effets positifs on peut citer la libéralisation du marché des télécommunications au début des années 90, qui a contribué à soutenir la restructuration grâce à l'expansion des services exigeant un haut degré de connaissances. La forte croissance de la productivité dans les télécommunications au cours des dix dernières années donne à penser que la réforme de la réglementation a stimulé les performances économiques dans ce secteur, comme c'est le cas dans de nombreux autres pays de l'OCDE.

Facteurs expliquant les performances économiques

Une économie structurée dans une large mesure autour de grandes entreprises manufacturières et de TIC

La clé de voûte de l'économie suédoise a de tout temps été l'exploitation des ressources naturelles (sylviculture et exploitation minière) et la production de produits manufacturés (acier, papier et pâte à papier, machines, véhicules automobiles, produits chimiques et pharmaceutiques et matériel de télécommunications), soutenues par un secteur des services relativement limité.

La production a été dominée par un petit groupe de grandes entreprises tandis que les actifs financiers étaient détenus par quelques grandes institutions (banques, compagnies d'assurance et sociétés d'investissement), ce qui témoigne d'une forte croyance dans les économies d'échelle.

Encadré 1.1. **Ajustement des chiffrages de la croissance tendancielle du PIB et de la productivité pour tenir compte des TIC**

L'effet à long terme des TIC sur les termes de l'échange

Le secteur des TIC se caractérise non seulement par des progrès technologiques rapides et une forte productivité de la main-d'œuvre mais aussi par une baisse sensible des prix au fil du temps. Les pays gros producteurs et exportateurs de TIC doivent donc faire face à une baisse des prix à l'exportation et, partant, à une détérioration de leurs termes de l'échange. En revanche, les pays utilisateurs des TIC ont dans l'ensemble vu leurs termes de l'échange s'améliorer grâce à la baisse des prix des importations. De ce fait, ce sont plutôt les utilisateurs des TIC que leurs producteurs qui ont des chances de bénéficier des effets positifs à long terme des TIC (Bayoumi et Haacker, 2002).

Les pays nordiques font ressortir la différence entre les producteurs et les utilisateurs de TIC. Les différences dans la composition de leurs exportations et de leurs importations se traduisent par des différences considérables dans l'évolution de leurs termes de l'échange, surtout depuis la fin des années 90. Entre 1991 et 2005, les termes de l'échange de la Suède se sont détériorés de 13 %. Par contre, le Danemark a vu les siens s'améliorer de près de 9 %. Toutefois, d'autres pays avec d'importants secteurs des TIC ont enregistré une détérioration encore plus importante de leurs termes de l'échange (15 % dans le cas de la Finlande et 36 % dans celui de la Corée).

Effets sur la croissance du PIB et de la productivité d'un affaiblissement des termes de l'échange

Si les termes de l'échange s'affaiblissent cela signifie que moins de marchandises peuvent être importées avec le même volume de biens exportés, c'est-à-dire que le pouvoir d'achat du revenu intérieur diminue, ou en d'autres termes, que le volume des importations qui peuvent être achetées pour un volume donné d'exportations baisse. La comptabilisation classique du PIB ne tient pas compte de cela. Pour évaluer approximativement les effets de l'évolution des termes de l'échange sur le pouvoir d'achat du revenu intérieur, on peut ajuster les exportations nominales à l'aide d'un indice implicite des prix des importations. On obtient ainsi ce que l'on appelle le « command GDP » qui est essentiellement un indicateur de la consommation potentielle totale d'une économie.

Situation de la Suède

Les termes de l'échange de la Suède ont subi une détérioration tendancielle sous l'effet de la baisse des prix des biens des TIC sur les marchés extérieurs. De ce fait, la croissance annuelle de son « command GDP » a été inférieure de 0.7 % en moyenne à celle du PIB classique pendant la période de six ans se terminant en 2005. Si l'on utilise le « command GDP » pour calculer la croissance de la productivité de la main-d'œuvre, on obtient un effet comparable. 0.2 % de la croissance de la productivité de la main-d'œuvre enregistrée entre les années 80 et 90 disparaît (graphique 1.4). L'écart s'est élargi au cours des dernières années pour atteindre 0.4 %, ce qui témoigne d'une nouvelle détérioration des termes de l'échange.

La dernière décennie a été notamment marquée par l'importance croissante prise par l'industrie des TIC (tant dans les activités manufacturières que dans les services de communication). Celle-ci est devenue le phare du secteur suédois des entreprises et Ericsson est actuellement l'une des premières entreprises mondiales de sa spécialité. Il ne faut toutefois pas exagérer l'importance du secteur des TIC et sa contribution à la croissance suédoise. À la fin des années 90, celui-ci n'était que légèrement plus important en Suède qu'il ne l'était en moyenne dans la zone UE et beaucoup plus petit qu'en Finlande

et en Irlande, les « championnes » européennes de la nouvelle économie. Les industries manufacturières traditionnelles continuent de jouer un rôle important à côté des TIC. La taille du secteur manufacturier suédois (mesurée par sa contribution à la valeur ajoutée dans l'économie) est restée remarquablement stable dans le temps contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres pays qui ont dû relever le défi d'un déclin de ce secteur.

C'est dans le secteur manufacturier que la reprise de la croissance de la productivité de la main-d'œuvre observée en Suède au cours de la dernière décennie a été la plus forte, la valeur ajoutée par heure ouvrée y ayant progressé en moyenne de 5.9 % entre 1999 et 2003 (tableau 1.1). Le secteur des TIC, et une entreprise de télécommunications en particulier (Ericsson), ont notablement contribué à la croissance de la productivité. Celle-ci s'est aussi fortement améliorée dans les secteurs automobile, pharmaceutique et de la construction mécanique.

Tableau 1.1. Croissance de la productivité de la main-d'œuvre par secteur

Valeur ajoutée par heure ouvrée, variation annuelle moyenne 1999-2003

	CAN	DEN	FIN	JPN	NLD	NOR ¹	SWE	Memorandum : Pourcentage de la valeur ajoutée totale en Suède
Total²	1.9	1.8	2.0	1.7	0.7	2.7	2.4	100.0
Agriculture, chasse, sylviculture et pêche	3.4	2.0	5.6	-2.1	-0.3	4.3	4.8	1.9
Distribution d'électricité, de gaz et d'eau	-0.4	-1.4	6.6	3.5	3.8	9.5	2.9	2.6
Construction	1.1	1.1	-1.9	-0.5	0.0	-2.6	-0.3	4.3
Ensemble des activités manufacturières	2.6	3.4	4.4	4.5	1.6	3.0	5.9	20.9
Produits alimentaires, boissons et tabac	2.1	3.3	3.3	0.1	1.0	5.5	1.3	1.4
Pâte à papier, papier, imprimerie et édition	3.2	0.1	2.5	..	-0.1	2.1	3.5	2.6
Produits chimiques, caoutchouc, plastiques et combustibles	3.5	2.9	1.4	..	4.5	1.0	7.8	2.5
Métaux de base et ouvrages en métal	2.1	3.2	1.5	-0.3	0.8	4.0	2.6	2.2
Machines et matériels, y compris les équipements TIC	-0.4	4.1	8.4	8.3	0.9	1.2	9.3	3.9
Matériels de transport	2.7	2.4	0.2	5.5	0.6	0.0	7.3	2.3
Ensemble des services	2.0	1.4	1.0	0.9	0.6	2.8	1.5	70.0
Services aux producteurs								
Services aux entreprises et services professionnels	2.6	-0.7	-0.5	..	1.5	0.4	1.0	7.8
Intermédiation financière	1.0	3.9	5.0	6.6	1.6	2.8	4.3	3.6
Immobilier	2.7	-0.4	-0.1	3.8	-1.0	-0.6	0.4	8.6
Services de distribution								
Commerce de gros et de détail; réparations	3.3	2.1	2.6	..	0.8	5.0	3.1	10.5
Transports	2.7	6.0	1.1	..	-0.8	1.6	2.0	4.5
Communications	4.3	4.6	10.1	..	9.1	11.5	6.4	2.0
Hôtellerie et restauration	0.4	-2.9	-1.0	..	-1.2	0.9	0.4	1.5
Services à la collectivité et aux particuliers	1.1	0.2	-0.3	..	-0.4	1.4	0.6	25.1

1. 1999-2002.

2. Les sous-secteurs qui représentent moins de 1 % de la valeur ajoutée en Suède ne sont pas listés séparément mais sont inclus dans les totaux.

Source : Base de données STAN de l'OCDE; calculs de l'OCDE.

Une forte participation aux échanges internationaux soutenue par une solide politique d'ouverture des marchés

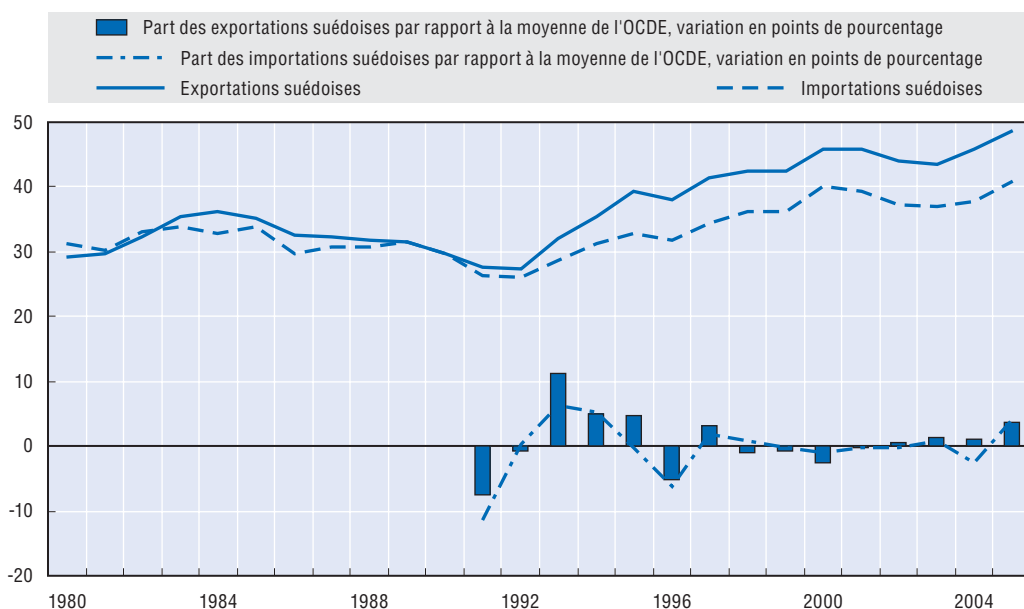
Un facteur important de la prospérité de la Suède est l'ouverture de ses marchés. La Suède est en effet une petite économie ouverte dotée de grandes industries exportatrices

performantes. Le commerce international a crû sensiblement plus vite que l'économie nationale. Les exportations ont représenté en moyenne près de 46 % du PIB au cours des cinq dernières années en Suède alors qu'elles n'en ont constitué qu'un peu plus de 44 % en moyenne dans la zone de l'OCDE. Ces résultats tiennent notamment aux réformes de la réglementation effectuées pendant les années 90 ainsi qu'à la restructuration de l'économie. Les réformes des années 90 ont, entre autres, fortement privilégié l'ouverture des marchés. D'après les indicateurs de l'OCDE sur les obstacles au commerce, le marché suédois est plus ouvert que le marché de nombreux autres pays de l'OCDE depuis 1998 et les efforts déployés pour réduire les entraves aux échanges se poursuivent. En même temps, le progrès technologique a entraîné l'expansion d'industries tournées vers l'exportation comme les télécommunications, et la mondialisation a encouragé une spécialisation dans certaines activités, telles notamment que la construction automobile.

Les principaux partenaires commerciaux traditionnels de la Suède sont les États-Unis, l'Allemagne, la Norvège, le Danemark, le Royaume-Uni et la Finlande (qui, ensemble, absorbent la moitié environ de ses exportations totales de marchandises). Les échanges internationaux avec des économies émergentes comme la Chine jouent un rôle de plus en plus important. Depuis 1998, la part des importations et des exportations avec la Chine dans l'ensemble des importations et des exportations suédoises, est passée, respectivement, de 0,9 % et 1,7 % à 3,0 % et 2,2 %. Les deux principaux secteurs exportateurs sont ceux des véhicules routiers et des télécommunications. Les véhicules routiers ont représenté 14 % des exportations de marchandises en 2005 contre 12 % en 2000. Les exportations de matériels de télécommunication sont tombées dans le même temps de 16 % à 10 % après le fléchissement d'activité que le secteur des TIC a connu au début des années 2000 (qui a provoqué de nombreux licenciements et des mesures d'ajustement structurel dans ce secteur).

La situation s'est sensiblement modifiée au fil du temps. Pendant longtemps, la part des exportations suédoises dans le PIB a été légèrement inférieure à la moyenne observée

Graphique 1.5. **Part des importations et des exportations suédoises dans le PIB**



Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n° 79.

dans la zone de l'OCDE. Cela a changé pendant la première moitié des années 90 sous l'effet d'une amélioration notable de la compétitivité suédoise ainsi que d'une composition favorable de la demande mondiale (graphique 1.5). En 2004, les exportations ont représenté 48.6 % du PIB en Suède contre 45.5 % dans la zone de l'OCDE. L'amélioration des exportations n'a toutefois pas été suivie d'une modification équivalente du niveau des importations malgré une plus forte pénétration de ces dernières. Les parts des exportations et des importations étaient étroitement liées dans le passé mais cela ne semble plus être le cas depuis quelque temps.

La Suède est relativement ouverte à l'IDE compte tenu de la taille de son économie. La part dans le PIB de ses stocks d'IDE entrants et sortants atteignait en 2005 le double de la moyenne de l'OCDE. Une part importante de l'économie suédoise est contrôlée par des intérêts étrangers tandis que des intérêts suédois détiennent des actifs non négligeables à l'étranger. L'enquête du rapport sur la compétitivité dans le monde (*Global Competitiveness Report*) place la Suède en vingtième position sur 117 pour son attitude favorable à l'IDE.

Le secteur des TIC : une arme à double tranchant pour l'économie

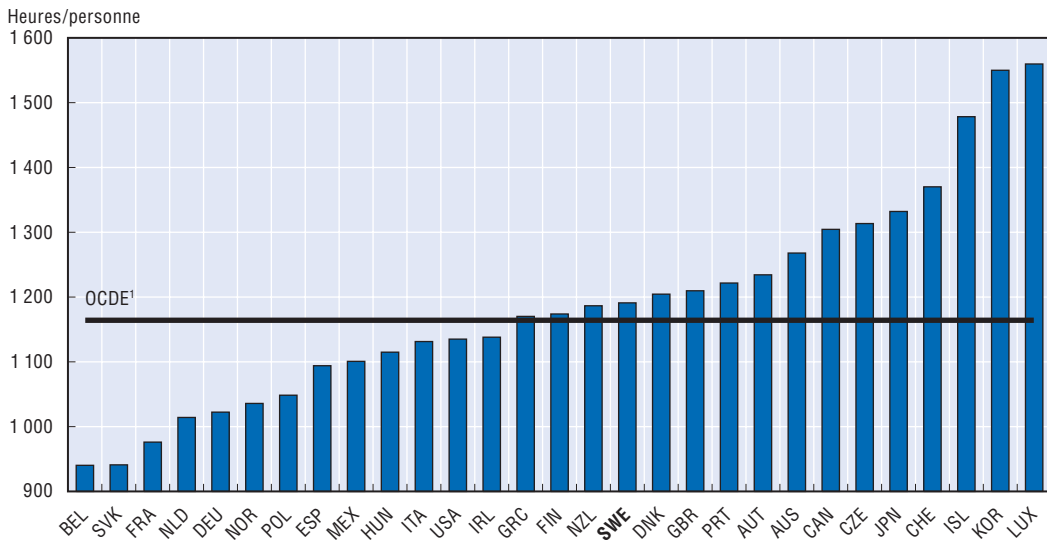
Bien que le secteur suédois des TIC ait sensiblement contribué à la croissance du PIB et de la productivité au cours de la dernière décennie, l'effet à long terme sur une économie d'un important secteur des TIC est une détérioration des termes de l'échange du fait qu'en général les prix relatifs des TIC diminuent au fil des ans. Si l'on ajuste les chiffreages suédois de la croissance de la productivité et du PIB pour tenir compte de ce phénomène, ils diminuent légèrement (encadré 1.1). Cela fait voir les performances de la Suède en matière de productivité sous un jour légèrement moins positif et souligne la nécessité de maintenir ou même d'améliorer ces performances dans le temps. Si elles veulent garder leur avantage concurrentiel sur les marchés extérieurs, les entreprises suédoises devront améliorer leur productivité plus vite que leurs concurrents.

Des taux d'emploi généralement élevés mais une faible flexibilité du marché du travail

Le marché suédois du travail se caractérise à la fois par des taux d'emploi généralement élevés (74.7 % contre 67.4 % dans la zone de l'OCDE, chiffres de 2004) et une faible durée moyenne du travail. De ce fait, l'offre totale de main-d'œuvre n'est que proche de la moyenne (graphique 1.6). Si la durée du travail est faible en Suède c'est en partie parce que la semaine « type » de travail y est d'environ une heure plus courte qu'en moyenne en Europe. La faiblesse de la durée du travail tient toutefois essentiellement à de forts taux d'absence pour cause, le plus souvent, de vacances, maladie et congé parental. En outre, un niveau élevé d'imposition marginale incite à réduire la durée du travail. Lorsque l'on tient compte des absences pour divers motifs, le Suédois « moyen » est absent près de 17 semaines de son lieu de travail chaque année, contre une moyenne de 11 semaines en Europe.

Par rapport aux autres pays, la Suède a des règles relativement strictes pour la protection de l'emploi (graphique 1.7). La règle la plus notable est celle du « dernier entré, premier sorti » qui assure une sécurité considérable de l'emploi à ceux qui restent avec le même employeur. Toutefois, cette règle peut souffrir des exceptions négociées dans le cadre d'une convention collective qui permettent de tenir compte du besoin de l'employeur de garder certaines personnes à son service. En outre, un salarié plus ancien n'a priorité sur les autres salariés que s'il est qualifié pour le travail à effectuer. Il y a des exceptions à la règle générale pour les entreprises de dix ou moins de dix salariés. Les Suédois ont tendance à

Graphique 1.6. Nombre d'heures ouvrées par personne en âge de travailler, 2005

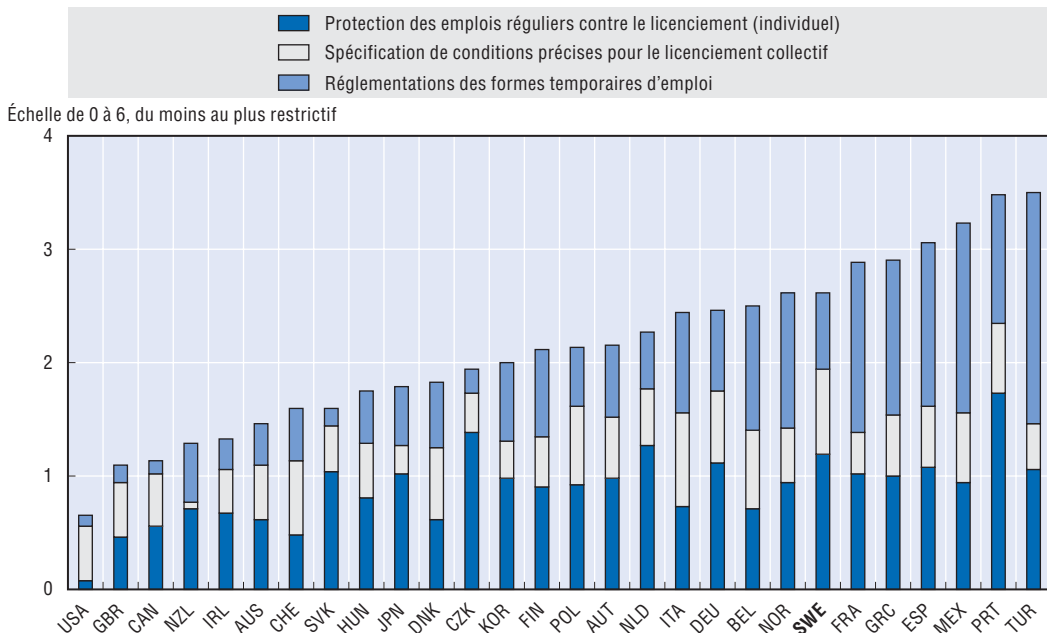


1. Dans son ensemble à l'exception de la Turquie.

Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 79; base de données de l'OCDE sur la productivité, septembre 2006.

Graphique 1.7. Législation sur la protection de l'emploi dans l'ensemble de la zone de l'OCDE

Indice synthétique global de la rigueur de la LPE et de ses trois principaux composants, 2003¹



Note : LPE = Législation sur la protection de l'emploi.

1. Les pays sont classés de gauche à droite par indice synthétique global croissant.

Source : *Perspectives de l'emploi* de l'OCDE, 2004.

occuper le même emploi pendant beaucoup plus longtemps que les travailleurs d'autres pays de l'OCDE. Cette mobilité réduite de l'emploi rend plus difficile de redéployer la faible offre de main-d'œuvre vers les régions qui en ont le plus besoin.

Une politique monétaire très crédible

Le cadre actuel de la politique monétaire de la Suède ciblant l'inflation résulte de la crise monétaire de la fin de l'année 1992. La politique monétaire vise à assurer la stabilité des prix, définie par la banque centrale depuis janvier 1993 comme le maintien à 2 % \pm 1 % du taux de hausse des prix à la consommation.

Ce cadre de la politique monétaire a bien servi la Suède. De bons résultats sur le plan de l'inflation ont renforcé la crédibilité de la banque centrale et les anticipations inflationnistes semblent bien stabilisées (OCDE, 2005a). Le ciblage de l'inflation a permis d'obtenir un taux d'inflation faible et stable au cours des dernières années et a, ce faisant, contribué à favoriser la croissance économique. Ce bon résultat est l'un des facteurs qui expliquent probablement pourquoi la dispersion des taux d'intérêt à long terme a sensiblement diminué au cours de la dernière décennie. Ces taux sont actuellement légèrement inférieurs à ceux qui sont enregistrés en Allemagne.

Un secteur financier qui contribue à soutenir l'économie

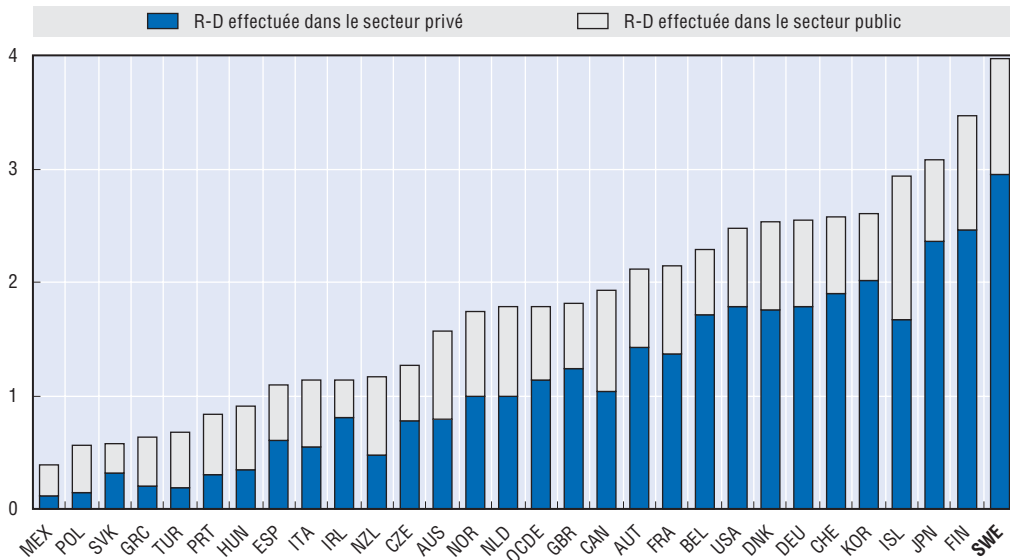
Les services financiers et les services liés aux assurances jouent un rôle économique important par le biais de leur impact sur les infrastructures techniques (systèmes de paiement, plates-formes commerciales, compensation et règlement des titres, mutualisation des risques) et de leurs effets directs et indirects sur la valeur ajoutée et l'emploi. En Suède, la part du secteur financier dans l'ensemble de la valeur ajoutée est légèrement inférieure à 4 % (contre un peu plus de 6 % dans la zone de l'OCDE) tandis que sa part dans l'emploi est légèrement supérieure à 2 % (contre un peu plus de 3 % dans la zone de l'OCDE). Cette dernière part est restée plus ou moins constante au cours de la dernière décennie alors que la première a sensiblement diminué depuis la fin des années 80, époque à laquelle elle avoisinait 5 % (soit un niveau plus proche de la moyenne de l'OCDE).

L'évolution des marchés financiers suédois s'est caractérisée, au cours des vingt dernières années, par la déréglementation des marchés du crédit et de la monnaie, une plus grande internationalisation et le progrès technologique. Cela s'est traduit par une diversification des produits mais aussi par une situation plus complexe. Un grand nombre de nouvelles sociétés bancaires (y compris des filiales de sociétés étrangères) se sont établies en Suède au cours des dernières années. Les avoirs financiers restent toutefois principalement détenus par quelques grandes institutions nationales (banques, compagnies d'assurance et sociétés d'investissement). D'après l'Autorité de la concurrence, il existe actuellement une structure de marché oligopolistique dans le secteur bancaire dans lequel les quatre principaux acteurs contrôlent 73 % de l'ensemble des actifs gérés. Les marges nettes d'intérêts observées dans le secteur bancaire suédois sont proches de la moyenne de l'OCDE tandis que les charges fixes qui y sont enregistrées se situent légèrement en deçà de celle-ci.

Un niveau élevé de dépenses de R-D qui favorise l'innovation

L'innovation joue un rôle déterminant dans la croissance économique à long terme. À cet égard, la Suède se classe bien pour plusieurs facteurs qui entrent en ligne de compte. Ses dépenses de R-D exprimées en pourcentage du PIB sont plus importantes que celles de n'importe quel autre pays de l'OCDE (graphique 1.8). Une relativement forte proportion de cette R-D est réalisée par le secteur privé et quatre grandes entreprises suédoises seulement ont contribué à environ 70 % de la R-D effectuée par l'ensemble du secteur privé pendant la première moitié des années 90. La Suède compte aussi une forte proportion de

Graphique 1.8. **Dépenses de R-D dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, 2003**
 Pourcentage du PIB¹



1. 2002 pour l'Australie, l'Autriche, le Portugal, la Suisse et la Turquie; 2001 pour la Grèce et le Mexique.
 Source : OCDE, *Réformes économiques : Objectif croissance*, 2006.

chercheurs dans sa population active et enregistre l'un des pourcentages les plus élevés de demandes de brevets par habitant de la zone de l'OCDE. Ses performances semblent toutefois un peu moins bonnes en ce qui concerne la traduction pratique de ces efforts sur le marché. Elle se situe seulement dans la moyenne des pays de l'OCDE pour ce qui est du nombre d'innovations qui connaissent un heureux aboutissement dans le secteur manufacturier et le secteur des services.

Les politiques publiques de la Suède à l'égard de la R-D sont plus neutres que celles de plusieurs autres pays de l'OCDE du fait principalement qu'elles ne prévoient pas l'octroi d'avantages fiscaux. Le financement public direct de la R-D effectuée par les entreprises est toutefois relativement important. Pendant la période de trois ans se terminant en 2003, il a représenté 0,18 % du PIB, contre 0,06 % en moyenne dans la zone de l'OCDE. Il est principalement destiné à la défense, les marchés publics conclus avec le secteur incluant la R-D. L'État contribue peu au financement de la R-D des industries du secteur civil.

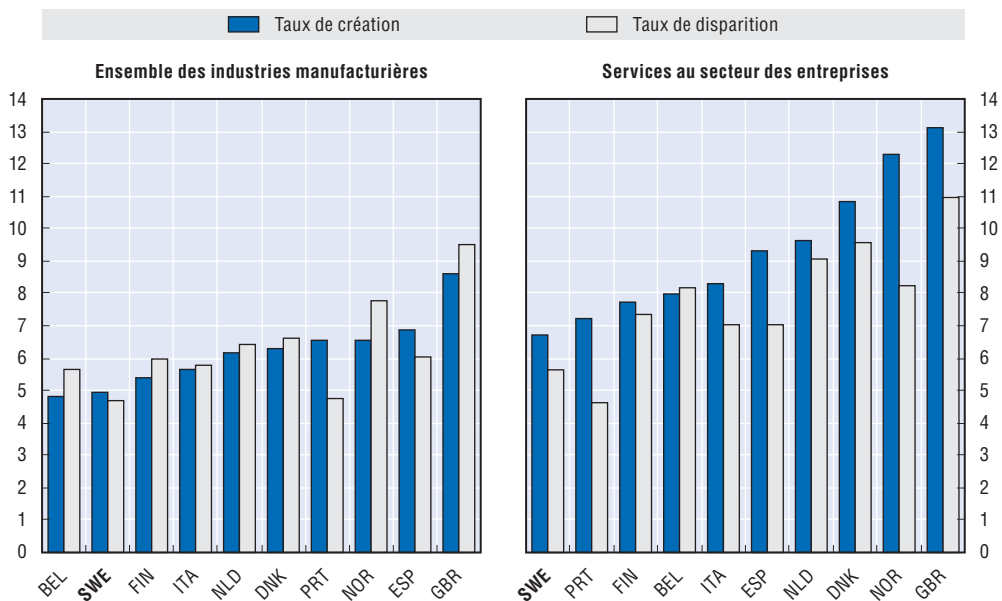
Mais l'entrepreneuriat est assez faible

L'activité entrepreneuriale est un autre élément critique pour la croissance à long terme. L'entrepreneuriat implique de rechercher et repérer les débouchés économiques qui peuvent être rentables et de prendre le risque de les explorer. Les nouvelles entreprises peuvent servir de passerelles importantes pour le succès de l'introduction d'innovations sur le marché, ce qui n'est pas négligeable dans le contexte suédois du fait que c'est un domaine dans lequel des progrès restent à faire. De plus, l'importance croissante de la sous-traitance, le développement de nouveaux services et la demande de produits plus différenciés laissent présager un renforcement du rôle moteur joué par les petites et les nouvelles entreprises dans la restructuration des économies. Les nouvelles entreprises et les entreprises en expansion peuvent surtout créer des emplois.

Toutefois, relativement peu de personnes en Suède ont envisagé un jour de créer leur propre entreprise et un plus faible pourcentage de personnes qu'ailleurs a l'expérience de la gestion d'une entreprise. Bien que les obstacles à l'entrepreneuriat y soient généralement moindres que dans les autres pays de l'OCDE, le taux de lancement et de fermeture définitive d'entreprises y est relativement plus bas que dans les autres pays tant dans les industries manufacturières que dans les services aux entreprises (graphique 1.9). Les entreprises créées restent petites et comptent moins de deux salariés en moyenne au bout de deux ans, ce qui est peu par rapport à ce que l'on observe dans de nombreux autres pays européens.

Graphique 1.9. **Taux de création et de disparition d'entreprises dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, 1998-2003**

Taux moyen sur la période 1998-2003



Source : Base de données d'Eurostat sur la démographie des entreprises.

Objectifs de la politique publique et le modèle suédois de gouvernance

D'ambitieux objectifs de politique publique et l'importance de la cohésion sociale

La Suède a deux grands objectifs de politique économique et sociale, qui semblent davantage pris au sérieux que dans de nombreux autres pays, et qui globalement visent à assurer la cohésion sociale, à savoir :

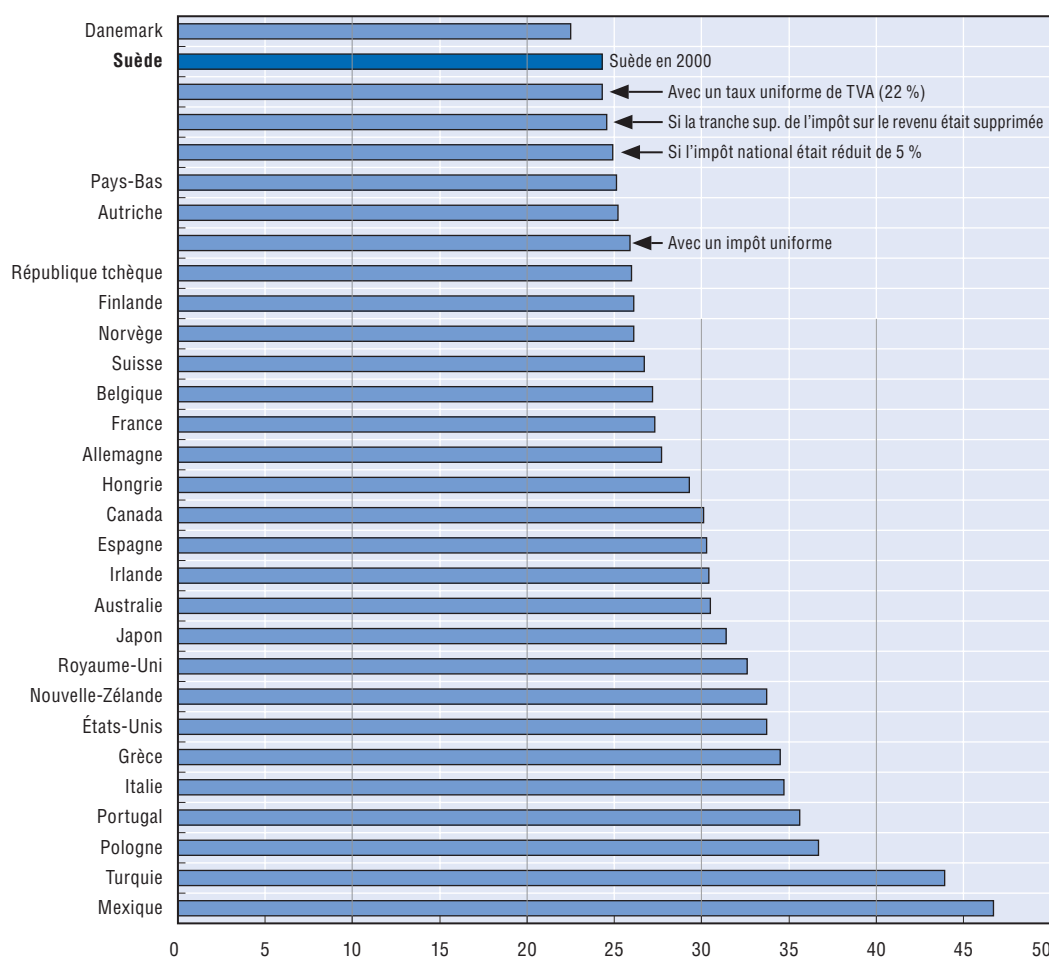
- la sécurité économique, y compris le plein emploi ;
- l'égalité, plus précisément la réduction des différences de revenu et l'atténuation de la pauvreté ainsi que l'homogénéité des conditions de vie dans l'ensemble du pays.

Le cadre des négociations salariales assure une compression considérable des salaires ce qui témoigne d'un désir partagé d'œuvrer en faveur d'une société équitable. Des programmes actifs du marché du travail ont été élaborés pour venir à bout des problèmes de l'emploi. Des mesures visent aussi à faire en sorte que certaines parties du pays et des groupes sociaux particuliers ne soient pas défavorisés et que le haut niveau de qualité des services publics universels et des infrastructures soit maintenu.

L'action de la Suède en faveur d'un environnement de qualité s'est progressivement intensifiée et sa politique environnementale est ambitieuse. Le principe du développement durable est défendu par un cadre juridique et institutionnel qui cherche à assurer sa diffusion dans l'ensemble du processus de décision. Les Suédois ont aussi une forte conscience des problèmes mondiaux et ils consacrent des ressources importantes à la préservation de l'environnement mondial, à l'aide aux pays pauvres et à l'accueil des réfugiés.

Les objectifs et les résultats des politiques publiques appliquées par la Suède se reflètent dans la place qu'elle occupe dans les classements pertinents de l'OCDE. Elle obtient un classement honorable pour la plupart des indicateurs de la qualité de vie. Les Nations Unies lui accordent la sixième place dans leur indice de développement humain (2005). Elle vient en deuxième position immédiatement après le Danemark, parmi les pays de l'OCDE, pour l'égalité des revenus (graphique 1.10).

Graphique 1.10. **Répartition du revenu en Suède : comparaison internationale**
Coefficients de Gini en 2000¹



1. Plus le coefficient de GINI est élevé, plus la disparité des revenus est importante. Il peut varier de 0 (tout le monde a le même revenu) à 100 (une seule personne reçoit la totalité du revenu).

Source : Calculs de l'OCDE; ministère suédois des Finances; Förster, Michael et Marco Mira d'Ercole (2005), « Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s », Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 22.

Bâtir une économie forte pour servir les objectifs de la politique publique

Depuis la crise du début des années 90, la Suède met l'accent sur l'importance d'une économie forte et en expansion pour favoriser la réalisation de ses objectifs de politique publique. On en trouve une illustration, par exemple, dans la place privilégiée qu'elle accorde dans l'ensemble à la concurrence sur les marchés, aux mesures en faveur du libre-échange et de l'ouverture des marchés internationaux et aux dépenses consacrées à l'éducation.

Un système de gouvernance qui reflète et soutient ces objectifs

Le système de gouvernance de la Suède – qui partage un certain nombre de caractéristiques avec celui des autres pays nordiques – reflète et soutient les deux grands objectifs de la politique économique et sociale. Il est centré sur un rôle important et multiforme de l'État et un vaste secteur public financé par l'impôt. La taille de ce secteur témoigne de l'importance accordée à l'État comme principal protecteur de la société et de l'inclination à financer par la fiscalité les très nombreux services sociaux. L'État – et surtout l'administration locale – jouent un rôle important dans l'organisation de la vie quotidienne des familles en fournissant des services de garde pour les enfants et les personnes âgées. Cela a contribué à des taux d'emploi élevés, surtout pour les femmes et les migrants. La Suède a un système de protection sociale vaste et diversifié qui se caractérise par une assurance sociale généreuse et globale, une redistribution étendue du revenu et une préférence pour des prestations universelles plutôt que placées sous condition de ressources.

La propriété et la production publiques sont importantes (surtout dans les services liés à l'action sociale) bien qu'un peu moins que dans certains autres pays européens. Cela tient à des raisons historiques mais aussi aux craintes qui entourent le recours au secteur privé pour atteindre des objectifs sociaux importants même en présence d'une solide réglementation.

Une culture politique et sociétale qui privilégie particulièrement la transparence et l'intégrité

La solide tradition de transparence de la Suède remonte à plusieurs siècles. Elle trouve son origine dans un principe juridique établi en 1766 qui a donné aux citoyens le droit de consulter tous les documents publics (à moins qu'ils ne soient expressément couverts par une clause de confidentialité). Cela reste un instrument essentiel du contrôle démocratique de l'exécutif et a contribué à l'avènement d'une société qui respecte la primauté du droit et ignore relativement la corruption. La Suède occupe aujourd'hui la sixième place dans le classement des pays pour la transparence, établi à l'aide de l'indice de perception de la corruption de Transparency International (2005). L'application pratique du principe de transparence a des retentissements dans la façon dont la Suède conçoit dans l'ensemble l'élaboration des politiques et des règlements qui est marquée par un processus de consultation publique solide et exhaustif et la large diffusion d'informations claires. Un taux élevé de participation aux élections et une presse puissante et indépendante renforcent la base démocratique de la gouvernance suédoise.

La recherche du consensus est un aspect essentiel de la culture suédoise de la transparence. Elle tire sa force de la règle imposant la réalisation d'une analyse et de consultations formelles avant toute modification de la législation et d'un réseau étroit et informel de contacts au sein de l'administration publique et de la société, fondés sur le

respect mutuel. Elle est soutenue par « l'Instrument de gouvernement », l'une des quatre lois fondamentales qui définissent les principes de la gouvernance dans la Constitution suédoise. Plusieurs des processus de recherche du consensus reposent sur un texte juridique et sont définis de façon précise (encadré 1.2).

Encadré 1.2. Recherche du consensus dans le système suédois

Les propositions législatives doivent être précédées par une analyse et des consultations formelles

Un processus de consultation approfondi et bien établi est prévu pour les textes législatifs dont 150 à 200 environ sont présentés chaque année par le gouvernement au Parlement et qui incluent des nouvelles lois et des amendements à des lois existantes. Aucune proposition législative ne peut être soumise au Parlement en vue de son adoption si elle n'a fait préalablement l'objet d'une analyse formelle et d'un processus de consultation qui soumet les problèmes en jeu à un large public. Avant qu'un projet de loi ne soit présenté, la question ou le sujet sur lequel il porte est évalué par une commission d'enquête qui agit indépendamment du gouvernement et peut inclure des experts, des fonctionnaires et des politiciens (stade de l'enquête). Le rapport exposant les conclusions de la commission est publié et consultable sur Internet. Avant que le gouvernement ne prenne position à l'égard des recommandations du rapport, celui-ci est communiqué à un large éventail d'entités gouvernementales et non gouvernementales incluant des agences officielles, des groupes d'intérêts tels que des organisations professionnelles ou des associations de consommateurs, des syndicats, des universitaires, des tribunaux et l'administration locale (stade de la consultation).

Les décisions gouvernementales doivent être prises à l'unanimité

Il incombe aux divers ministères de lancer et d'élaborer des propositions de réglementations dans les domaines de leur compétence (comme c'est le cas dans la plupart des pays de l'OCDE) mais ils doivent aussi agir dans les limites d'un solide cadre de prise de décision reposant sur le consensus. Toutes les décisions gouvernementales officielles doivent être prises de façon collective et à l'unanimité par les membres du gouvernement. Le processus commence par une procédure de rédaction concertée et de diffusion pour commentaires à laquelle participent tout d'abord les ministères principalement concernés puis l'ensemble des ministères. Ceux-ci doivent parvenir à une interprétation commune pour qu'une proposition puisse devenir une décision gouvernementale officielle. La coordination et la recherche du consensus reprennent ensuite entre le gouvernement et les partis politiques avec lesquels il collabore.

Une nette distinction entre l'élaboration et la mise en œuvre des mesures stratégiques qui se retrouve dans la structure institutionnelle et d'élaboration de la réglementation

La Suède fait une nette distinction entre l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. La structure de l'administration centrale suédoise se compose de neuf petits ministères qui élaborent la politique et de 300 agences gouvernementales, gérées indépendamment, qui sont chargées de mettre en œuvre la politique du gouvernement. Les dispositions constitutionnelles, qui ont de fortes racines historiques, restreignent la modification de ces modalités.

Ce que cela signifie en pratique, c'est que les agences gouvernementales jouent un rôle essentiel dans le paysage réglementaire suédois (encadré 1.3). C'est à elles qu'incombe

Encadré 1.3. L'origine des réglementations suédoises

Les lois et règlements de l'administration centrale peuvent être établis à trois niveaux :

- Le Parlement promulgue les lois (on en dénombrait 1 274 en mars 2006).
- Les réglementations instituées par le gouvernement sont appelées « ordonnances » (on en comptait environ 2 330 en mars 2006) et elles incluent les ordonnances qui régissent les agences gouvernementales.
- Les agences gouvernementales définissent les règlements (il en existait environ 8 200 en décembre 2005). C'est de loin la partie la plus importante du système suédois de réglementation. Les règlements sont plus longs que les lois et les ordonnances. Par exemple, la loi suédoise relative aux denrées alimentaires – un petit texte de loi de six pages environ qui comporte 35 sections – a été complétée par plus d'une centaine de règlements d'agences gouvernementales qui comptent plus de 1 800 pages.

Les municipalités locales jouent aussi un rôle important dans le système de réglementation. Un large éventail de tâches leur est délégué par l'administration centrale et elles assument aussi des responsabilités directes très limitées dans l'élaboration de règlements.

la responsabilité de la majeure partie du système suédois de réglementation. Le droit de l'UE est essentiellement transposé par le biais de leurs réglementations. Elles réglementent et supervisent aussi l'exécution des tâches déléguées à l'administration locale.

L'administration locale joue un rôle important dans la mise en œuvre des politiques nationales

Les autorités locales se voient confier par l'administration centrale un grand nombre de tâches complexes. Il leur incombe de mettre en œuvre les politiques nationales sur le terrain dans plusieurs domaines critiques. Cela découle de l'importance accordée depuis longtemps à la nécessité d'adapter les services publics fournis aux conditions locales. Les autorités locales doivent aussi tenir compte, dans leurs activités, du fait que l'idée que l'on doit pouvoir bénéficier du même niveau de services dans l'ensemble du pays est fortement ancrée dans la société. Les tâches que les municipalités sont tenues d'accomplir couvrent d'importantes parties du système de protection sociale et des services publics telles que les services sociaux et l'éducation ainsi que les questions de logement, d'aménagement et de construction, la protection de l'environnement et de la santé publique, l'enlèvement des ordures ménagères, la gestion des déchets, la distribution d'eau et les eaux usées.

Faits nouveaux et défis auxquels le modèle de gouvernance suédois doit faire face

Il existe un consensus politique et sociétal durable pour le maintien de la cohésion sociale et de niveaux élevés de bien-être mais plusieurs facteurs rendent de plus en plus difficiles les conditions de la réalisation de cet objectif, à savoir notamment :

- Le coût croissant du système de protection sociale. En dehors des pressions exercées directement par le vieillissement de la population, la plupart des services sociaux sont inélastiques, ce qui veut dire que leur demande augmentera à mesure que les revenus moyens progresseront sous l'effet de la croissance de la productivité.
- La demande croissante de normes réglementaires plus strictes, surtout dans les services publics.

- L'importance grandissante de l'UE comme source de réglementations qui ne correspondent pas toujours aux points de vue suédois.

Encadré 1.4. **L'administration locale dans le cadre de gouvernance suédoise**

Deux niveaux d'administration locale

L'administration locale en Suède se compose de :

- 20 conseils de comtés élus (dont deux sont en train de faire l'expérience de nouvelles formes régionales d'administration). Ils exécutent certaines tâches obligatoires qui leur sont déléguées par l'administration centrale (notamment dans le domaine de la santé et des soins médicaux, et des transports). Les conseils d'administration des comtés qui représentent l'État dans les comtés doivent veiller à ce que les décisions prises par l'administration centrale aient les meilleurs effets possibles. Ils servent aussi d'instances de recours pour certains aspects de la prise de décision des municipalités. Les conseils des comtés et les conseils d'administration des comtés sont des instances distinctes.
- 290 municipalités élues. Leur principal rôle est de mettre en œuvre la législation nationale, c'est-à-dire d'accomplir les tâches qui leur sont confiées par l'administration centrale. Elles jouissent aussi d'un pouvoir de réglementation limité sur leur territoire (notamment pour le nettoyage et le ramassage des ordures ménagères, la protection de la santé et la gestion des activités préjudiciables à l'environnement).

Cadre législatif de l'administration locale

Ses composantes sont les suivantes :

- La Constitution accorde aux échelons locaux de l'administration le pouvoir de lever des impôts pour s'acquitter de leurs tâches. L'administration centrale fixe leurs bases d'imposition. Leur budget est aussi financé par des subventions de l'administration centrale.
- Le Parlement établit le partage des responsabilités entre les trois niveaux de l'administration.
- La loi suédoise relative à l'administration locale, qui est une loi d'habilitation, réglemente l'organisation fondamentale des municipalités et les compétences générales de ces dernières et des conseils de comtés.
- Les tâches de l'administration locale sont réglementées par des lois spécifiques, complétées par des ordonnances ministérielles et les règlements des agences gouvernementales. Dans le domaine de la santé et des services sociaux, par exemple, le Conseil national de la santé et de la protection sociale édicte des règlements détaillés, fixe des normes et supervise et évalue la mise en œuvre.

Défis économiques futurs

Assurer les conditions du maintien des bonnes performances actuelles

Bien que ses performances récentes aient été relativement bonnes dans une perspective internationale, l'économie suédoise doit relever un certain nombre de défis qui pourraient compromettre son aptitude à atteindre à l'avenir les objectifs de la politique publique. Le principal de ces défis est d'ordre démographique. Le vieillissement de la population rendra de plus en plus difficile à la Suède de maintenir un niveau élevé de croissance économique et, en particulier, son généreux système de protection sociale. Ses performances économiques sont actuellement plus satisfaisantes que celles de nombreux pays européens mais ce ne sont pas les meilleures de la zone plus large de l'OCDE. Bien que

les revenus suédois par habitant aient rattrapé ceux d'autres pays au cours des dernières années (graphique 1.2), ils n'ont pas encore retrouvé leur niveau d'avant la crise des années 90. La Suède est actuellement à la traîne d'un certain nombre d'autres pays, y compris le Danemark voisin.

Les pressions croissantes que le vieillissement de la population fait peser sur le potentiel de croissance de la Suède et son généreux système de protection sociale

La Suède a déjà une population relativement âgée avec le plus fort pourcentage de personnes très âgées (80 ans ou plus) de la zone de l'OCDE. L'effet sur les finances publiques s'y fait donc sentir plus tôt que dans les autres pays de l'OCDE. Les projections démographiques de Statistics Sweden montrent qu'au cours des 35 prochaines années, la part de la population âgée de plus de 65 ans va augmenter de près de 40 %. L'accroissement du nombre de personnes âgées est particulièrement net pour le groupe de celles qui sont âgées de 80 ans ou plus. Dans le même temps, la population en âge de travailler (part dans l'ensemble de la population des personnes âgées de 15 à 64 ans) doit diminuer d'environ 9 %. Si le taux d'emploi global actuel est maintenu, le nombre de travailleurs employés pour chaque personne âgée de 65 ans et plus tombera d'environ 2.8 à 1.8. À ce moment-là, le taux de dépendance des personnes âgées (le rapport entre les personnes âgées de plus de 65 ans et la population en âge de travailler) doit culminer aux alentours de 40 %. Bien que ce pourcentage soit élevé, l'accroissement du taux de dépendance est l'un des plus faibles de la zone de l'OCDE du fait que la Suède est déjà entrée dans une phase avancée de son processus de vieillissement.

La Suède a déjà pris des mesures pour compenser l'effet du vieillissement de sa population. Les réformes visant à asseoir les retraites publiques sur une solide base financière ainsi que l'accroissement relativement faible du taux de dépendance devraient alléger les pressions budgétaires à l'avenir, au moins par rapport à de nombreux autres pays de l'OCDE. D'après certaines projections, l'accroissement total des dépenses de santé et de soins de longue durée observé en Suède entre 2005 et 2050 devrait être le plus faible de la zone de l'OCDE mais cela tient aussi en partie au fait que le niveau des dépenses dans ces domaines y est déjà assez élevé. Un facteur important est le taux de participation des travailleurs âgés au marché du travail qui est l'un des plus forts d'Europe et contribue à atténuer les pressions que fait peser le vieillissement.

Toutes choses égales par ailleurs, l'accroissement du taux de dépendance va ralentir le taux de croissance du PIB par habitant. L'effet direct de l'évolution démographique sur l'offre de main-d'œuvre est une baisse du taux de croissance annuel moyen du PIB par habitant à environ 1.5 %, soit un niveau inférieur de près de 0.75 % au taux moyen observé au cours des quarante dernières années. L'évolution démographique pourrait avoir un effet encore plus négatif sur le PIB par habitant si, par exemple, l'immigrant moyen continuait d'être moins productif que son homologue suédois ou si l'on observait une augmentation relative de la part de l'emploi dans le secteur public.

Améliorer les performances en s'attaquant aux faiblesses du marché du travail

Le marché suédois du travail doit faire face à certaines faiblesses malgré un taux d'emploi généralement élevé. Les contraintes affectant l'offre de main-d'œuvre posent déjà un problème important et joueront un rôle croissant, comme on l'a expliqué plus haut, à mesure que la population vieillira. La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi reformulée suggère des voies possibles de réforme pour remédier à ces problèmes (voir les *Perspectives*

de l'emploi de l'OCDE, édition 2006). Par ailleurs, l'approche suédoise de la réforme du marché du travail est examinée dans l'*Étude économique de l'OCDE* consacrée à la Suède (OCDE, 2007). Les capacités de création d'emplois doivent être renforcées. On peut discerner à cet égard un certain nombre de problèmes spécifiques :

- **Une offre totale de main-d'œuvre qui n'est que moyenne lorsqu'on la compare à celle d'autres pays.** L'offre totale de main-d'œuvre (heures ouvrées par personne en âge de travailler) se situe seulement dans la moyenne des pays de l'OCDE, ce qui explique en partie la persistance du décalage par rapport aux niveaux de revenu par habitant des pays de l'OCDE qui enregistrent les meilleures performances, malgré des taux d'emploi assez élevés. Si la durée du travail est faible, c'est en partie parce que la semaine de travail « type » compte une heure de moins qu'en moyenne en Europe. L'écart observé est toutefois principalement imputable aux taux d'absence élevés pour cause, le plus souvent, de vacances, maladie et congé parental. En outre, une forte imposition marginale peut réduire les incitations à effectuer de plus longues heures de travail. Le niveau moyen actuel de l'offre de main-d'œuvre doit être considéré par rapport à l'évolution démographique qui devrait aggraver la situation. Il ressort des tendances qui se dessinent qu'une part croissante de la population appartiendra au cours des 35 prochaines années aux groupes d'âge qui enregistrent généralement les taux de participation au marché du travail et le nombre d'heures ouvrées les plus faibles. Le rapport de l'OCDE intitulé *Viellissement et politiques de l'emploi – Suède*, formule des recommandations précises pour favoriser les possibilités d'emploi surtout pour les travailleurs âgés.
- **Un taux de fréquence des prestations pour congés de maladie et invalidité relativement élevé.** Le taux d'emploi est sensiblement plus élevé que dans la plupart des autres pays de l'OCDE mais le taux de chômage est plus fort que dans les autres pays nordiques. L'accroissement tendanciel des prestations pour congés de maladie et invalidité préoccupe sérieusement les pouvoirs publics. Le chômage déclaré se situe aux alentours de 6 % (2005) mais il atteint près de 9 % si l'on tient également compte des personnes participant à des programmes actifs du marché du travail. Le taux d'inactivité avoisinerait 15 % si l'on prenait en considération les personnes qui sont en congé de maladie ou qui bénéficient d'une pension d'invalidité ou d'une prestation du même ordre².
- **Une création d'emplois limitée sous l'effet de la croissance économique.** Le marché du travail a été lent à rebondir après la crise économique du début des années 90 malgré les bonnes performances de l'économie. C'est avec un retard inhabituel que les effets de la croissance de la production se sont fait sentir sur le marché du travail même si un changement est peut-être en train de s'opérer dans ce domaine. Il ressort de comparaisons internationales que l'emploi réagit assez lentement à la croissance économique en Suède. Dans les pays où il réagit plus fortement à la progression du PIB, les secteurs des services, qui font largement appel à la main-d'œuvre peu qualifiée pour produire des biens et des services, représentent une plus forte part de l'emploi total. Or les secteurs de services à forte intensité de main-d'œuvre constituent une part relativement faible de l'économie suédoise. Cela est peut être en partie lié aux taux marginaux d'imposition ou de cotisation sociale qui frappent le revenu du travail ainsi qu'à d'autres obstacles à l'emploi. S'attaquer aux obstacles généraux à l'emploi suivant les recommandations de la Stratégie pour l'emploi, reformulée par l'OCDE, permettrait au secteur des services de mieux réagir aux nouvelles possibilités.

- **Le faible taux d'emploi des hommes d'âge très actif peut être amélioré.** Bien que le taux d'emploi global soit relativement élevé, il varie sensiblement entre les groupes de la population. Cela laisse entrevoir des possibilités d'amélioration. Les taux globaux d'emploi des hommes n'ont pas retrouvé leurs niveaux d'avant la crise économique malgré l'expansion de l'économie. Le taux d'emploi des hommes d'âge très actif a été particulièrement faible sous l'effet d'un accroissement du nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité et de personnes faisant des études. Le taux d'emploi des jeunes est faible lui aussi du fait que la durée des études des jeunes suédois est relativement plus longue (c'est en soi un facteur important du développement du capital humain nécessaire pour soutenir une économie orientée vers la R-D). En revanche, le taux d'emploi des hommes âgés (55 ans et plus) dépasse actuellement le niveau auquel il se situait avant la crise économique et il est assez élevé par rapport à celui observé dans les autres pays sous l'effet probablement de la réforme du système suédois des pensions qui a renforcé les incitations à différer le départ à la retraite. Le taux d'emploi des femmes est aussi assez élevé au regard des autres pays. Il convient également de noter que les taux d'emploi des migrants sont eux aussi assez forts.
- **Un marché du travail peu flexible.** La Suède a des règles de protection de l'emploi relativement strictes par rapport aux autres pays. La plus notable est celle du « dernier entré, premier sorti » qui confère une sécurité considérable de l'emploi à ceux qui ne changent pas d'employeur. Les Suédois ont tendance à garder le même emploi beaucoup plus longtemps que les ressortissants d'autres pays de l'OCDE, ce qui affecte la mobilité de l'emploi. La nouvelle version de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi suggère des pistes de réforme pour améliorer la réaction des marchés du travail au changement, tout en protégeant suffisamment les travailleurs.

Améliorer les performances en assurant la stabilité des finances publiques

La situation des finances publiques est assez bonne en Suède par rapport à celle que l'on observe dans la plupart des autres pays de l'OCDE. L'administration publique dans son ensemble (administrations centrale et locale) dégage actuellement un excédent, l'actif financier étant supérieur au passif. C'est à l'avenir que se poseront surtout les problèmes, lorsque le vieillissement de la population entraînera un alourdissement des dépenses publiques.

La Suède est déjà mieux préparée pour cela que de nombreux autres pays de l'OCDE. Grâce à la réforme du système des pensions de 1999, l'accroissement attendu des pensions de retraite versées sera essentiellement financé par l'accumulation d'actifs au cours des vingt prochaines années. C'est notamment pour se préparer aux pressions démographiques en réduisant la dette que l'objectif d'un excédent budgétaire à moyen terme de 2 % a été assigné aux administrations publiques en 1997. Le gouvernement a reconnu l'importance de la réalisation de cet objectif puisque la programmation budgétaire descendante avec des plafonds de dépenses pluriannuels et un objectif budgétaire à moyen terme a permis d'obtenir un excédent proche de l'objectif fixé depuis l'année 2000, malgré plusieurs années de faiblesse économique. L'excédent budgétaire s'est élevé à 2.7 % du PIB en 2005. L'obtention d'un excédent de 2 % devrait permettre de se rapprocher sensiblement de ce qui est nécessaire pour préserver les niveaux de service actuels du système de protection sociale. Toutefois, dans l'hypothèse de l'absence de réforme, sur laquelle reposent les projections actuelles des perspectives d'évolution de la population et de l'offre de main-d'œuvre, un

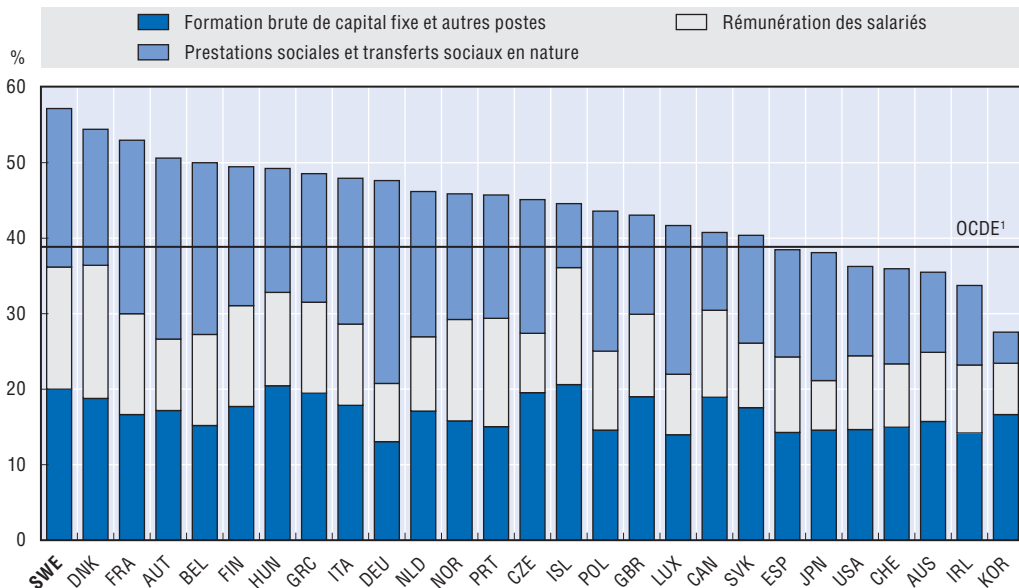
excédent budgétaire de 3 % du PIB serait peut-être nécessaire pour avoir la certitude que la politique budgétaire est sur une trajectoire viable.

La première conclusion que l'on peut tirer de cette analyse est que même si le cadre budgétaire suédois a bien fonctionné, le gouvernement doit se montrer fermement et durablement résolu à assurer la stabilité des finances publiques. Il doit pour cela insister sur la nécessité d'axer son action sur l'objectif de l'excédent budgétaire et veiller à ce que le plafonnement des dépenses soit compatible avec cet objectif et reste contraignant. Il doit également prévoir une marge suffisante pour les fluctuations du cycle conjoncturel de façon à éviter d'atteindre les plafonds de dépenses même les bonnes années.

Une deuxième conclusion est que si un objectif supérieur à 2 % ne peut être raisonnablement fixé pour l'excédent budgétaire, des mesures complémentaires doivent être prises pour faire face à l'éventualité d'un niveau de dépenses publiques supérieur aux prévisions sous l'effet d'une hausse des revenus et, d'une manière générale, contenir les pressions poussant à un dépassement des plafonds budgétaires. Une façon de freiner les dépenses publiques serait de rendre plus efficiente la prestation de services du secteur public. Le montant total des dépenses publiques en Suède est le plus élevé de la zone de l'OCDE (graphique 1.11). De plus, la Suède reste en tête (avec le Danemark et l'Islande) même lorsque l'on exclut les prestations sociales. Étant donné la taille du secteur public, l'amélioration de son efficacité pourrait avoir une incidence sur les besoins de dépenses publiques et contribuer à assurer la pérennité des niveaux actuels de protection sociale.

Graphique 1.11. **Dépenses publiques totales en Suède**

Moyenne 2001-05, pourcentage du PIB



1. Moyenne pondérée à l'exclusion de la Nouvelle-Zélande, du Mexique et de la Turquie.

Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 79 et base de données du Système de comptabilité nationale de l'OCDE.

La stratégie de croissance et de rénovation du gouvernement

En 2006, le nouveau gouvernement s'est fixé plusieurs grandes tâches pour l'avenir (encadré 1.5).

Encadré 1.5. Une stratégie en faveur de l'emploi, de la liberté de choix et des possibilités économiques

Les grandes tâches définies pour l'avenir par le nouveau gouvernement au niveau national sont notamment les suivantes :

- Créer les conditions favorables au développement de l'emploi et à la croissance des entreprises avec une réforme de l'assurance chômage destinée à rompre le cycle de l'inactivité et de l'exclusion et à préserver le bien-être social. Cela implique de privilégier et de revaloriser le travail.
- Favoriser l'entrepreneuriat et développer les possibilités de création et de gestion d'entreprises. Cela inclut de renforcer la compétitivité aux niveaux local et régional et de créer un climat plus favorable à l'investissement et à l'innovation. Cela inclut aussi des aspects budgétaires, une réforme de la législation relative aux faillites et un allègement de la réglementation.
- Introduire davantage d'équité en réduisant les disparités sociales et régionales et en favorisant la cohésion sociale pour l'avènement d'une société mieux intégrée.
- Améliorer les résultats scolaires en mettant l'accent sur le savoir.
- Accroître les possibilités d'influer sur la vie des citoyens en améliorant l'accessibilité, la qualité et la liberté de choix pour les soins de santé, la prise en charge des personnes âgées et d'autres domaines de la protection sociale.
- Relever les défis environnementaux de demain tels que la question climatique et l'avenir de la mer Baltique.

Source : Déclaration de politique gouvernementale du Premier ministre au Parlement le 6 octobre 2006.

Notes

1. La question du classement du PIB suédois par habitant est assez controversée. Un classement exact mettrait la Suède en deuxième position parmi les pays de l'OCDE en 1970 puis en neuvième position au début des années 90 avant de la laisser à la huitième ou neuvième place pour le PIB par habitant exprimé en dollars aux taux de change courants. Toutefois la Suède occuperait la quatrième place parmi les pays de l'OCDE en 1970 et reculerait à la seizième place en 1993 avant de remonter à la treizième place en 2004 si les données en dollars par habitant étaient exprimées en parités de pouvoir d'achat du fait que les prix intérieurs sont relativement élevés en Suède.
2. Une réforme de l'action publique visant à résoudre cette question sera examinée de manière approfondie dans le cadre d'un examen thématique sur *La maladie, l'incapacité et le travail*, réalisé par la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE.

Section 2. La réforme de la réglementation : sa contribution aux résultats obtenus jusqu'à présent

La réforme de la réglementation et le renforcement des bases de la croissance

La corrélation entre la réforme de la réglementation et la croissance économique : les conclusions positives des travaux de l'OCDE

Il ressort de plus en plus des données d'observation que la réforme de la réglementation est étroitement liée à la croissance économique comme le montrent l'étude de l'OCDE sur la croissance et l'analyse de la base de données de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits.

L'étude sur la croissance cherche à déterminer dans quelle mesure les écarts entre les PIB tiennent à des différences d'efficacité entre les politiques publiques (OCDE, 2006a). Elle établit un système d'évaluation comparative entre les divers pays de l'OCDE sur la base d'une série d'indicateurs de l'action publique (par exemple, la législation sur la protection de l'emploi) qui sont ensuite liés à des indicateurs de résultat de haut niveau (comme le PIB par habitant ou la productivité). La base de données cherche à évaluer, au fil des ans, les obstacles réglementaires à la concurrence sur les marchés de produits (Conway et autres, 2005). Les données réunies en 1998 et 2003 sur la réglementation dans l'ensemble de l'économie couvrent des aspects tels que la propriété et le contrôle des entreprises, les exclusions antitrust et l'accès aux marchés; les mesures réglementaires et administratives; les formalités administratives exigées pour créer une entreprise et les mesures discriminatoires à l'encontre des entreprises étrangères.

La réglementation du marché du travail est l'autre facteur économique important qui influe sur les performances économiques. Elle a aussi été analysée à l'aide des données de l'OCDE sur la législation relative à la protection de l'emploi.

Les principales conclusions qui se dégagent de ces travaux sont les suivantes :

- **Des progrès dans la levée des obstacles réglementaires.** Il ressort de l'analyse de la base de données sur la réglementation des marchés de produits que de nets progrès ont été accomplis dans la levée des obstacles réglementaires à la concurrence depuis 1998 à mesure que les pays appliquant des politiques relativement restrictives se sont rapprochés du cadre réglementaire des pays plus libéralisés. Dans l'ensemble des pays, ce sont surtout les obstacles aux échanges et à l'investissement internationaux qui ont été réduits, tous les indicateurs pertinents faisant apparaître des progrès sur ce front. Le domaine dans lequel la situation s'est le moins améliorée est celui des obstacles à la création d'entreprises, le seul changement important observé étant une diminution du nombre de systèmes de licences et permis. Malgré les progrès constatés, un « noyau dur » de réglementations persiste dans pratiquement tous les pays de l'OCDE (Conway, Janod et Nicoletti, document de travail n° 419 du Département des affaires économiques de l'OCDE, 2005).

- **Un lien positif entre la réforme de la réglementation et les performances économiques.** Les preuves de l'existence de ce lien sont de plus en plus nombreuses. Les effets de la réforme sur les performances économiques peuvent se faire sentir de plusieurs façons. Un environnement plus concurrentiel a tendance à donner une impulsion à la production, à l'investissement, au bien-être des consommateurs, au pouvoir d'achat et – par le biais d'une réduction des possibilités de recherche de rente – à l'emploi ainsi qu'à la productivité globale. Les pays qui ont réorganisé leurs marchés de produits en les ouvrant à la concurrence ont vu leur productivité s'accélérer au cours des années 90 alors que les autres l'ont vue se ralentir ou stagner.
- **Un lien négatif entre une législation restrictive du marché du travail et les performances économiques.** Il semble qu'une législation relativement stricte gêne la mobilité de la main-d'œuvre, réduise l'efficacité dynamique de l'économie et restreigne la création d'emplois (OCDE, 2006d). Cela peut réduire les chances d'emploi pour certains groupes.
- **Une corrélation entre la réglementation des marchés du travail et des produits.** L'observation de données internationales fait apparaître une corrélation entre les réformes des marchés de produits et du travail, mise en évidence par les liens entre la législation sur la protection de l'emploi et la réglementation des marchés de produits (Nicoletti et Scarpetta, 2005b).

L'expérience suédoise : la contribution non négligeable de la réforme au redressement économique des années 90

Des progrès sensibles dans la déréglementation des marchés de produits qui se sont traduits par des gains de productivité considérables

La Suède a rapidement eu recours à la réforme de la réglementation pour ouvrir son économie et stimuler la concurrence, à la suite de pays comme le Royaume-Uni (graphiques 1.12 et 1.13). Les réformes opérées pendant les années 90 dans un grand nombre de secteurs ont levé les obstacles à l'entrée sur les marchés, démantelé la réglementation des prix et supprimé les limitations du nombre de participants aux marchés. Une législation de la concurrence plus rigoureuse a aussi été introduite. La réglementation suédoise des marchés de produits est relativement « légère » par rapport à celle d'autres pays et la Suède est l'un des pays les plus libéralisés de la zone de l'OCDE.

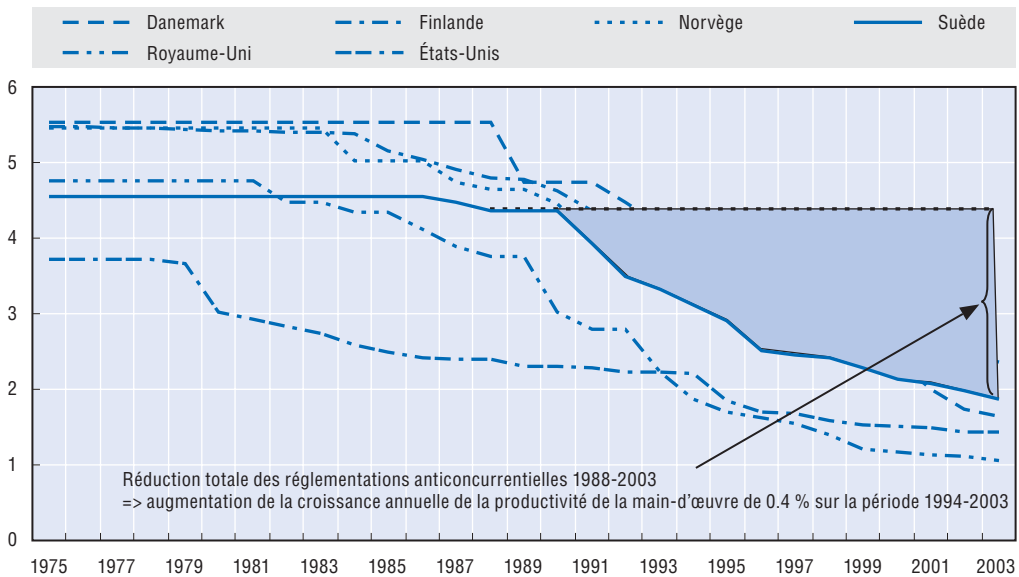
La réforme de la réglementation en faveur de la concurrence sur les marchés de produits stimule la croissance de la productivité en favorisant l'innovation et en incitant davantage les entreprises à adopter les meilleures pratiques. Il ressort de l'examen des données concrètes que la déréglementation des marchés de produits du début des années 90 a joué un rôle important dans la reprise de l'économie suédoise en stimulant la productivité (encadré 1.6).

Mais la concurrence reste insuffisante dans des pans importants de l'économie

Plusieurs rapports publiés au cours des dernières années ont attiré l'attention sur l'insuffisance de la concurrence dans certaines parties de l'économie et sur la nécessité d'engager de nouvelles réformes en faveur de la concurrence pour améliorer l'efficacité des marchés. Ils ont désigné des secteurs particuliers mais ont aussi mis en évidence des problèmes intersectoriels comme celui des marchés publics. Les secteurs qui doivent

Graphique 1.12. Performances de la réglementation suédoise des marchés de produits : comparaison internationale, 1998-2003

Indicateur variant de 0 à 6, de la réglementation la moins à la plus restrictive



Source : Base de données sur la réglementation des marchés de produits de l'OCDE; calculs de l'OCDE.

retenir l'attention sont notamment ceux de la construction, du logement et du commerce de détail alimentaire.

Le secteur de la construction a pâti d'une faible croissance de la productivité et d'une hausse rapide des prix au cours de la dernière décennie. La participation étrangère y est limitée et seules quelques entreprises nationales sont capables d'entreprendre de grands projets. Deux figurent parmi les vingt premières entreprises mondiales du secteur. Il ressort de l'expérience de certaines entreprises étrangères que les marchés locaux ne sont peut-être pas assez ouverts en raison notamment de l'application de la loi sur l'aménagement du territoire et la construction, du niveau élevé d'intégration verticale dans le secteur et de l'absence de normes harmonisées au niveau international pour les matériaux de construction sur lesquelles la Suède puisse s'appuyer. Le commerce de détail alimentaire, quant à lui, souffre d'un manque de concurrence et ses prix sont élevés par rapport à ceux pratiqués dans les autres pays. Enfin, le marché de la location de logements est très réglementé, ce qui gêne la mobilité.

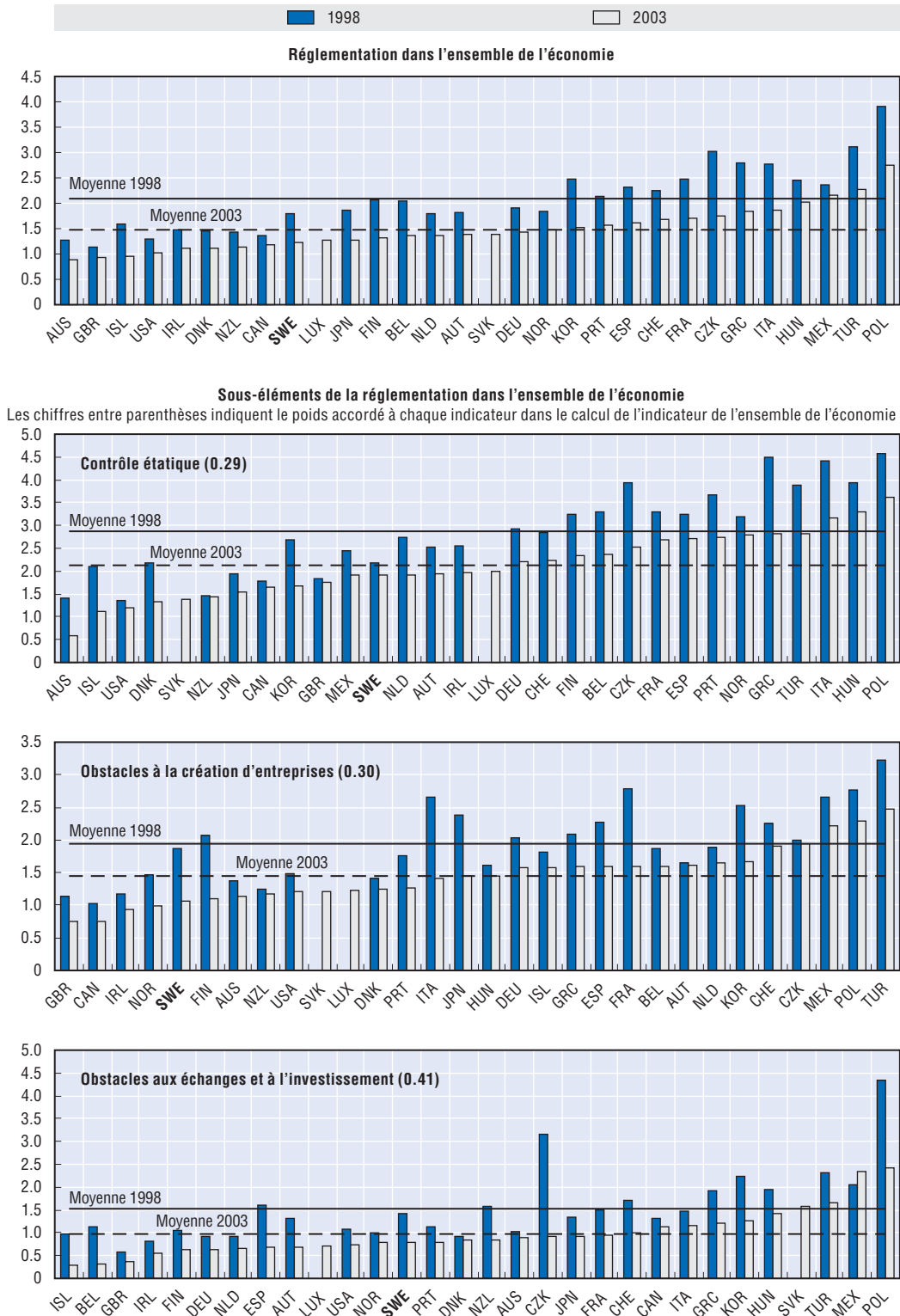
Le marché des taxis offre, jusqu'à présent, un exemple de bilan contrasté de la déréglementation. Les tarifs des courses en taxi ont augmenté plus fortement que les prix en général et que les coûts de production mais les temps d'attente ont diminué. Il est toutefois fort possible que cela tienne à la préférence accordée par les consommateurs à une réduction du temps d'attente qui a obligé à augmenter le nombre de taxis. Les mesures spéciales prises pour maintenir la circulation des taxis dans de grandes parties de la Suède qui sont peu peuplées (les taxis peuvent assurer des services de transport financés par l'administration locale) sont un autre facteur qui complique la situation.

La situation est contrastée pour les secteurs des infrastructures

Le bilan est aussi contrasté pour les secteurs des infrastructures. Dans certains cas, comme notamment celui des télécommunications, l'effet de la réforme a été globalement

Graphique 1.13. Indicateurs des réglementations des marchés de produits dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, 1998-2003

Indicateur variant de 0 à 6, de la réglementation la moins à la plus restrictive



Source : Base de données de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits.

Encadré 1.6. **Les gains de productivité résultant de la réforme de la réglementation en Suède**

La relation entre la croissance de la productivité et la réglementation des marchés de produits

On peut déterminer dans quelle mesure la déréglementation des marchés de produits renforce la croissance de la productivité de la main-d'œuvre à l'aide d'un modèle sectoriel mis au point par l'OCDE. Ce modèle couvre la période 1998-2003 pour 21 pays de l'OCDE au moyen des indicateurs de la réglementation des marchés de produits de l'OCDE. Ces indicateurs couvrent à leur tour les réglementations des marchés de produits qui gênent la concurrence dans certains secteurs non manufacturiers (compagnies aériennes, chemins de fer et fret routier), l'énergie (électricité, gaz), les communications (postes, télécommunications), les services professionnels (services comptables, juridiques, d'ingénierie et d'architecture), le commerce de détail et le secteur bancaire. La croissance de la productivité (mesurée par la valeur ajoutée par travailleur employé) est liée aux particularités de chaque pays sur le plan réglementaire, entre autres, ainsi qu'au transfert de technologie opéré à partir du pays ayant le plus haut niveau de productivité. Le modèle permet de vérifier non seulement l'effet direct sur la croissance de la productivité mais aussi le fait que la réglementation des marchés de produits peut avoir un effet indirect en influant sur la rapidité avec laquelle les pays rattrapent le chef de file en matière de productivité. Les obstacles à l'entrée et à la concurrence sur les marchés peuvent réduire les incitations à investir et adopter les techniques de production de pointe et diminuent, de ce fait, la vitesse de convergence d'un pays.

Les résultats pour la Suède font apparaître d'importants gains de productivité découlant de la déréglementation des années 90

Le modèle a été utilisé pour calculer les gains de productivité de la main-d'œuvre qui découlent de la déréglementation en Suède à partir de 1988 (année choisie pour tenir compte des conditions existant avant la réforme de la réglementation)¹. Le taux de croissance annuel moyen de la productivité de la main-d'œuvre prédit par le modèle pour la Suède sur la période 1994-2003 en supposant qu'aucune modification n'avait été apportée à la réglementation des marchés de produits après 1988 a été comparé à la croissance de la productivité de la main-d'œuvre prédite sur la base des réformes effectuées.

Il en ressort que la réglementation des marchés de produits et sa réforme ont eu à la fois des effets directs et indirects :

- Effets directs. La déréglementation opérée depuis 1988 a augmenté la croissance annuelle de la productivité de 0.45 %.
- Effets indirects. Si la Suède avait maintenu la réglementation des marchés de produits telle qu'elle était en 1988, la croissance annuelle moyenne de la productivité de la main-d'œuvre dans le secteur des entreprises aurait été inférieure de 0.4 % sur la période 1994-2003. Plus de la moitié de cet effet indirect se fait sentir par le biais des secteurs qui ne font pas fortement appel aux TIC. Dans la plupart des autres pays, les effets positifs de la réforme sont généralement plus sensibles dans les secteurs à forte intensité de TIC, qui ont tendance à pâtir de réglementations défavorables à la concurrence. Cela tient peut-être au fait que la Suède est plus proche de la limite du potentiel de productivité dans ces secteurs que la plupart des autres pays. Elle a, de ce fait, maintenant moins de chances que les pays qui se trouvent plus loin de cette limite d'enregistrer des gains de productivité liés à un rattrapage plus rapide.

Encadré 1.6. Les gains de productivité résultant de la réforme de la réglementation en Suède (suite)

Les effets directs et indirects reflètent l'impact de la réglementation des marchés de produits sur la croissance de la productivité au sein des secteurs. Si la réforme de la réglementation entraîne aussi un déplacement des ressources des secteurs moins productifs vers ceux qui le sont davantage, les gains globaux de productivité résultant des réformes qu'impliquent les simulations seront sous-estimés.

Si l'on additionne les deux effets, on constate que la déréglementation de secteurs de réseau importants pendant les années 90 a fait progresser la croissance annuelle de la productivité de la main-d'œuvre en Suède d'environ 0.4 % (graphique 1.12)².

1. Il est important de préciser que tous les coefficients du modèle sont estimés pour l'ensemble de la zone de l'OCDE et ne sont donc pas nécessairement représentatifs des rapports existant dans un seul pays. Cette mise en garde vaut particulièrement pour la Suède du fait que les données sur la productivité dont l'OCDE dispose pour la plupart des secteurs suédois ne remontent qu'à l'année 1994, ce qui signifie que la Suède influe encore moins sur les résultats de la régression pour l'ensemble de la zone de l'OCDE.
2. L'effet global a été calculé en utilisant les parts de la valeur ajoutée dans l'économie comme coefficients de pondération et un classement des industries à forte intensité de TIC établi par l'OCDE. Additionner les effets direct et indirect pour déterminer l'effet global est problématique du fait que la productivité de la main-d'œuvre dans les secteurs à forte intensité de TIC augmente sous l'effet direct de la réforme et que l'écart de productivité par rapport au secteur/pays chef de file diminue, ce qui réduit les possibilités d'effet indirect de la réforme. Cet effet est toutefois peut-être minime dans le cas de la Suède puisque plus de la moitié de l'effet indirect de la réforme s'est fait sentir par l'intermédiaire des secteurs qui n'ont pas une forte intensité de TIC. Il faut en outre ne pas perdre de vue que le chiffre global repose sur l'expérience d'un grand nombre de pays de l'OCDE et que la réforme peut très bien avoir opéré différemment dans l'économie suédoise que dans les autres économies en raison de la crise que celle-ci a subie au début des années 90.

Source : Conway et al., OCDE (2006).

très positif. Les prix ont baissé (les prix de la téléphonie fixe figurent parmi les plus bas de la zone de l'OCDE) et la gamme ainsi que le volume des produits ont augmenté. Le marché postal a été libéralisé beaucoup plus tôt que dans d'autres pays de l'UE et de l'OCDE. Le succès de la réforme a toutefois été médiocre et incertain dans certains autres secteurs.

Sur le marché de l'électricité, par exemple, la libéralisation ne s'est pas automatiquement traduite par une baisse des prix pour les consommateurs ou les entreprises. Les prix ont augmenté plus vite que les prix à la consommation en général. Plusieurs facteurs semblent avoir contribué à ce résultat décevant. La capacité de production a diminué à la suite de la mise hors service de centrales non rentables et de la fermeture de deux réacteurs nucléaires tandis que la demande augmentait. En même temps, les conditions hydrologiques ont été défavorables alors que la Suède est fortement tributaire de l'hydro-électricité. La concentration du marché continue en outre de poser un problème. Bien que le marché suédois de l'électricité soit moins concentré que celui de nombreux autres pays européens, il a accueilli peu de nouvelles entreprises après sa libéralisation ce qui peut tenir en partie aux difficultés rencontrées pour l'obtention de permis de construire. Parmi les autres facteurs qui ont contribué à la hausse des prix figurent la plus grande fusion du marché avec ceux d'autres pays européens et le système d'échange de droits d'émission.

Il est difficile de dissocier les effets isolés de réformes spécifiques dans ces secteurs d'autres facteurs tels que le progrès technologique, la mondialisation et des changements institutionnels comme l'adhésion à l'UE. Il semble toutefois en même temps que tous les effets positifs de la réforme de la réglementation n'aient pas encore été obtenus, ce qui confirme la nécessité d'examiner à nouveau ce que l'on peut faire de plus dans certains secteurs.

Tous les secteurs des infrastructures n'ont pas été libéralisés avec le même enthousiasme. Si la Suède a été l'un des premiers pays à ouvrir les télécommunications, l'électricité et les services postaux, la libéralisation d'autres secteurs comme l'aviation et les chemins de fer y est encore « en chantier ».

Des mesures et des réformes réussies pour favoriser l'ouverture internationale des marchés

Le succès de la Suède sur les marchés internationaux tient en grande partie à l'application résolue de mesures visant à ouvrir les marchés et au déploiement d'efforts importants en vue d'alléger le poids de la réglementation pour les entreprises commerçant avec l'étranger (encadré 1.7).

Encadré 1.7. Structures et initiatives suédoises pour l'ouverture des marchés

Celles-ci incluent :

- Le Conseil national du commerce. Cette agence gouvernementale indépendante est le point de jonction officiel entre le gouvernement, les CE et l'OMC. Elle fournit au gouvernement des informations générales et une analyse des questions concernant l'ouverture des marchés. Son avis sur ces questions est aussi pris en compte dans le processus de consultation pour la législation.
- L'Agence pour l'investissement en Suède. Cette agence a pour mission d'informer le gouvernement des facteurs qui ont effet négatif sur l'IDE. Un groupe interministériel se réunit deux fois par an pour déterminer les façons d'améliorer encore les conditions de l'IDE.
- Le Service des douanes. C'est l'une des administrations douanières de la zone de l'OCDE les plus conviviales pour les entreprises qui est prise pour modèle pour la réduction de la charge de travail administratif et du temps consacré aux procédures aux frontières. Seul le Danemark fait mieux (Banque mondiale, 2006). Le Service des douanes suédois a recours à l'électronique depuis 1990 et à une analyse automatisé des risques depuis 1997. Il a pris dans ce domaine plusieurs initiatives telles que le « guichet unique » qui relie sept ministères, le recours à l'échange de données informatisées (EDI) pour les déclarations en douane et une formule spéciale de déclaration en douane sur Internet pour les PME. 96 % des déclarations en douane ont été faites électroniquement en 2005 et l'objectif pour 2006 est d'arriver à 100 %.
- « Open Trade Gate Sweden ». Il s'agit d'un centre unique d'information destiné aux exportateurs dans les pays en développement.
- L'équipe SOLVIT. Cette équipe vient en aide à ceux qui se heurtent à des difficultés du fait de règles nationales s'écartant des règles de l'UE et elle fournit directement des services aux commerçants étrangers.
- Le système « Stairway ». C'est un système d'accréditation et de certification destiné aux importateurs, exportateurs, courtiers, transporteurs, terminaux de fret, etc.
- Le « Corridor vert ». Il s'agit d'une structure mise en place dans le cadre de la coopération entre les autorités douanières suédoises, russes et finlandaises.

Quelques problèmes persistent. Le plus important est celui des marchés publics dont les procédures et pratiques en vigueur réduisent les possibilités d'adjudication d'offres étrangères (les entreprises nationales se heurtent aussi à des difficultés). La participation

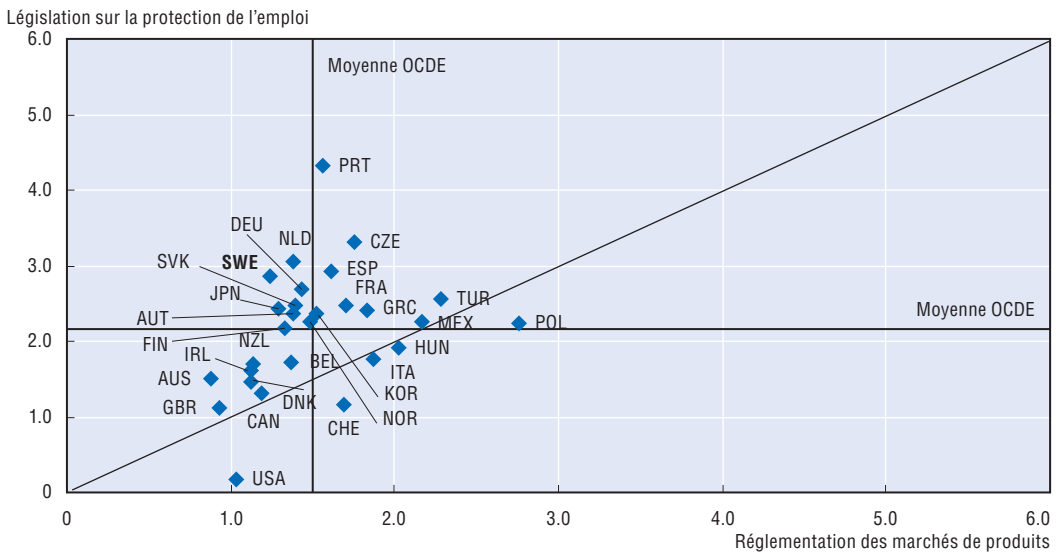
étrangère aux appels d'offres et marchés publics peut être considérablement améliorée. Les entreprises étrangères participent actuellement à moins de 1 % des marchés publics. La question de la reconnaissance mutuelle doit aussi retenir davantage l'attention. Les États membres de l'UE doivent reconnaître les mesures réglementaires appliquées dans d'autres pays et les résultats des évaluations de conformité qui y sont effectuées si elles sont jugées équivalentes aux leurs mais certaines autorités suédoises ignorent ce principe.

La question du marché du travail

La Suède est un pays doté d'une faible réglementation des marchés de produits mais d'une législation relativement forte pour la protection de l'emploi. Son indice pour la législation sur la protection de l'emploi (LPE) est supérieur à la moyenne de l'OCDE et à celle des autres pays nordiques. Aucun progrès n'a en outre été réalisé depuis 1998, ce qui la rapproche des pays plus restrictifs (graphique 1.14). Revoir la législation du marché du travail de manière à dynamiser davantage ce marché et à favoriser la création d'entreprises tout en offrant aux travailleurs une protection suffisante pourrait permettre de revitaliser certaines activités du secteur des services. Il ressort d'observations internationales que la flexibilité du marché du travail favorise notablement la croissance du secteur des services (Kongsrud et Wanner, 2005).

Graphique 1.14. La réglementation des marchés de produits et la législation sur la protection de l'emploi de la Suède par rapport à celles des autres pays en 2003

Indice variant de 0 à 6 du moins au plus restrictif, 2003



Source : OCDE (2005), *Réformes économiques : Objectif croissance*, Paris.

Des progrès sont encore possibles dans le secteur public

La Suède a été l'un des premiers pays à autoriser des initiatives privées pour la fourniture de services financés par les pouvoirs publics tels que les soins de santé, l'enseignement scolaire et les soins aux personnes âgées. Les autorités suédoises semblent toutefois avoir relâché leurs efforts en faveur de la concurrence. Des limites ont été imposées aux bénéfices d'exploitation tirés de la fourniture de services de santé financés par des fonds publics. Un débat a également eu lieu sur la question de savoir si ces

restrictions devraient s'appliquer aux activités du secteur privé dans le domaine scolaire. Le financement public continue généralement d'impliquer une production ou une prestation publique et les salariés du secteur public continuent de constituer près de 90 % des employés fournissant des services sociaux financés par les pouvoirs publics. La Suède est encore loin d'exploiter totalement les possibilités de concurrence dans le secteur public alors que l'égalisation des conditions de participation aux marchés pourrait stimuler la capacité de réaction et augmenter la satisfaction des usagers.

Le développement d'une politique de la réglementation et des capacités devant faciliter la réforme

L'importance d'une politique de la réglementation efficace

L'analyse qui précède des réformes suédoises considère les changements apportés à la réglementation dans des domaines précis et pendant une certaine période (les années 90). Or, pour être efficace, une politique de la réglementation doit avoir un rayon d'action et une définition beaucoup plus étendus et ne pas être limitée dans le temps. La politique de la réglementation détermine comment les lois et règlements qui sont nécessaires au bon fonctionnement de l'économie et de la société sont élaborés, mis en vigueur, appliqués et actualisés en vue d'optimiser leur efficacité et leur efficacité. Elle encourage la mise au point d'un cadre juridique permettant d'atteindre les objectifs de l'action publique en faisant en sorte que les règles fixées soient adoptées au but recherché. Sa portée est donc très vaste puisqu'elle aide à définir les rapports entre l'État, l'économie et la société.

Une politique de la réglementation efficace est, en particulier, un processus dynamique impliquant un effort constant pour améliorer et adapter les cadres réglementaires existants, ce qui inclut aussi bien la « reréglementation » que la déréglementation. Elle part souvent de la déréglementation (suppression des règles inutiles, gênantes, mal conçues, dépassées et pesantes). Elle englobe toutefois aussi la « reréglementation » lorsque celle-ci est nécessaire (par exemple, pour accompagner la réforme structurelle des secteurs des infrastructures en vue d'agir sur les éléments résiduels des monopoles et d'atteindre les objectifs de l'action publique sur les plans notamment de l'équité et de l'aide sociale). Elle couvre aussi d'autres démarches telles que la reconnaissance mutuelle des règles et des normes appliquées dans chacune et dans l'ensemble des juridictions nationales.

L'expérience des pays de l'OCDE qui sont allés le plus loin dans ce domaine confirme que l'existence d'une politique de la réglementation, soutenue par des structures institutionnelles et des ressources appropriées a deux principaux effets positifs. Premièrement, elle favorise la cohérence de l'action publique grâce à une approche englobant « l'ensemble de l'administration » permettant d'agir dans les divers domaines d'activité gouvernementale non par des mesures de réforme ponctuelles mais des initiatives couvrant progressivement l'élaboration de l'ensemble des lois et règlements. Deuxièmement, la politique de la réglementation agit aux côtés et à l'appui d'autres actions gouvernementales essentielles pour la réalisation des objectifs de l'action publique dans les domaines, par exemple, de la politique de la concurrence, de l'ouverture internationale des marchés, de la réalisation de réformes structurelles et d'une gestion budgétaire et macroéconomique rigoureuse.

Les *Principes directeurs pour la qualité et la performance de la réglementation* énoncés par l'OCDE en 2005 fournissent aux pays un cadre d'évaluation de la vigueur de leur politique de la réglementation (encadré 1.8).

Encadré 1.8. **Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation énoncés en 2005**

Les *Principes directeurs pour la qualité et la performance de la réglementation* énoncés par l'OCDE en 2005 reposent 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* accueilli favorablement par les ministres en mai 1997, et les travaux de l'OCDE portant sur les examens nationaux et de nouveaux exercices de suivi qui ont été analysés dans le document intitulé : « Bilan de la réforme de la réglementation : une synthèse multidisciplinaire » (OCDE, 2005).

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. Procéder systématiquement à une analyse d'impact et à un réexamen des réglementations pour vérifier si, dans un environnement économique et social complexe en constante mutation, elles répondent toujours avec efficacité et efficacité aux objectifs qui leur sont assignés.
3. Veiller à ce que les réglementations, les institutions réglementaires chargées de leur mise en œuvre et les procédures réglementaires soient transparentes et non discriminatoires.
4. Réexaminer – et renforcer, le cas échéant – la portée, l'efficacité et la mise en œuvre de la politique de la concurrence.
5. Concevoir les réglementations économiques dans tous les secteurs de façon qu'elles favorisent la concurrence et l'efficacité, et les éliminer – sauf s'il apparaît clairement qu'elles sont 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 prendre davantage en compte et mieux intégrer l'ouverture des marchés dans l'ensemble du processus réglementaire, de façon à renforcer l'efficacité économique et la compétitivité.
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.

Des progrès techniques constants dans les politiques suédoises de la réglementation

Le gouvernement suédois a constamment pris des initiatives pour améliorer le cadre réglementaire national au cours des vingt dernières années (encadré 1.9). Il a intensifié ses efforts pendant les cinq dernières années. Il s'est principalement préoccupé du cadre réglementaire concernant les PME.

Une nouvelle approche plus déterminée de la politique et du droit de la concurrence

La Suède a apporté d'importantes modifications à son droit et à sa politique de la concurrence au début des années 90. La politique de la concurrence est considérée au sens large, c'est-à-dire comme incluant l'application de la législation, la sensibilisation à une réforme favorable à la concurrence, une action visant à renforcer l'optique concurrentielle et le soutien de la recherche universitaire. La nouvelle attitude à l'égard de l'importance de la concurrence a été soulignée dans le projet de loi sur la réforme présenté au Parlement par le gouvernement qui mettait l'accent sur le fait que la « concurrence est indispensable à une croissance soutenue de l'économie suédoise ». Un projet de loi plus récent concernant la politique de la concurrence (2000) précisait que « une politique active de la

Encadré 1.9. Évolution de la politique suédoise de la réglementation

Mesures générales et évaluation d'impact

Une délégation chargée de la déréglementation a établi, en 1984, un rapport intitulé : « La déréglementation pour la croissance et la création d'emplois » qui a établi la nécessité de mettre en place un système de déréglementation active, de faire mieux connaître l'impact de la réglementation et de simplifier l'environnement des PME. Deux ordonnances, destinées à des commissions et des agences officielles, ont été promulguées par le gouvernement en 1998; l'une d'elles portait sur les besoins particuliers des PME. En même temps, une unité chargée de l'amélioration de la réglementation a été mise en place pour coordonner, soutenir et suivre les travaux consacrés à la réforme de la réglementation. Le gouvernement a en outre chargé un groupe de secrétaires d'État de travailler sur la réforme de la réglementation au sein de l'exécutif. Ce groupe a défini, en 1999, des lignes directrices indiquant comment les travaux liés à la réforme de la réglementation devaient être menés par les services du gouvernement. Ces lignes directrices s'inspirent du texte des deux ordonnances susmentionnées.

La première ordonnance gouvernementale sur l'évaluation d'impact, ou première ordonnance des agences et instituts gouvernementaux, a été adoptée en 1987 et le processus a été affiné et étendu depuis. Cette ordonnance obligeait les agences gouvernementales à produire une évaluation d'impact analysant les conséquences de nouveaux règlements. En 1995, le gouvernement a rédigé, à l'intention des fonctionnaires des services du gouvernement, une note d'information sur les évaluations d'impact des nouvelles réglementations. La même année, l'ordonnance des agences et instituts gouvernementaux a été modifiée pour demander aux agences gouvernementales de suivre les effets de leurs activités et les conséquences de leur réglementation.

Lourdeurs administratives et aide aux PME

Des mesures destinées à améliorer la réglementation pour les entreprises et à réduire les lourdeurs administratives, surtout pour les PME, ont été prises dès les années 70 et elles constituent un aspect essentiel des efforts déployés jusqu'à présent pour améliorer la qualité de la réglementation. Le rapport d'une commission d'enquête de 1976 a abouti à une législation qui cherchait à améliorer les conditions du lancement d'une entreprise et a établi les fondements de la politique à l'égard des PME. Une autre législation a été promulguée en 1982 qui s'appuyait sur les notes adressées par les divers ministères sur les mesures à prendre pour réduire les réglementations affectant les entreprises.

L'introduction de la règle « guillotine », au début des années 80, après que le gouvernement eut constaté son incapacité à dresser une liste complète des règlements en vigueur, s'est traduite par l'invalidation de centaines de règlements et par la mise en place d'une structure juridique plus nette et plus fiable. Les agences gouvernementales ont été invitées à établir un registre de leurs règlements avant une date donnée, les règles inutiles ont été supprimées à cette occasion et les règlements qui n'avaient pas été enregistrés avant une date butoir ont été automatiquement annulés. La règle « guillotine » a été un grand succès. Pour la première fois, le gouvernement pouvait appuyer son programme de réforme sur un tableau complet de la structure réglementaire du pays. Les rationalisations opérées par la suite ont été moins spectaculaires avec un recours fréquent à des commissions d'enquête pour examiner les règles appliquées dans des domaines particuliers. Des règles de mise en sommeil ont aussi parfois été appliquées.

Encadré 1.9. **Évolution de la politique suédoise de la réglementation** (suite)

À la fin des années 80, le gouvernement a chargé certaines agences gouvernementales de publier des recueils spéciaux de textes législatifs en vue de rationaliser la réglementation et de la rendre plus accessible au public et aux entreprises. On dénombre aujourd'hui 65 de ces recueils qui sont utilisés par 93 agences gouvernementales (sur un total de 300 environ). De plus, chacun des 21 conseils d'administration de comités dispose de son propre recueil de textes législatifs.

Un plan d'action exposant les initiatives visant à réduire les formalités administratives pour les entreprises était joint au projet de budget pour 2004. Il prévoyait 310 mesures émanant de huit ministères et 46 agences gouvernementales qui devraient être mises en œuvre entre 2004 et 2006. Le précédent gouvernement a décidé d'évaluer la charge administrative qui pèse sur les entreprises. Il a déjà été procédé à l'évaluation de parties importantes de la réglementation telles que les règlements régissant la fiscalité, la comptabilité, le marché du travail, l'environnement, l'agriculture, la sylviculture et la pêche, ainsi que, plus récemment, la loi sur l'aménagement du territoire et la construction et la législation relative aux denrées alimentaires et aux statistiques. Le nouveau gouvernement a lancé récemment un appel pour que des mesures soient présentées au printemps 2007, dans le cadre d'un vaste nouveau plan d'action. Une mesure plus complète du poids des formalités administratives sera achevée au cours des mois à venir. L'Agence NUTEK poursuivra la mesure des aspects qui restent à évaluer. L'objectif est que toutes les mesures des coûts administratifs pour les entreprises soient achevées en 2007. Un objectif chiffré a récemment été annoncé pour la réduction de l'ensemble de la charge administrative. Le gouvernement a également fixé l'objectif d'une réduction de 25 % du montant total des coûts administratifs pour les entreprises en 2010.

Développement des capacités de l'administration publique

Un programme intitulé : « L'administration publique au service de la démocratie » a été lancé en 2000. Son objectif est de mettre en place des formes d'organisation, de gouvernance et de gestion au service de trois grandes valeurs : la démocratie, la primauté du droit et l'efficacité. Parmi les dispositions proposées pour le développement à long terme de l'administration publique figuraient l'ouverture et la responsabilisation, la fourniture de meilleurs services aux citoyens et aux entreprises, l'amélioration de la qualité et des compétences, une réglementation de qualité, le recentrage des activités de l'administration centrale, une gestion des agences gouvernementales adaptée à leurs activités, une meilleure collecte des informations nécessaires à la prise de décision, les relations avec l'UE et l'internationalisation de l'économie suédoise.

L'administration en ligne (e-gouvernement)

En 2000, le gouvernement a lancé un programme à long terme visant à développer l'utilisation des TI dans le secteur public. Les TI ont été retenus en Suède comme le principal moyen à utiliser pour développer de meilleurs services pour les citoyens et les entreprises dans l'administration publique. Le principal objectif visé est d'encourager la collaboration entre les agences gouvernementales et entre ces dernières et les administrations locales et les entreprises.

concurrence comportant des règles claires et réellement appliquée est nécessaire pour protéger la concurrence et renforcer l'efficacité des marchés » et que « la part de l'ensemble de l'économie qui est exposée à la concurrence doit être accrue ». La politique suédoise de la concurrence vise un bon fonctionnement des marchés et une concurrence

efficace au profit des consommateurs tandis que l'Autorité de la concurrence souhaite assurer le « bien-être économique grâce à l'efficacité des marchés ».

Bien que la Suède soit maintenant dotée d'un organisme de la concurrence assez vigoureux qui jouit en outre d'une bonne visibilité, des progrès restent à faire à plusieurs égards, comme on le verra plus loin, et il est notamment nécessaire de renforcer ses pouvoirs et son indépendance.

Encadré 1.10. **Le rôle des autorités de la concurrence dans la réforme de la réglementation**

Les organismes de la concurrence ont souvent joué un rôle de premier plan dans les processus de réforme des pays de l'OCDE. Leur contribution peut revêtir plusieurs formes : des études largement diffusées critiquant les contraintes de la réglementation et attirant l'attention sur ses effets; des efforts de persuasion déployés discrètement; la capacité d'engager des actions en justice pour contester les comportements anticoncurrentiels d'autres organismes ou une participation en bonne et due forme aux consultations publiques et aux délibérations d'un autre organisme, et une coordination stratégique des actions menées avec des alliés potentiels. Ce qu'il convient et qui est utile de faire varie en fonction du contexte institutionnel de chaque pays. Le cadre du droit de la concurrence peut aussi exiger que d'autres instances ou ministères consultent l'organisme de la concurrence sur des questions spécifiques, voire même sur toutes les questions susceptibles d'affecter la concurrence.

Section 3. Réforme de la réglementation : les difficultés qui se font jour

Où et comment la politique de la réglementation peut-elle permettre d'atteindre les objectifs des politiques économique et publique?

Les grandes priorités de la Suède pour s'assurer de solides performances économiques à l'avenir sont de s'attaquer aux problèmes du marché du travail et de faire en sorte que les finances publiques soient suffisamment robustes pour soutenir le généreux système national de protection sociale. La Suède doit aussi relever un défi structurel. L'économie est assez fortement tributaire de grandes entreprises et notamment d'un important secteur des TIC qui doit contrer l'effet d'une baisse progressive des prix sur sa compétitivité. Le secteur des services (malgré son expansion) reste peu important par rapport aux moyennes de la zone de l'OCDE et, par voie de conséquence, la création d'entreprises est relativement faible, ce qui limite le nombre potentiel de nouveaux emplois. La Suède a, jusqu'à présent, obtenu des résultats satisfaisants avec ses entreprises de grande envergure mais une structure plus dynamique renforcerait sa résistance à des chocs imprévisibles tout en l'aidant à réagir aux pressions plus prévisibles qui pèseront à l'avenir sur son économie et en améliorant les possibilités d'emploi.

Deux défis liés entre eux : améliorer les performances du secteur public et développer une économie plus robuste

Pour relever ces deux défis, il faut à la fois refondre la réglementation et mettre en œuvre une politique énergique de la réglementation :

- **Améliorer le bilan de la prestation de services du secteur public.** La réforme de la réglementation peut favoriser une meilleure productivité du secteur public en introduisant la concurrence dans la prestation de services publics pour en améliorer l'efficacité. Elle doit aussi être appliquée aux interactions entre le secteur public et le secteur privé. Une éviction des entreprises privées par le secteur public a un effet négatif non seulement sur l'efficacité mais aussi sur la création de nouvelles petites entreprises, surtout dans le secteur des services. L'administration locale joue pour cela un rôle déterminant par l'intermédiaire de la passation de marchés (les règles visant à assurer l'équité dans les procédures de passation des marchés ont été ignorées dans plusieurs cas) et de la fourniture de services sur des marchés souvent concurrentiels (ou qui devraient l'être).
- **Soutenir la mutation structurelle par l'expansion des PME et du secteur des services.** La réforme de la réglementation peut contribuer à favoriser la mutation structurelle en vue de renforcer le dynamisme et la capacité d'adaptation de l'économie, de contrer l'effet de la baisse des prix sur les TIC et d'améliorer les possibilités de création d'emplois. Les PME ont un rôle important à jouer dans le développement de l'activité économique et la création de nouveaux emplois. Les progrès dans ce domaine sont freinés notamment par

un cadre administratif lacunaire et peu incitatif pour l'entrepreneuriat (sur le plan fiscal surtout), l'éviction du secteur privé par le secteur public pour la prestation de services, et des lourdeurs administratives qui ne semblent pas totalement maîtrisées. Là encore, l'administration locale joue un rôle déterminant qui ne se reflète pas toujours dans les politiques nationales visant à résoudre ces problèmes.

On contribuera aussi à renforcer la capacité d'adaptation de l'économie en améliorant et modernisant le cadre réglementaire pour les secteurs qui ont un large impact sur l'économie. Il faut veiller à ce que des secteurs importants, comme ceux de la construction, du commerce de détail alimentaire et du logement exercent leurs activités dans un cadre réglementaire favorable à la concurrence, ce qui n'est pas encore le cas. Les secteurs des infrastructures évoluent souvent rapidement et leur cadre réglementaire doit être efficace et moderne. Des progrès restent à faire à certains égards tels que le manque de pouvoir de sanction de l'Autorité de la concurrence et des autorités de réglementation sectorielles et l'absence de système unifié de recours auprès de ces instances qui souligne la nécessité de renforcer leur autorité.

L'importance d'une réalisation efficiente des objectifs environnementaux

Un autre défi important est d'atteindre les objectifs de la politique de l'environnement avec efficacité et sans compromettre les performances économiques. L'attachement de la Suède à de hauts niveaux de protection de l'environnement pose un certain nombre de difficultés telles que celles de savoir comment faire progresser la protection de l'environnement dans le contexte de l'UE et trouver un juste équilibre entre des normes et une réglementation rigoureuses et les coûts qui en résultent pour le secteur des entreprises en termes de compétitivité pour les grandes entreprises sur les marchés internationaux ou de contraintes imposées aux PME sur le marché intérieur. La réalisation des objectifs environnementaux affecte en général un grand nombre d'autres politiques, ce qui rend particulièrement importante la coordination de l'action publique. De plus, la poursuite d'objectifs environnementaux peut avoir des effets économiques (et sociaux) et il est difficile de gérer les arbitrages qui en résultent. Bien que la Suède fasse preuve dans l'ensemble de compétence et d'innovation, une réglementation efficace de ce secteur complexe doit être considérée comme une préoccupation constante.

La contribution critique que l'administration locale doit apporter pour répondre à ces défis

Le rôle de l'administration locale ne doit pas être négligé si l'on veut maintenir les objectifs d'une économie vigoureuse et de services sociaux de qualité. Les comtés et les municipalités suédois servent d'intermédiaires importants dans la fourniture des services sociaux, des soins de santé et de l'éducation et ils jouent un rôle essentiel dans l'aménagement local et l'octroi d'autorisations. Les autorités locales jouent donc un rôle capital pour les mesures visant à améliorer l'efficacité du secteur public et à stimuler la création d'entreprises.

Le fait que les municipalités jouent le rôle de chefs d'entreprises en concurrence avec les entreprises locales ou des entreprises locales potentielles et leur attitude ambivalente à l'égard des marchés publics ont déjà été contestés. Ce ne sont pas les seuls points noirs. La plupart des décisions en matière d'autorisations sont prises au niveau régional ou local, ce qui permet aux municipalités et aux comtés d'exercer une influence considérable sur les marchés. Les processus de planification et de construction peuvent être lents et coûteux et

ils ne tiennent guère compte des considérations de concurrence. Le commerce de détail de produits alimentaires reste concentré en Suède et les municipalités ont eu tendance à privilégier les trois principaux détaillants lorsqu'elles ont vendu des terrains¹. Dans un cas, une municipalité a décidé de vendre un terrain pour la construction d'un magasin d'alimentation à un détaillant suédois pour 1 million de couronnes au lieu d'accepter l'offre de 6.6 millions de couronnes faite par un détaillant allemand. Des efforts sont actuellement entrepris pour s'attaquer à ces problèmes. Par exemple l'agence suédoise NUTEK indique que, en 2003, 71 % des municipalités élaboraient des programmes visant à améliorer ou simplifier le processus d'obtention des autorisations pour les entreprises.

On trouve à la base de ces difficultés une confusion d'objectifs qui peuvent ne pas être tous réalisables en même temps – non seulement entre les échelons local et national de l'administration mais aussi au sein même de l'administration locale. L'établissement de marchés concurrentiels ne semble pas figurer parmi les priorités de cette dernière mais, en même temps, de nombreuses municipalités, voire la plupart d'entre elles, souhaitent favoriser la création d'emplois et la croissance dans leur région. Certaines de leurs actions sont donc contradictoires et, dans le domaine de la concurrence, elles sont nombreuses à s'opposer à la politique nationale en faveur de la création de marchés concurrentiels. Pour compliquer encore la situation, certaines politiques nationales comme l'action en faveur de la qualité de l'environnement peuvent être contrecarrées au niveau local par une « course vers le bas » entre les municipalités, se traduisant par une attitude laxiste sur le plan de la réglementation ou de la délivrance des autorisations en vue d'attirer des emplois. Les décisions administratives et réglementaires ne reposent pas toujours sur une analyse approfondie de la meilleure approche tenant compte des objectifs contradictoires. Un autre problème réside dans le conflit d'intérêts qui peut exister pour les administrations locales entre les rôles qu'elles doivent jouer en tant que propriétaires de prestataires locaux de services et qu'autorités chargées d'appliquer la réglementation nationale.

Le principe de l'autonomie locale destiné à permettre que les initiatives prises soient adaptées aux conditions locales doit être concilié avec l'idée fortement ancrée dans la société que tout le monde doit pouvoir bénéficier des mêmes services partout dans le pays. Cela peut contribuer aux difficultés rencontrées par le système de gouvernance pour mettre en œuvre efficacement les divers programmes d'action locaux et nationaux. La législation suédoise s'efforce de délimiter les domaines dans lesquels les administrations locales doivent respecter les dispositions réglementaires et les normes nationales pour garantir l'uniformité mais il existe d'importantes « zones d'ombre » et ces administrations ne sont pas toujours surveillées efficacement. Le cas des autorisations est particulièrement difficile. Les administrations locales montent, autorisent, inspectent, sanctionnent, et parfois même, gèrent les entreprises concernées (dans le cas, par exemple, de la gestion des déchets). La législation exige que la surveillance soit confiée à une instance distincte de celle qui exerce l'activité réglementée mais un grand nombre des municipalités ne sont pas dotées d'une instance séparée.

L'initiative prise par le précédent gouvernement d'instituer deux régions pilotes (Västra Götaland et Skåne) dénote une prise de conscience de l'importance de ne pas limiter au niveau national les actions pouvant contribuer à stimuler la croissance économique et à atteindre des objectifs sociaux. Elle a apparemment été couronnée de succès puisqu'elle s'est traduite par une croissance économique plus forte et de nouveaux programmes de développement. Le développement économique de certains centres urbains a aussi été examiné, avec des débats sur la façon de renforcer la compétitivité de

centres névralgiques comme Stockholm. Une approche plus stratégique n'est toutefois pas encore manifeste.

Tout le processus de décision peut bénéficier de l'application des principes d'une réglementation de qualité

Une application large et résolue des principes d'une réglementation de qualité à l'ensemble du processus de décision permettra d'assurer une meilleure chance de succès aux décisions visant à résoudre des problèmes économiques. Nombre des problèmes qui affectent le marché suédois du travail sont liés à des dispositions réglementaires qui s'adressent principalement aux partenaires sociaux. Le traitement de ces problèmes nécessitera donc un changement d'orientation impliquant une déréglementation et une révision de l'ensemble du cadre réglementaire. L'application des principes d'une réglementation de qualité à cette réorientation permettra de faire en sorte que celle-ci ait l'effet souhaité. Il en va de même pour la gestion budgétaire. L'application des principes d'une réglementation de qualité et d'une gestion efficace de la réglementation aux programmes de dépenses permettra de garantir que les objectifs de la politique budgétaire sont atteints aux conditions les plus rentables.

Amélioration des performances du secteur public

De nouvelles réformes du secteur public pourraient considérablement stimuler les performances

L'ouverture du secteur public à la concurrence pour la fourniture de services financés par des fonds publics devrait se traduire par une épargne importante et stimuler la productivité du secteur public. Des études réalisées en Suède et à l'étranger ont montré que la production et la fourniture de biens et services publics deviennent en général sensiblement plus efficaces quand elles sont ouvertes à la concurrence tandis que la qualité est maintenue ou améliorée (OCDE, 2005a).

Encadré 1.11. Amélioration de l'efficacité dans le secteur public

Gains d'efficacité résultant de la concurrence

Améliorer l'efficacité du secteur public peut stimuler les performances économiques générales (par le biais, par exemple, de l'abaissement de la fiscalité découlant de la réduction des besoins financiers de l'État) et contribuer à la réalisation des objectifs de la politique publique (davantage pouvant être obtenu avec le même, voire un moindre, niveau de financement). Le problème fondamental des services publics qui sont fournis au public par l'État en l'absence de concurrence est que leur valeur (c'est-à-dire la somme que les utilisateurs seraient disposés à payer pour les services) ne peut être mesurée. L'introduction d'éléments concurrentiels dans la prestation de services augmente les possibilités d'évaluation des performances. Il devient alors possible de rapprocher les ressources mises en œuvre (le coût des services) des résultats obtenus en utilisant diverses techniques de gestion comme la budgétisation et les systèmes de mesure des résultats. Des services d'évaluation comparative (par exemple, entre municipalités, ou entre prestataires publics et privés) deviennent également possibles. L'innovation est ainsi favorisée dans la fourniture des services et l'efficacité progresse.

Encadré 1.11. Amélioration de l'efficacité dans le secteur public (suite)**Concurrence et contrôle de l'État**

La fourniture de services financés par des fonds publics peut être ouverte à la concurrence tout en maintenant un contrôle direct de l'État. Dans le cadre de cette approche, les services continuent d'être financés par le secteur public (par le biais de la fiscalité) tandis que la concurrence est introduite en permettant à des prestataires du secteur privé de soumissionner. L'organisme public qui fournissait les services peut aussi concourir pour assurer leur fourniture dans le cadre des nouvelles dispositions. Dans ce cas, la neutralité concurrentielle – veiller à ce que l'organisme public ne jouisse pas d'un avantage concurrentiel déloyal sur les compétiteurs du secteur privé en s'assurant que les prix reflètent les coûts – est primordiale.

Il est aussi possible que l'État se retire totalement de la fourniture directe de services au public. Ce sont alors les utilisateurs de ces services qui se prononceront sur le prestataire. Une réglementation sera probablement nécessaire pour faire en sorte que les niveaux de service et les autres objectifs de la politique publique continuent d'être atteints.

Encadré 1.12. Problèmes liés aux marchés publics en Suède**Des règles pesantes**

C'est principalement en raison de la pesanteur des règles imposées que de nombreuses entreprises décident de ne pas soumissionner pour des marchés publics ouvertement annoncés même si, dans le cas de la Suède, ces règles sont en grande partie déterminées au niveau de l'UE. La complexité croissante des règles de passation des marchés tient à la fois à l'effet des exigences croissantes de l'UE et au désir d'atteindre différents objectifs sociétaux au niveau national. Elle affecte plus particulièrement les entreprises étrangères et les PME.

Respect des dispositions et sanctions

Le Conseil national des marchés publics – agence gouvernementale indépendante placée sous la responsabilité du ministère des Finances – veille au respect de la législation, y compris l'accord de l'OMC, et diffuse des informations sur les marchés publics. Une étude récente de la Cour des comptes (*Riksrevisionen*) ayant conclu que le Conseil ne remplissait pas les conditions requises pour surveiller les marchés passés par les entreprises publiques, celui-ci a exclu de nombreuses entreprises publiques de ses activités de surveillance. Il était en outre peu probable que des entreprises publiques enfreignant les règles des marchés publics soient confondues et même si leur culpabilité était établie, aucune sanction réelle n'était prévue pour les obliger à respecter les décisions rendues contre elles par les tribunaux.

Encouragement de la concurrence dans la fourniture des services publics

Une façon d'introduire davantage de concurrence est de recourir à des ressources extérieures par le biais de marchés publics (encadré 1.12). La Suède a mis en œuvre les directives existantes des CE sur les marchés publics et elle est en train de mettre en application les deux nouvelles directives communautaires portant sur cette question mais il s'est avéré difficile d'assurer le respect total de leurs exigences comme dans d'autres pays de l'UE. Les marchés publics ouvertement annoncés ont représenté un peu moins de

5 % du PIB en 2004², soit un pourcentage supérieur à la moyenne de l'UE. Toutefois, la valeur totale des marchés publics en Suède atteint 17 % du PIB, ce qui constitue un pourcentage relativement élevé dans une optique internationale. La consommation publique est aussi plus importante en Suède que dans la plupart des autres pays et il a été estimé que les marchés publics ouvertement annoncés (ou d'autres formes d'exposition à la concurrence) pourraient atteindre 11-12 % du PIB (OCDE, 2004). La Suède compte, par rapport à d'autres pays, un pourcentage relativement faible d'institutions privées pour l'éducation et la garde des enfants en bas âge et la prise en charge à long terme des personnes âgées (Lundsgaard, 2002). Il semble que la situation pourrait être sensiblement améliorée dans ce domaine.

Des problèmes rencontrés au niveau du cadre législatif et institutionnel, la pesanteur des règles imposées et la réticence de certaines municipalités et institutions d'État à modifier la façon dont elles fonctionnent et mettent des activités en adjudication, semblent freiner les progrès sur ce front (encadré 1.11). Des municipalités ont enfreint les règles des marchés publics et quelques-unes ont même ignoré les décisions rendues ultérieurement par les tribunaux (OCDE, 2005a). La gestion des ordures ménagères offre un exemple très révélateur. Les entreprises municipales ont tendance à être favorisées du fait que les méthodes utilisées exigent un important apport de capital et que les administrations locales souhaitent rentabiliser leur investissement³. Dans les domaines dans lesquels le secteur privé a essayé de prendre pied, la balance a parfois penché en faveur des prestataires publics en raison d'obstacles réglementaires explicites ou implicites ou de pratiques peu favorables à la concurrence. Les administrations locales doivent être encouragées à permettre une plus grande concurrence dans la fourniture de services locaux, ce qui non seulement permettrait d'améliorer leur productivité mais créerait aussi des conditions plus favorables au développement des entreprises locales.

Rationalisation des activités du secteur public sur des marchés concurrentiels

Le gouvernement suédois, à tous les niveaux, a de plus en plus tendance à exercer des activités dans des domaines où des entreprises privées sont déjà présentes. Cela s'explique en partie, mais pas uniquement, par la participation de l'État dans des entreprises qui étaient auparavant des monopoles et qui exercent maintenant leurs activités sur des marchés libéralisés (télécommunications et services postaux, par exemple). Mais en même temps, les mesures prises pour aplanir les disparités régionales en ce qui concerne la capacité du secteur privé d'intervenir sur ces marchés semblent encourager les agences gouvernementales et les municipalités à se lancer dans de nouvelles activités. On trouve des exemples de municipalités qui gèrent des boulangeries, des gymnases, des jardineries, des solariums et des centres de soins financés par le secteur privé, dans le cadre de l'administration municipale ou par l'intermédiaire d'entreprises municipales.

Cette pratique a été examinée et contestée dans plusieurs rapports émanant notamment de l'Autorité suédoise de la concurrence, de la Cour des comptes et de commissions gouvernementales. Il a été estimé, dans plusieurs cas, qu'il n'y avait aucune raison légitime pour que les pouvoirs publics exercent des activités sur des marchés concurrentiels. Cela réduit en outre l'efficacité des marchés en faussant les conditions de concurrence. Ces activités ne sont pas bien réglementées, les entités publiques ont souvent un avantage au départ sur les entreprises privées par l'accès privilégié aux infrastructures indispensables dont elles jouissent et elles peuvent fort bien aussi être des acheteurs importants sur un marché étroit. Il pourrait être utile de mieux définir les activités

essentielles des agences gouvernementales et de fixer nettement leurs limites. Il faut aussi veiller à ce que les administrations locales acceptent et respectent les indications précises données sur l'étendue de leurs activités locales. En résumé, le cadre juridique régissant les activités commerciales des institutions publiques devrait être renforcé.

Parmi les questions à traiter, en ce qui concerne les activités menées par le secteur public sur des marchés concurrentiels, figurent les phénomènes de subventionnement croisé entre activités concurrentielles et activités non concurrentielles et le renforcement des possibilités offertes aux concurrents de demander réparation afin de réduire les risques de concurrence déloyale. Il y a lieu, aussi, de s'attaquer aux faiblesses observées dans l'application pratique de la loi sur la concurrence aux entités étatiques. Bien que la loi s'applique à toutes les entreprises, privées ou publiques, quel que soit leur statut juridique ou administratif (la Suède a adopté une définition équivalant à celle du terme « entreprise » dans le droit communautaire), elle ne s'est pas révélée très efficace dans son application à ce type d'entités, surtout au niveau des administrations locales.

Renforcement de la résistance de l'économie par l'encouragement de l'activité entrepreneuriale

Mise en place d'un cadre administratif efficace pour le développement de l'entrepreneuriat

L'activité entrepreneuriale constitue un élément important d'une économie dynamique par le biais de son impact sur la croissance économique, l'innovation et la création d'emplois (Henrekson, 2005). Le principal enseignement que l'on peut tirer des orientations générales définies par l'OCDE pour stimuler l'esprit d'entreprise est l'importance d'un cadre institutionnel et économique intégré réunissant plusieurs programmes bien conçus pour encourager l'entrepreneuriat (encadré 1.13). En l'absence de ce cadre, les différents programmes risquent de ne produire que des résultats médiocres (OCDE, 2004).

Domaines d'action en Suède

Les indicateurs suédois pour les créations d'entreprises et les activités entrepreneuriales font apparaître des lacunes importantes bien que les politiques gouvernementales leur soient plus favorables depuis quelques années (OCDE, 2004). Le précédent gouvernement a fait de l'entrepreneuriat un élément important de son plan d'action pour l'emploi (lié à la Stratégie de Lisbonne de l'UE). Ses initiatives incluaient des dispositions visant à réduire la charge administrative qui pèse sur les entreprises, l'octroi de subventions aux personnes au chômage ou employées dans le cadre de programmes de développement régional désireuses de lancer leur propre entreprise et des cours de formation à la création d'entreprises et pour l'acquisition de compétences commerciales. Le nouveau gouvernement a placé l'entrepreneuriat très haut dans la liste de ses priorités car il y voit un moyen de créer de nouveaux emplois et d'offrir aux citoyens davantage d'options et un meilleur contrôle sur leur vie.

Les racines du problème sont toutefois plus profondes :

- **Insuffisance de la concurrence sur les marchés de produits dans le secteur public.** La Suède a l'un des plus grands secteurs publics du monde (sur la base de la part de l'ensemble de l'emploi public dans l'emploi total) mais la concurrence est insuffisante ou inexistante dans des domaines importants. L'ouverture à la concurrence d'une plus forte proportion des services publics augmenterait les possibilités pouvant être

Encadré 1.13. Orientations générales définies par l'OCDE pour stimuler l'esprit d'entreprise

Les orientations générales définies par l'OCDE pour stimuler l'esprit d'entreprise soulignent l'importance de la mise en place d'un cadre institutionnel global adapté qui couvre l'élaboration de programmes spécifiques. Les programmes en faveur de l'entrepreneuriat peuvent être rendus plus efficaces en tirant parti de l'expérience des échelons infranationaux de l'administration. Les principaux points à prendre en considération sont les suivants :

- Veiller à ce que les marchés de produits soient aussi ouverts et accessibles que possible aux nouveaux arrivants. Cela implique d'encourager la concurrence dans tous les secteurs de l'économie où la concurrence est possible, y compris la fourniture de services publics. Les obstacles juridiques à l'entrée de nouvelles entreprises doivent être levés et les entraves qui font que les entreprises sont moins incitées à innover et à se développer doivent être supprimées. Les charges administratives et financières qui pèsent sur la création d'entreprises doivent être réduites en diminuant les coûts et en simplifiant les procédures administratives du lancement d'une entreprise. Encourager une plus grande ouverture des échanges et des investissements internationaux portant sur les biens et services renforce encore la concurrence sur les marchés de produits.
- Adapter la législation sur la protection de l'emploi pour la rendre plus flexible. Cela inclut d'autoriser la négociation de contrats de travail flexibles fixant des conditions de rémunération et de travail (y compris pour les mises en disponibilité) qui soient adaptées aux besoins d'entreprises dynamiques, et d'assouplir les mesures de protection de l'emploi qui freinent les restructurations ou dissuadent les chefs d'entreprise d'embaucher. Les particularités du système d'imposition qui ont pour effet de décourager l'esprit d'entreprise ou le financement d'activités entrepreneuriales doivent être atténuées et il peut être nécessaire de réajuster les prestations des assurances sociales là où elles découragent les entrepreneurs potentiels.
- Refondre les réglementations financières pour faciliter le financement des créations d'entreprises. Les réglementations qui régissent les institutions financières et/ou les marchés financiers doivent être formulées de façon à faciliter la disponibilité et une répartition optimale des moyens de financement pour les activités entrepreneuriales. La législation relative à la faillite personnelle doit établir un juste équilibre entre l'incitation à la prise de risque et la protection des créanciers. Les obstacles financiers pourraient être réduits en facilitant la mise au point de mécanismes de marché pour le financement par émission d'actions et les services connexes, surtout en faveur des nouvelles entreprises.
- Encourager la constitution de réseaux entre les entreprises pour favoriser une culture de la coopération et de la prise de risque. Il est généralement reconnu que les efforts déployés pour encourager le développement de « grappes d'entreprises » stimulent l'entrepreneuriat. Ce développement peut être favorisé par un meilleur accès au logement et des infrastructures de communications et de transport efficaces ainsi que par une facilitation des liens entre les universités et les industries.

Source : OCDE, 1998, 2005d, 2006d.

exploitées par des entrepreneurs potentiels et stimulerait les entreprises commerciales novatrices. L'expérience internationale donne à penser qu'un « effet boule de neige » pourrait jouer, la présence de créateurs d'entreprises incitant d'autres personnes à tenter également l'expérience.

- **Manque de capital-risque.** Tant l'épargne que les sources de fonds propres semblent insuffisantes. Une étude récente qui a considéré l'effet des prestations sociales sur l'entrepreneuriat suggère que les systèmes suédois d'imposition et d'épargne ont un effet dissuasif sur les entrepreneurs. La plupart des créateurs d'entreprises commencent par puiser dans leur épargne personnelle. Mais le système suédois décourage l'accumulation de richesses en dehors de l'épargne institutionnelle sous la forme, par exemple, de plans de pension. Le financement par augmentation de capital est une autre question. Les entreprises en expansion peuvent se développer en cherchant à obtenir des fonds propres privés auprès « d'investisseurs providentiels » ou d'entreprises de capital-risque. Le pourcentage de capital-risque axé sur les activités de démarrage ou d'expansion est relativement élevé en Suède par rapport aux autres pays d'Europe mais l'offre d'investisseurs providentiels potentiels y est faible du fait du nombre relativement limité d'entrepreneurs performants (OCDE, 2004).
- **Législation sur la protection de l'emploi.** Une révision de la législation sur la protection de l'emploi et du système d'assurance chômage visant à réduire le risque lié au passage d'un emploi sûr à un emploi indépendant pourrait aussi favoriser l'entrepreneuriat. La législation suédoise oblige actuellement les employeurs à autoriser, sous certaines conditions, leurs salariés à prendre jusqu'à six mois de congé pour créer une nouvelle entreprise. Cela est utile mais, en même temps, les règles de la protection de l'emploi reposent sur le principe « premier entré, dernier sorti » suivant lequel plus un poste est occupé longtemps, plus il est sûr. Or la création d'une entreprise n'est en général pas dénuée de risque, et elle peut générer très peu de revenu net pendant quelques années. Les entrepreneurs ne sont pas assurés de pouvoir retrouver leur emploi et leur situation est encore aggravée par l'importance de la part de l'assurance chômage qui est liée aux gains (OCDE, 2004).

Bien que des efforts importants aient été consacrés à l'élaboration de politiques et de programmes en faveur des PME, le manque relatif d'esprit d'entreprise a des origines historiques, culturelles et politiques qui se renforcent mutuellement. La création d'entreprise n'a pas beaucoup d'attrait dans un pays dont les habitants ont l'habitude de se tourner vers les grandes entreprises et les entités étatiques pour obtenir un emploi et où le consensus politique dans la prise de décision peut être le reflet d'alliances entre membres du système social, qui peuvent exclure ceux qui n'en font pas partie comme les PME ou les nouvelles industries. La question a fait l'objet d'un intense débat politique en Suède.

Réduction des lourdeurs administratives

La Suède fait partie des pays de l'OCDE qui se sont le plus efforcés de réduire les lourdeurs administratives. La Suède se place en 14^e position dans un classement établi dans le rapport de la Banque mondiale intitulé « Doing Business in 2006 », qui évalue la facilité avec laquelle les activités commerciales sont menées dans quelque 155 économies.

La situation pourrait toutefois être encore améliorée et une approche plus systématique et stratégique s'impose. Les progrès ont été faibles ou un recul a même été observé dans certains domaines (graphique 1.13). Par exemple, l'indicateur de réglementation des marchés de produits de l'OCDE pour les entreprises individuelles donne à penser que les charges administratives ont en fait augmenté entre 1998 et 2003. Le Conseil de l'industrie et du commerce suédois pour une meilleure réglementation a estimé que l'administration des réglementations gouvernementales coûtait environ 5.5 milliards d'euros par an aux entreprises. La législation sur la protection de l'emploi, les normes environnementales et

sanitaires, les permis de construire et la réglementation fiscale font particulièrement problème. Bien que les réglementations suédoises soient perçues comme étant équitables et transparentes, elles sont aussi souvent considérées comme trop rigoureuses.

Le manque d'information sur l'ampleur et la source des lourdeurs administratives gêne les progrès tout comme le fait que la question de la réduction de ces pesanteurs ne soit pas traitée de façon systématique. L'insuffisance des informations disponibles rend difficile de rehausser le profil politique de cette question. Le succès de la règle « guillotine » des années 80 n'a pas été suivi d'une tentative systématique de lutte contre les règlements pesants et inutiles. Le rapport de 2004 de la Cour des comptes suédoise sur la simplification de la réglementation pour les entreprises fait observer que davantage d'efforts ont été consacrés à la modification des dispositions administratives qu'à la révision des règlements eux-mêmes, ce qui tient à l'ignorance de la source réelle des pesanteurs de la réglementation. Le plan d'action de 2004 élaboré par le précédent gouvernement pour réduire les procédures administratives pour les entreprises prévoyait des mesures spécifiques en vue d'évaluer et de réduire les pesanteurs. Le nouveau gouvernement pourrait aussi envisager de recourir à d'autres moyens tels que des clauses de caducité automatique (suppression automatique de règlements après une certaine date) et le recours à un processus renforcé d'analyse d'impact de la réglementation (AIR) pour évaluer plus soigneusement les coûts et autres effets de la législation.

Les mesures prises au niveau national ont eu tendance à négliger le rôle de l'administration locale dans la réduction des lourdeurs administratives. Cela est illustré par le plan d'action gouvernemental pour réduire les procédures administratives qui ne considère que l'administration centrale et laisse de côté l'échelon local.

Il n'existe actuellement aucun mécanisme spécial de coordination entre les échelons national et local pour s'attaquer à la question des lourdeurs administratives. C'est à l'administration locale qu'incombe la responsabilité de l'aménagement du territoire et de la délivrance des autorisations, qui peuvent être une source importante de contraintes pour les entreprises. La délégation du pouvoir décisionnel à l'échelon local peut aussi rendre le processus plus efficient et plus rapide.

Renforcement de la résistance de l'économie par la poursuite de la réforme des secteurs clés

Le secteur de la construction reste relativement fermé

Des obstacles à l'entrée relativement élevés persistent dans le secteur de la construction aussi bien pour la construction de logements que pour les travaux de génie civil. En dépit de réglementations en faveur de la performance dans la construction, les marchés publics portant sur les services de construction devraient trouver un équilibre entre le souci de la transparence avec la publication des appels d'offres au-delà d'un certain seuil et éviter de désavantager les PME et les entreprises étrangères en interdisant le fractionnement des marchés. Un tiers environ des enquêtes menées sur des ententes par l'Autorité de la concurrence ont concerné le secteur de la construction. Celui-ci semble, à l'évidence, appeler une application plus rigoureuse du droit de la concurrence.

Le secteur du commerce de détail alimentaire souffre d'un manque de concurrence

La concurrence dans le secteur du commerce de détail alimentaire est limitée du fait de la domination du marché par un petit nombre de chaînes intégrées verticalement. Trois groupes contrôlent plus de 90 % du marché. L'application de la loi sur l'aménagement du

territoire et la construction qui confère aux municipalités un très large pouvoir discrétionnaire pour l'octroi des licences crée aussi des obstacles à l'entrée pour les nouveaux entrants potentiels, en particulier les entreprises étrangères et les PME nationales.

Allègement de la réglementation du marché du logement locatif qui gêne la mobilité

Le bon fonctionnement du marché du logement locatif est important pour ne pas fausser la base sur laquelle les personnes désireuses de se loger font leur choix. Il améliore la mobilité générale en permettant aux ménages de trouver plus facilement un logement suivant l'évolution de leurs besoins. La réglementation des loyers peut toutefois être considérée comme un moyen d'atteindre des objectifs en matière de redistribution puisqu'elle implique un transfert de ressources entre les propriétaires et les locataires (une autre solution consiste à utiliser l'imposition des revenus locatifs pour subventionner les locataires). Elle peut aussi être considérée comme un moyen de protéger les locataires contre des hausses de loyer excessives imposées par des locataires en situation de monopole. La plupart des pays se sont dotés d'une réglementation qui limite les hausses de loyer pour les locataires en place mais les pratiques diffèrent pour les nouveaux locataires. Dans l'ensemble, les effets redistributifs de ces mesures dans les divers pays membres de l'OCDE sont incertains et contradictoires. Il n'est pas évident que les ménages les plus défavorisés en tirent les plus nets avantages. Il existe en outre, dans ce domaine, d'autres façons plus efficaces d'atteindre les objectifs d'équité (c'est-à-dire que les particuliers obtiennent un logement correct à un prix raisonnable). Sous l'angle de l'efficacité, laisser les locataires occupant un logement locatif payer des loyers qui reflètent mieux les différences de qualité, de situation et de demande améliorerait considérablement le fonctionnement du marché du logement tout en favorisant la flexibilité et la mobilité qui sont importantes pour soutenir la croissance économique.

Le marché locatif suédois est toutefois loin d'atteindre cet objectif. Une grande partie du stock de logements locatifs est soumise à une réglementation générale des loyers et à une large protection des droits des occupants. Cela signifie que les prix ne peuvent jouer leur rôle en contribuant à une répartition efficace des logements et en fournissant les signaux nécessaires à un accroissement du parc immobilier. Il en résulte que le marché est très segmenté et que les mouvements sont limités, les locataires restant dans des appartements dont les loyers sont bas même s'ils ne correspondent plus à leurs besoins ou à leurs préférences. L'étude économique consacrée à la Suède contient une analyse approfondie du marché du logement en Suède (OCDE, 2007).

Nécessité d'achever et de renforcer la libéralisation des infrastructures des années 90

Une Commission de la réforme de la réglementation a évalué récemment les effets de la réforme des secteurs des infrastructures libéralisés pendant les années 90 (SOU 2005:4). Deux tâches lui avaient été confiées : évaluer les effets à long terme de la réforme de la réglementation des secteurs des infrastructures et proposer des mesures permettant de renforcer les effets positifs des réformes mises en œuvre. Elle a observé des effets positifs tels qu'une baisse des prix (mais aussi des hausses de prix là où les consommateurs ont opté pour une meilleure qualité), un accroissement de la productivité, une amélioration de la structure des marchés et une plus grande efficacité. Elle a aussi décelé plusieurs problèmes de rodage et des déficiences de la réglementation et proposé des mesures pour y remédier. Son rapport présente un grand nombre de propositions détaillées pour améliorer la réglementation des marchés libéralisés et charge notamment l'Autorité de la

concurrence d'observer les infrastructures des chemins de fer et de l'électricité. Il propose également de renforcer l'indépendance des autorités de réglementation et de l'Autorité de la concurrence en offrant une meilleure sécurité d'emploi à leurs dirigeants.

Actualisation du cadre réglementaire des télécommunications pour soutenir de bonnes performances

Le marché libéralisé des télécommunications a joué un rôle de plus en plus important dans l'économie suédoise au cours de la dernière décennie grâce à son effet positif sur la croissance de la productivité et la diffusion technologique. Étant donné l'importance économique du secteur et le fait que les cadres réglementaires des secteurs des infrastructures doivent être régulièrement adaptés aux évolutions technologiques, il serait utile de revoir les dispositions actuelles pour leur apporter les ajustements éventuels nécessaires. La Commission de la réforme de la réglementation soulève la question de la séparation verticale du principal opérateur en place dans le segment de la téléphonie fixe (Telia Sonera AB) du fait que cela pourrait favoriser la concurrence. Elle recommande également que l'Autorité de régulation (PTS) mène avec plus de vigueur la surveillance de l'évolution des prix et que le gouvernement étudie comment la détermination par le marché de la répartition des droits d'utilisation du spectre pourrait permettre une exploitation plus efficace de celui-ci. D'autres problèmes d'ordre réglementaire se font jour sous l'effet du progrès technologique et de l'intégration croissante des services fixes et mobiles.

Traitement des problèmes du marché de l'électricité pour améliorer les performances

Les résultats de la libéralisation du secteur de l'électricité ont été inégaux jusqu'à présent, ce qui peut tenir à des problèmes liés au cadre réglementaire. La Commission de la réforme de la réglementation a attiré l'attention sur plusieurs points faibles du cadre réglementaire auxquels il convient de remédier. Elle a notamment estimé que l'Autorité de la concurrence devrait surveiller plus attentivement la concentration du marché entre les producteurs d'électricité, que la politique en matière de fusions et acquisitions devrait être plus énergique et plus nette, que la réglementation des entreprises du réseau devrait être plus rigoureuse et prévoir notamment une plus étroite surveillance des exploitants de réseau afin d'assurer un accès plus efficace de tierces parties au réseau et, enfin, qu'il faudrait faire jouer un rôle plus important aux consommateurs.

Réalisation efficiente des objectifs environnementaux

La réalisation d'objectifs environnementaux dans une économie de marché pose de multiples problèmes

Les objectifs de la politique environnementale (utilisation durable des ressources naturelles et préservation de l'environnement) sont comparables à certains autres objectifs de l'action publique tels que les objectifs sociaux ou les objectifs en termes d'équité. Leur principale raison d'être n'est pas de favoriser la concurrence mais de remédier aux défaillances du marché qui génèrent une pollution indésirable et cela nécessite l'application d'une réglementation directe ou d'autres instruments de politique environnementale. Pour qu'une réglementation environnementale soit efficace, il faut qu'elle permette d'obtenir un juste équilibre entre la réalisation d'objectifs environnementaux et la limitation des effets économiques potentiellement négatifs, y compris les répercussions sur le degré de concurrence atteint sur les marchés concernés⁴.

L'introduction de nombreuses mesures de protection de l'environnement peut avoir des implications non négligeables pour la concurrence soit parce que l'instrument utilisé crée lui-même un nouveau marché (permis échangeables), soit parce que les moyens d'application des dispositions affectent la concurrence sur un marché existant (labels écologiques, dispositifs reposant sur la responsabilité du producteur). Plus important peut-être encore, de nombreux règlements existants peuvent, en pratique, favoriser les entreprises en place et constituer donc un obstacle à l'entrée.

Les règlements et les moyens d'action environnementaux peuvent aussi avoir un effet non négligeable sur la compétitivité internationale. C'est notamment le cas lorsque des taxes liées à l'environnement sont appliquées dans un pays mais pas dans d'autres; cela peut défavoriser les entreprises des secteurs « exposés » mais tout dépend en fin de compte de la façon dont les recettes sont recyclées. La viabilité et la compétitivité des petites entreprises nationales peuvent aussi être affectées par la réglementation environnementale. Le coût du respect des dispositions et les charges administratives peuvent peser plus lourdement sur ces entreprises que sur celles de plus grande taille.

Enfin, la politique et la réglementation environnementales sont aussi marquées par le fait qu'elles lient un grand nombre de responsabilités qui relèvent d'autres ministères (transport, santé, industrie, finances, agriculture, commerce, etc.). Elles impliquent aussi énormément divers échelons de l'administration du fait qu'une action efficace pour la protection de l'environnement doit tenir compte des conditions locales. Une gestion efficace des arbitrages à opérer entre les divers objectifs de l'action publique et la coordination des différents leviers administratifs sont donc particulièrement importantes.

L'expérience suédoise est riche d'enseignements pour les autres pays

La politique suédoise de l'environnement est ambitieuse et a une longue histoire. Sa visibilité a augmenté progressivement au cours des dernières décennies. L'Agence suédoise pour la protection de l'environnement (SEPA) a été créée en 1967. Aujourd'hui le ministère de l'Environnement et du Développement durable joue un rôle important de surveillance et de sensibilisation au cœur du gouvernement et le concept de développement durable imprègne tous les échelons du processus de décision. Un fait nouveau marquant des dernières années a été l'adoption, en 1999, du Code environnemental et de ses objectifs de qualité environnementale (EQO) (encadré 1.14). Ces deux instruments constituent une façon originale et constructive de promouvoir une politique de l'environnement englobant l'ensemble de l'administration. Ils établissent des principes directeurs reflétant les objectifs environnementaux à appliquer dans tout le processus de décision et ils ont conduit à ce que les parties intéressées à tous les niveaux participent beaucoup plus largement à l'élaboration des règlements, ce qui s'est traduit par une meilleure acceptation des dispositions et un plus grand sens des responsabilités dans leur mise en œuvre. Des enseignements sont peut-être à en tirer pour la gestion d'autres domaines complexes de l'action gouvernementale.

Des détracteurs du système estiment qu'il n'a, en fait, pas autant clarifié et simplifié la situation qu'on l'escomptait. Par exemple, en regroupant plusieurs lois existantes dans un seul et même cadre, le Code environnemental a fait apparaître des contradictions. En effet, les règles d'indemnisation sont très différentes dans ses chapitres 9 et 11 du fait que ceux-ci trouvent leur origine, respectivement, dans les anciennes lois sur l'eau et sur la protection de l'environnement. Il a en outre été soutenu que les PME doivent faire appel aux services de consultants pour savoir quelles règles s'appliquent à elles. La Cour des comptes a examiné le système et réserve son jugement sur la question de savoir si les

Encadré 1.14. **Le Code environnemental et les objectifs de qualité environnementale (EQO) de la Suède**

Le Code environnemental

Le Code environnemental représente une tentative d'établissement d'un recueil de droit uniforme et unifié pour l'environnement, et de définition des grands principes généraux de la politique de l'environnement. Il vise à regrouper la législation existante et à transposer plusieurs directives importantes de l'UE (y compris la directive-cadre sur l'eau et la directive relative à la prévention et la réduction intégrées de la pollution (PRIP). Il introduit des normes de qualité et des sanctions et précise le rôle de l'étude d'impact sur l'environnement (EIE).

Objectifs de qualité environnementale (EQO)

Les EQOs reposent sur une conception écosystémique des rapports entre l'homme et la nature. Au nombre de seize, ils couvrent un très large éventail de questions dont la pureté de l'air, la protection de la couche d'ozone, la diversité des paysages agricoles, les forêts durables et un cadre bâti de qualité. Les objectifs intermédiaires de la planification à moyen terme, qui doivent être quantifiables et réalisables, sont établis sur la base des EQO. C'est le cas notamment des objectifs relatifs aux concentrations de SO₂ dans l'air ambiant, des programmes d'action pour les espèces forestières menacées, prioritaires, ainsi que des objectifs visés pour le bruit de la circulation routière et le recyclage des déchets.

Le processus d'élaboration et d'ajustement des EQO et des cibles à atteindre progressivement est aussi important que l'idée des EQO en eux-mêmes. Les cibles ne sont pas statiques et changent au fil du temps en fonction de l'amélioration des connaissances, de l'apparition de nouvelles technologies et, surtout, sous l'effet du dialogue impliquant l'ensemble de la société. Celui-ci inclut des discussions sur les compromis à effectuer, le calendrier à respecter et la réalisation d'objectifs précis aux niveaux sectoriel et local. Les EQO fournissent un cadre au dialogue et à la recherche de consensus qui est particulièrement important en Suède du fait de la décentralisation très poussée de la mise en œuvre des politiques de l'environnement (entre autres) qui s'effectue par l'intermédiaire d'organismes autonomes à l'échelon national et d'entités puissantes à l'échelon local qui ont leur propre programme d'action à objectifs multiples.

Les progrès accomplis dans la voie de la réalisation des EQO sont évalués chaque année par l'organisme d'État, SEPA, et de façon plus approfondie tous les quatre ans. Un grand nombre d'autres organismes spécialisés comme l'Inspection des produits chimiques (KEMI) jouent un rôle important pour l'observation de la situation et le contrôle du respect des dispositions, de même que les agences gouvernementales et les administrations locales.

objectifs ont été atteints – les informations disponibles ne lui permettant pas de parvenir à une ferme conclusion. Elle a trouvé à redire au processus de notification des progrès à l'aide d'objectifs.

Certains aspects de l'élaboration des règlements environnementaux doivent retenir l'attention

Les lourdeurs administratives et le coût de la réglementation environnementale continuent de poser un problème, dans la mesure surtout où ils gênent le développement des PME. Le processus d'autorisation est compliqué et la création d'un guichet unique serait utile. L'agence gouvernementale NUTEK a estimé que le coût administratif total du respect de l'ensemble des lois et règlements environnementaux et de la surveillance

nécessaire (y compris le coût des services de consultants) s'élève à environ 400 millions d'euros (2006). Cette estimation a été réalisée pour servir de référence à l'avenir et le gouvernement est conscient de ce problème de coût.

Le processus de recherche d'un consensus et de gestion des arbitrages nécessaires dans ce domaine politiquement sensible risque toujours de soulever des difficultés qu'il ne sera pas facile de résoudre. Les pressions exercées par les grandes entreprises sont fortes et il ne leur est pas toujours résisté avec efficacité. La mise en œuvre d'un processus d'AIR efficace permettrait d'obtenir des informations plus systématiques sur les coûts et avantages des initiatives proposées, y compris pour les PME qui sont en général les perdantes.

Notes

1. D'après plusieurs experts nationaux ainsi que des contacts établis dans le cadre de la mission officielle de l'OCDE à Stockholm.
2. D'après les annonces publiées dans la base de données de l'UE « Tender Electronic Daily » qui n'enregistre que les annonces portant sur un montant supérieur aux seuils fixés par l'UE. Dans le cas des marchés inférieurs à ces seuils, ce sont les règles nationales énoncées dans le chapitre 6 de la loi sur les marchés publics qui s'appliquent. Le nombre total de marchés publics annoncés en pourcentage du PIB serait donc plus élevé.
3. D'après les entretiens menés avec l'équipe de l'OCDE lors de sa visite officielle.
4. Il faut noter que les politiques environnementales peuvent être régressives, ce qui implique qu'un compromis peut aussi devoir être réalisé entre les objectifs environnementaux et sociaux (voir Serret et Nick Johnstone, *The Distributional Effects of Environmental Policy*, OCDE/Edward Elgar).

Section 4. Comment aller de l'avant : capacités de la réglementation à favoriser la poursuite de la réforme

Créer une dynamique pour la réforme

Il semble difficile de réaliser un consensus sur les nouveaux problèmes liés à la réforme

Le nombre de rapports publiés depuis quelques années par des institutions suédoises sur différents aspects de la poursuite de la réforme suggère une nette prise de conscience de la nécessité d'agir. Certains de ces rapports ont été rédigés à la demande du gouvernement dans le cadre du processus législatif qui exige qu'une question soit examinée par une commission avant de pouvoir progresser dans le processus d'élaboration de la législation. D'autres ont été élaborés indépendamment par différents éléments de la structure institutionnelle tels que l'Autorité de la concurrence, la Cour des comptes et le Parlement. Une certaine insatisfaction ressort de quelques-uns des rapports. On peut lire, par exemple, dans celui établi par Statskontoret (2005) sur « La concurrence à l'interface entre les secteurs public et privé » : « Nous avons constaté que les objectifs définis par les politiciens [...] manquaient de clarté et étaient parfois contradictoires [...] ce qui rend difficile de déterminer si la politique a ou non répondu aux attentes ».

Il semble difficile d'obtenir un accord sur la suite à donner à certains des rapports. Cela peut tenir au fait que des initiatives ont déjà été prises pour atteindre les objectifs moins ambitieux de la réforme et que les rapports attirent maintenant l'attention sur des points de plus en plus sensibles. Il est également difficile de susciter de l'enthousiasme pour une nouvelle série de mesures de réforme en l'absence de crise évidente. Les efforts déployés, par exemple, par l'Autorité de la concurrence pour plaider la cause de la réforme ne semblent être fructueux que là où elle propose des solutions concrètes dans des domaines non controversés. Ils sont moins efficaces dans les domaines politiquement sensibles comme ceux des marchés publics, des activités commerciales des administrations locales, des monopoles d'État ou des soins de santé.

De nombreux rapports sont parfois établis sur la même question sans qu'aucune mesure ne soit prise. C'est le cas notamment pour les marchés publics même si, dans ce cas, ce qui se passe dans l'ensemble de l'UE joue aussi un rôle. L'absence de sanctions réelles contre les infractions aux règles de passation des marchés est un sérieux problème qui a été constaté par plusieurs commissions gouvernementales ainsi que par l'Autorité de la concurrence et la Commission de la concurrence (une ONG surveillant la concurrence). Un système reposant sur des amendes administratives a été proposé dès 1999. Un autre exemple important est celui de la fourniture de services publics sur des marchés concurrentiels. Le gouvernement a reconnu depuis longtemps l'importance de ce problème et des solutions ont été examinées depuis plusieurs années par des commissions gouvernementales, des groupes de travail ministériel, l'Agence suédoise pour la gestion publique et l'Autorité de la concurrence. Mais c'est une question très sensible puisqu'elle souligne la nécessité de définir les tâches essentielles du secteur public.

Encadré 1.15. **Rapports suédois sur la réforme de la réglementation**

La Suède fait preuve d'une forte capacité à produire des rapports bien argumentés et réfléchis sur la façon de faire avancer le processus d'élaboration des politiques et réglementations. Ces rapports reflètent et renforcent la culture de transparence et de larges consultations.

Les rapports peuvent provenir de différentes sources à l'intérieur du cadre institutionnel. En dehors de ceux qui sont directement demandés par le gouvernement lorsqu'il envisage d'adopter une nouvelle législation, les rapports sont élaborés par l'Autorité de la concurrence dans le cadre de son rôle de sensibilisation, par la Cour des comptes au titre de ses responsabilités de contrôle financier, par l'Agence suédoise pour la gestion publique en vertu de ses responsabilités dans le domaine de la réglementation et, par le Parlement, quand il prend l'initiative et demande au gouvernement de considérer une question (certains projets de loi reposent sur des propositions du Parlement) ainsi que par les agences gouvernementales.

Parmi les rapports publiés récemment on peut citer (cette liste n'est pas exhaustive mais donne une idée de l'ampleur et de la portée de l'intérêt que la réforme peut susciter en Suède) :

- Le rapport 2005 de la Cour des comptes sur les lourdeurs administratives.
- Le rapport 2005 de Statskontoret sur « La concurrence à l'interface entre les secteurs public et privé ».
- Le rapport 2005 de la Commission de la réforme de la réglementation.
- Le rapport 2005 de l'Autorité de la concurrence concernant la concurrence sur les marchés. Celui-ci présente les possibilités d'action pour le gouvernement sur un grand nombre de marchés.
- L'Autorité de la concurrence et l'Agence suédoise pour la gestion publique ont formulé des propositions en ce qui concerne l'aide publique « intérieure » (l'aide de l'État inférieure à certains seuils et les subventions qui n'affectent pas les échanges entre les États membres ne sont pas concernées par les règles communautaires mais elles peuvent néanmoins gravement fausser la concurrence sur le marché intérieur surtout au niveau local et au détriment des petites entreprises). Les rapports proposent des mesures visant à égaliser les conditions de concurrence entre les acteurs publics et privés intervenant sur des marchés concurrentiels.
- Une commission gouvernementale est en train d'examiner divers aspects de la loi sur la concurrence en vue de renforcer l'efficacité du contrôle du respect de ses dispositions du fait que les pouvoirs de sanction sont actuellement insuffisants. Elle étudie aussi diverses mesures visant à rendre plus effective l'application de la loi sur la concurrence en considérant notamment la question des sanctions.
- Une commission gouvernementale a examiné les obstacles à l'entrée qui résultent de l'application de la loi sur l'aménagement du territoire et la construction et proposé de modifier ce texte.
- Une commission gouvernementale a récemment examiné plusieurs questions liées aux marchés publics.

Un processus ou une structure supplémentaire peut être nécessaire pour stimuler la réforme en favorisant une conception stratégique de celle-ci et en contribuant à obtenir un consensus sur des aspects importants

La recherche d'un consensus est inévitablement un long processus et la Suède n'est pas le seul pays à être confronté au défi de respecter ses traditions en matière de gouvernance tout en trouvant le moyen d'agir en temps voulu. La Suisse, par exemple, utilise un système de référendums qui peut prendre des années pour aboutir.

Pour relancer la réforme et sortir des impasses, la Suède a besoin, semble-t-il, d'un nouveau processus ou d'une nouvelle structure. Un organisme consultatif extérieur pourrait aider à amener à un point de décision la recherche de consensus. Loin de remplacer les processus actuels, il pourrait contribuer à renforcer les traditions de consultation et de participation des parties intéressées. Avec une représentation au niveau local, il permettrait aussi de faire en sorte que les échelons local et national tirent dans le même sens. Le nouveau gouvernement a souligné, dans son budget pour 2007, qu'il a l'intention de charger un nouvel organisme officiel de reconsidérer tous les nouveaux règlements concernant les entreprises.

Le nouveau processus ou la nouvelle structure doivent être forts sur le plan de la communication. Il est important que le programme de réforme soit expliqué de façon convaincante au plus large public possible et qu'il le soit sous la direction du gouvernement. Cela doit aller de pair avec le respect des principes fondamentaux de la communication courante tels que le droit d'accès aux documents officiels, la clarté des procédures prévues pour les obtenir, la rédaction des règles en langage simple et des procédures de consultation réelle pour la formulation de nouvelles règles spécifiques. La Suède est forte dans ces domaines mais l'adoption d'un point de vue plus stratégique est aussi nécessaire. Du fait que les traditions en matière de transparence et de recherche de consensus sont fortement enracinées, les réformes ont plus de chances de rallier les suffrages en Suède si elles font l'objet d'un débat public.

Capacités des institutions à promouvoir la réforme

La question du fractionnement de l'environnement institutionnel et son impact sur l'efficience

Le processus suédois d'élaboration de la réglementation pâtit peut-être du fractionnement de l'environnement institutionnel qui, dans une certaine mesure, est prédisposé à introduire des règles de façon décentralisée. Les différentes parties de l'administration agissent traditionnellement de façon autonome. Les ministères sont indépendants les uns des autres sauf pour les questions pour lesquelles leur collaboration est nécessaire. Dans ce contexte, le gouvernement agit de façon collective et les réglementations sont présentées pour avis aux divers ministères et ne peuvent être soumises pour décision au gouvernement sans l'accord de l'ensemble des ministères. Cela favorise le consensus mais peut aussi se traduire par des retards importants et une réticence à agir sur certaines questions. Au-delà du niveau ministériel, les agences gouvernementales sont chargées de mettre en œuvre l'action publique dans un cadre décentralisé. Le gouvernement leur fixe des orientations stratégiques mais elles exercent de façon autonome leur pouvoir vis-à-vis des particuliers ou des autorités locales.* Elles sont indépendantes les unes des autres et n'agissent pas toujours de façon concertée sur

* Chapitre 7, articles 1 et 3 et chapitre 11, articles 6 et 7 de « l'Instrument de gouvernement ».

la base d'une évaluation des conséquences de leur action à l'échelon local. Les administrations locales, municipalités comprises, jouissent également d'une large autonomie pour la mise en œuvre de l'action publique.

Bien qu'il existe des mécanismes de coordination entre les ministères au niveau national, ceux-ci ne suffisent peut-être pas pour assurer l'efficacité et la cohérence administrative de l'ensemble du cadre institutionnel qui reflète une conception fragmentaire et compartimentée de l'élaboration de la réglementation. On peut aussi avancer qu'une rationalisation s'impose. Il y a probablement trop d'agences gouvernementales et il n'est certainement pas nécessaire d'en créer de nouvelles. Le système actuel favorise la complexité de la réglementation. Cela peut avoir des implications en termes d'efficacité, surtout dans le cas de réglementations secondaires produites par un grand nombre d'agences de l'État. Le nouveau gouvernement a fait connaître son intention de revoir totalement l'organisation de l'administration publique, ce qui inclura les agences de l'administration centrale. Une rationalisation du système pourrait aussi contribuer à renforcer la transparence et la responsabilisation, y compris dans le secteur public.

Le rôle des agences est particulièrement important par son effet sur l'élaboration et la gestion de la réglementation. Ces organismes sont la principale source des règles imposées et leur empreinte dans le domaine réglementaire semble être importante, croissante et encombrante. Les difficultés rencontrées dans la gestion des lourdeurs administratives et de l'inflation des règles (et l'insuffisance de l'information des pouvoirs publics sur les pesanteurs de l'administration) peuvent être symptomatiques du problème.

Développement d'un centre de coordination plus fort pour la politique de la réglementation au sein de l'administration

La gestion des problèmes créés par un ensemble d'institutions autonomes et compartimentées doit constituer un objectif important dans le domaine réglementaire en Suède et elle pourrait utilement commencer par une politique de la réglementation plus cohérente. On trouve d'importants éléments d'une politique de la réglementation en Suède dans des documents juridiques essentiels comme la Constitution et l'instrument de droit public qui énonce les principes fondamentaux de la gouvernance. La politique de la réglementation a pris progressivement de l'ampleur au cours des vingt dernières années par le biais d'initiatives visant à renforcer les AIR, réduire les lourdeurs administratives pour les entreprises et améliorer l'aide aux PME, faire progresser l'administration en ligne et développer les capacités de l'administration publique.

Aucune politique englobant « l'ensemble de l'administration » n'est toutefois encore ressortie d'initiatives spécifiques. C'est en partie parce que la politique de la réglementation s'est jusqu'à présent inscrite dans le cadre d'une plus vaste réforme du secteur public et n'a pas encore constitué une politique en tant que telle. La politique de la réglementation est en outre dispersée entre différentes institutions et structures (encadré 1.16). Elle fait intervenir non seulement plusieurs ministères mais aussi quatre agences gouvernementales jouant un rôle réglementaire. Cette dispersion nuit à la réalisation des objectifs de la politique publique. On peut se demander si la responsabilité de la politique de la réglementation ne devrait pas être confiée aux agences du fait que ce sont elles qui la mettent en œuvre.

La politique de la réglementation ne semblait pas, il y a peu, figurer parmi les grandes priorités politiques. Cela peut tenir à un manque de compréhension de la façon dont elle

Encadré 1.16. **Les structures institutionnelles qui soutiennent l'élaboration des règlements et la politique de la réglementation en Suède**

Un grand nombre d'institutions jouent un rôle dans l'élaboration des règlements au cœur de l'administration suédoise. Certaines d'entre elles reproduisent les structures que l'on trouve ailleurs dans la zone de l'OCDE. Elles incluent le cabinet du Premier ministre chargé de la coordination politique et juridique du travail législatif qui comprend un secrétariat juridique et (depuis 2005, en reconnaissance du fait que « les affaires de l'UE ne sont plus des affaires extérieures ») un secrétariat pour la coordination avec l'UE; le ministère des Finances; le ministère de la Justice; la Cour des comptes (chargée de contrôler les comptes des agences gouvernementales à l'aide d'audits financiers annuels et d'examiner les performances) et le rôle spécial confié au ministère de l'Industrie, de l'Emploi et des Communications et à son unité pour une meilleure réglementation qui approuve la qualité des évaluations d'impact sur les petites entreprises.

Quatre agences gouvernementales ont aussi des responsabilités spéciales pour les questions concernant la réglementation :

- L'Agence suédoise pour la croissance économique et régionale (NUTEK) assume, depuis 2005, des responsabilités particulières pour l'amélioration de la réglementation et elle a pour mission de fournir une aide et des conseils pour les évaluations d'impact.
- L'Agence suédoise pour la gestion publique (Statskontoret) vient en aide au gouvernement en effectuant, sur demande, des évaluations des questions de gestion publique.
- L'Agence suédoise pour le développement de l'administration (VERVA) a été créée en 2006 pour superviser le développement de l'administration publique et la valorisation des ressources humaines ainsi que l'administration en ligne.
- L'Autorité suédoise de gestion financière (ESV) est chargée de surveiller l'application des analyses d'impact par les agences gouvernementales mais cette activité a perdu de son importance au cours des dernières années.

pourrait favoriser la réalisation d'autres objectifs de l'action publique. La Suède a toujours besoin d'une politique de la réglementation dominante et stratégique qui puisse lier tous les échelons de l'administration et tous les intervenants à un objectif commun (mettre en œuvre des réformes nécessitant la coopération de toutes les institutions) et à des principes communs susceptibles d'assurer une réglementation de qualité, quelle que soit la politique ou la réforme envisagée et quel que soit l'échelon d'administration concerné (par le biais, par exemple, des AIR).

Ces failles dans la politique et la gestion de la réglementation peuvent rendre très difficile pour la Suède de lancer et de faire avancer des réformes importantes qui impliquent de façon peu nette nombre des acteurs institutionnels. La plupart des réformes que la Suède doit envisager sont de ce type. Par exemple, l'amélioration des performances du secteur public constitue un enjeu institutionnel très vaste.

La question de la coordination entre les échelons national et local de l'administration qui compromet les capacités de réalisation des objectifs de la politique publique

La Suède doit trouver la façon d'harmoniser les divers objectifs et programmes d'action qui émanent souvent des échelons central et local de l'administration. En liant plus solidement les divers échelons de l'administration pour qu'ils atteignent de concert les objectifs de la politique publique, on favorisera la réalisation de ces objectifs à l'avenir.

Il n'existe actuellement pas de cadre ou d'instance réunissant systématiquement les échelons central et local de l'administration pour gérer les problèmes et créer une communauté d'intérêt (à l'instar de ce qui existe en Suisse et en Italie, par exemple). Cette situation tranche avec celle observée dans de nombreux autres pays de l'OCDE et elle peut expliquer une contradiction apparente – les administrations locales sont à la fois trop et pas assez réglementées :

- Les administrations locales semblent exploiter une « zone d'ombre » qui fait que la surveillance de leurs activités est faible et les règles imposées au niveau national manquent de clarté ou sont parfois ignorées (marchés publics, par exemple). La mise en œuvre des politiques nationales et le contrôle du respect de leurs dispositions par les administrations locales peuvent être ambigus et varier d'une région à l'autre.
- En même temps, les administrations locales semblent être submergées par un flux important de règlements accessoires provenant de l'administration centrale et une avalanche de règles fixées notamment par les ministères et les agences de l'État.

Une réglementation excessive et inflexible semble donc coexister avec une incapacité à fournir des orientations stratégiques plus nettes et plus ciblées aux échelons locaux et à définir des intentions communes de façon à ce que la réalisation d'importants objectifs de la politique publique ne soit pas compromise par les actions menées aux échelons inférieurs de l'administration. Les difficultés d'une coordination efficace entre les ministères et les agences gouvernementales et surtout entre ces dernières – le syndrome du cloisonnement en vertu duquel chaque entité suit sa propre voie réglementaire sans se préoccuper de ce que font les autres – jouent un rôle important à cet égard. Moins de réglementations contraignantes et une approche davantage axée sur la fixation et la poursuite d'objectifs reposant sur une réglementation plus flexible, fondée sur les résultats, ainsi qu'une plus grande autonomie administrative des échelons locaux seraient, semble-t-il, utiles. Toutefois, la réglementation approfondie de l'UE empêche, dans un certain nombre de cas, l'adoption d'une réglementation plus flexible axée sur les résultats.

Une question secondaire importante est celle du niveau de compétence réglementaire à l'échelon local. Les administrations locales sont-elles bien équipées pour s'acquitter de leurs tâches? Leurs ressources et la formation peuvent être insuffisantes au regard des responsabilités importantes qui leur incombent pour la fourniture de services publics.

Exploitation du rôle joué par le Parlement et la Cour des comptes dans l'encouragement de la réforme

Il incombe au Parlement d'approuver – par l'intermédiaire d'un système de commissions d'examen – l'ensemble de la législation (ou ses modifications). Certains projets de loi reposent sur des suggestions faites par le Parlement. Il joue donc un rôle capital dans l'élaboration de la réglementation, comme dans d'autres pays de l'OCDE. Mais il a aussi activement appuyé un programme de réformes, un grand nombre de ses membres favorables à celles-ci siégeant à la Commission de l'industrie et du commerce qui a prôné une plus nette orientation en faveur de la concurrence en jugeant souhaitable d'augmenter la part de l'économie qui y est exposée. La Commission a notamment demandé au précédent gouvernement, en juin 2005, de proposer des mesures pour résoudre les problèmes liés à la concurrence entre le secteur public et le secteur privé. Cela conduit à s'interroger sur la possibilité d'un renforcement du rôle du Parlement dans le processus de réforme puisqu'il semble jouer un rôle moteur dans ce domaine. Le rôle de la

Cour des comptes (élue par le Parlement et rendant compte à ce dernier et au cabinet) est également important, avec des rapports récents émettant des avis sur les charges des entreprises, les marchés publics et l'efficacité de la réglementation environnementale (entre autres) mais elle ne couvre que l'échelon national de l'administration (encadré 1.17).

Encadré 1.17. Le rôle joué par le Parlement et la Cour des comptes dans le déclenchement du plan d'action visant à réduire la charge administrative pour les entreprises

Cette réforme n'aurait peut-être pas été lancée si elle n'avait été encouragée par le Parlement (*Riksdagen*) s'appuyant sur l'analyse de la Cour des comptes suédoise.

En 1999 et 2002, le *Riksdagen* a adopté des résolutions invitant le gouvernement à accélérer et élargir ses travaux sur la simplification des règles. Il a demandé que les réglementations commerciales soient entièrement revues pour éliminer celles qui étaient inutiles et pesantes et fixer un objectif chiffré pour la réduction du coût de gestion des règles. En 2004, la Cour des comptes a présenté le rapport intitulé « La réforme de la réglementation pour les entreprises », à l'issue d'une évaluation effectuée à l'appui de la demande formulée par le *Riksdagen*. Elle a profité de cette occasion pour considérer globalement la gestion de la réglementation et formulé cinq recommandations au gouvernement :

- Les mesures prises en vue de modifier et simplifier les règles existantes devraient être renforcées et à cet effet, les travaux consacrés à la réforme de la réglementation par les services du gouvernement devraient être analysés.
- Le gouvernement devrait chercher à déterminer l'origine des lourdeurs de la réglementation et à savoir si elle se situe au niveau des lois, des ordonnances ou des réglementations des agences gouvernementales.
- Le partage des responsabilités entre la NUTEK et l'Autorité nationale de gestion financière pour la supervision des travaux des agences gouvernementales sur la réforme de la réglementation devrait être clarifié.
- Le gouvernement devrait examiner la possibilité d'entreprendre des travaux complémentaires pour tenir compte d'autres pesanteurs de la réglementation et non pas simplement des lourdeurs administratives.
- La communication annuelle au *Riksdagen* devrait avoir une orientation plus stratégique et considérer des aspects tels que la façon dont les changements apportés au flux total de règles modifiées affectent les entreprises et les difficultés de la modification du cadre actuel.

Renforcement de la contribution de l'Autorité de la concurrence à une réforme favorisant la concurrence

Un net renforcement du droit et de la politique de la concurrence au début des années 90 a été suivi par une période de calme relatif et l'apparition de certaines failles malgré des événements importants tels que l'introduction d'un programme de clémence et des changements de procédures inspirés par l'UE. Il est apparu, à l'usage, que la législation existante devait être améliorée.

D'importantes défaillances ont été observées au cours des dix dernières années. Le taux de succès de l'Autorité de la concurrence devant les tribunaux est faible et pourrait être amélioré, le temps qui s'écoule entre le moment où une affaire est portée devant la justice et où un arrêt est rendu en dernière instance est long, les sanctions ne sont pas

assez dissuasives, la part des ressources consacrées aux efforts de sensibilisation est importante sans que ceux-ci aient un effet sensible et le pouvoir de coercition est restreint. Les compétences et attributions de l'Autorité de la concurrence doivent, semble-t-il, être renforcées tandis que les conditions d'emploi de son directeur et du président du tribunal de commerce soulèvent des questions quant à leur indépendance. Une autorité plus mordante, plus indépendante, armée de sanctions et totalement intégrée dans le processus de consultation pour l'élaboration de la réglementation aurait un plus fort impact sur les aspects essentiels de la réforme tels que l'interface entre le secteur public et le secteur privé et le développement effectif des secteurs des infrastructures. Dans ce dernier cas, par exemple, l'application du droit de la concurrence s'est montrée plus efficace pour empêcher le « verrouillage » de la clientèle (en s'attaquant aux pratiques des entreprises dominantes visant à empêcher de petits concurrents de s'emparer de leur clientèle) que pour faire respecter la liberté d'accès de tierces parties aux infrastructures. Dans le secteur de l'électricité, une plus stricte surveillance, par l'Autorité de la concurrence, de la concentration du marché entre les producteurs et une politique plus ferme et plus claire en matière de fusions et acquisitions s'imposent. Une plus grande fermeté pourrait être bénéfique à d'autres secteurs. Dans le cas des services financiers, l'Autorité de la concurrence estime que la structure actuelle du marché bancaire est de type oligopolistique puisque quatre principaux acteurs contrôlent 73 % des avoirs.

Examen des capacités des autorités de réglementation indépendantes

Suivant la tradition institutionnelle suédoise, les agences gouvernementales jouent un rôle essentiel dans la réglementation et cette fonction est distincte de celle d'élaboration de la politique qui est confiée aux ministères. On peut donc se demander dans quelle mesure ces agences se distinguent d'autorités de réglementation qui n'existent pratiquement pas en Suède. Les agences gouvernementales suédoises sont essentiellement indépendantes des ministères dans l'exécution de leurs tâches destinées à assurer le respect de la législation, une fois que leur mission stratégique a été définie par le ministère dont elles relèvent et auquel elles doivent communiquer leurs objectifs stratégiques. Dans le domaine de l'élaboration de la réglementation, elles ne peuvent dépasser les limites fixées par le Parlement et le gouvernement lorsqu'il leur délègue la possibilité d'adopter des dispositions.

À certains égards, toutefois, le modèle de l'agence gouvernementale ne correspond pas à la meilleure pratique pour une autorité de réglementation efficace et indépendante. Les procédures de nomination et les structures administratives ne correspondent pas non plus aux meilleures pratiques sur le plan de la transparence et de l'indépendance. Contrairement aux autorités de réglementation indépendantes d'autres pays, celles de la Suède sont généralement dirigées par une seule personne et ne sont pas dotées d'un comité de direction, dont les membres ont des mandats de durée échelonnée pour assurer une forte indépendance. De ce fait, elles ne jouissent pas d'un certain nombre de pouvoirs notamment sur le plan juridictionnel. La plupart des agences gouvernementales suédoises ne disposent pas de pouvoirs de sanction directs et doivent faire appel aux tribunaux. Elles ne sont pas couvertes, pour les recours, par le même système que l'Autorité de la concurrence, ce qui rend difficile d'assurer la certitude juridique. Il existe souvent une discordance en matière de compétences et de ressources entre les autorités de réglementation et les monopoles qui étaient en place et dont elles définissent les règles d'action. Cela place ces derniers en position de force pour décider l'étendue de la

concurrence qui sera en pratique exercée. Dans le rapport qu'elle a établie récemment, la Commission de la réforme de la réglementation a conclu que des « autorités de réglementation fortes, distinctes et indépendantes sont souvent une condition du succès de la libéralisation ».

L'approche suédoise ne repose pas sur un cadre de base. Diverses solutions ont été adoptées dans les secteurs de réseaux. Chaque agence gouvernementale a sa propre formule, ce qui fait que les autorités de réglementation en Suède semblent très différentes les unes des autres. La Suède n'a pas cherché à inventer une forme institutionnelle nouvelle, et peut-être inutile, pour les autorités de réglementation sectorielles. L'absence de cadre de base soulève toutefois des questions. Le cas de l'autorité de réglementation de l'électricité (qui est intégrée dans l'agence gouvernementale dont elle relève) peut être opposé à l'approche plus audacieuse adoptée pour les télécommunications (en vertu de laquelle l'autorité de réglementation constitue plus nettement une identité distincte et est expressément habilitée à favoriser la concurrence). Ces différences expliquent peut-être pourquoi le secteur des télécommunications a davantage prospéré que celui de l'électricité depuis l'ouverture de leurs marchés respectifs. L'établissement d'une liste de référence explicite des principaux attributs d'une autorité de réglementation indépendante pourrait permettre de remédier à des insuffisances telles que l'absence de sanctions. Cela permettrait aussi de renforcer la transparence dans ce domaine important de la réglementation.

Moyens d'action pour faire progresser la qualité et la réforme de la réglementation

Renforcement du processus des AIR pour soutenir une politique commune de la réglementation

La Suède se heurte à nombre des problèmes rencontrés par d'autres pays de l'OCDE pour utiliser avec succès les AIR et en faire un instrument utile et agissant pour l'élaboration de règlements de qualité (encadré 1.18). Des conditions fondamentales sont en principe réunies en Suède pour une application réussie des AIR, telles qu'un bon niveau de formation et des directives claires, surtout en ce qui concerne les PME. Toutefois, lorsqu'on l'évalue par rapport aux meilleures pratiques, le système suédois présente plusieurs failles qui tiennent essentiellement à un manque d'engagement politique à l'égard du processus. Le fractionnement des responsabilités – trois entités sont en jeu – peut avoir pour effet qu'une même proposition fasse l'objet de deux AIR. Il n'a pas été recommandé de cibler les efforts concernant les AIR sur les règlements les plus importants (en dehors de l'accent mis sur les PME). Le contrôle de la qualité est insuffisant : personne n'est officiellement habilité à imposer le respect de normes minimales. Les directives ne vont pas jusqu'à indiquer comment il faut procéder pour réaliser une analyse coûts-avantages utile ou une collecte et une analyse efficaces des données. On peut aussi déplorer l'absence d'évaluation systématique de la dimension infranationale dans tout examen d'un projet de règlement : quel effet est à attendre et quelles questions se posent au niveau local et comment les différentes tâches réglementaires peuvent-elles être réparties entre les divers échelons de l'administration? Toutes les entités qui élaborent des règlements ne sont pas encore soumises à des règles de ce type pour la réalisation d'AIR de qualité.

Les observations faites par le Conseil de l'industrie et du commerce suédois pour une meilleure réglementation depuis 2002 donnent à penser que la qualité des AIR s'est dans l'ensemble améliorée. Le Conseil signale aussi toutefois des domaines où des progrès

Encadré 1.18. Le défi de l’AIR

L’analyse d’impact de la réglementation (AIR) est l’un des principaux outils de réglementation dont disposent les administrations. Il a pour objet d’inciter les gouvernants à opter pour les solutions les plus efficaces et les plus efficaces dans le domaine réglementaire, en utilisant des techniques reposant sur des observations pour justifier la meilleure option. La liste de critères établie par l’OCDE pour une réglementation de qualité renvoie pour l’essentiel aux bonnes pratiques en matière d’AIR.

L’OCDE recommande de recourir aux AIR depuis plusieurs années, la première fois remontant à 1995 avec la *Recommandation du Conseil concernant l’amélioration de la qualité de la réglementation officielle*. Le rapport de l’OCDE de 1997 sur *L’analyse de l’impact de la réglementation : meilleures pratiques dans les pays de l’OCDE* dresse une liste des meilleures pratiques en matière d’AIR. Les *Principes directeurs de l’OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation* de 2005 insiste à nouveau sur le recours aux AIR.

L’AIR est un processus délicat qui s’élabore progressivement. Les pratiques varient considérablement entre les pays de l’OCDE mais les problèmes observés dans son application sont notamment les suivants :

- Omissions. Certaines parties du dispositif réglementaire ne sont pas toujours couvertes, surtout au niveau infracentral.
- Utilisation inappropriée des techniques d’évaluation. Les analyses coûts-avantages et d’autres techniques ne sont souvent pas utilisées comme il convient.
- Respect insuffisant des règles. Des réglementations mal élaborées restent souvent incontestées.
- Complexité et fragmentation. L’utilisation d’un nombre excessif de listes de critères peut conduire à couvrir un nombre déroutant de questions.
- Non-ciblage des règles les plus importantes. Pour éviter une surcharge administrative, l’AIR doit être axée sur les règlements ayant les plus gros effets potentiels et les meilleures chances de changer les résultats.
- Intégration insuffisante dans les autres processus de consultation. L’AIR ne fait souvent pas partie des processus de consultation traditionnels, ce qui réduit son influence sur la prise de décision.

restent à faire comme, par exemple, l’examen de solutions autres que le recours à la réglementation et l’absence de consultation précoce dans nombre des cas examinés.

Une analyse du système d’évaluation d’impact est en cours. Les AIR doivent être réalisées de façon plus efficace en Suède pour contribuer à assurer des règlements de qualité dans les divers domaines de l’activité gouvernementale. Les effets de la réglementation sur la concurrence, les entreprises et les consommateurs doivent être saisis pour que le cadre réglementaire puisse soutenir de fortes performances économiques.

Recherche d’autres possibilités d’évaluation comparative des activités et d’exploitation des meilleures pratiques

L’évaluation comparative présente des avantages considérables (encadré 1.19) et c’est un instrument auquel la Suède pourrait avoir recours plus systématiquement. Cette remarque vaut particulièrement pour l’administration locale. Très peu d’informations sont actuellement réunies qui permettent de procéder à des comparaisons entre les

Encadré 1.19. **Avantages de l'analyse comparative**

L'analyse comparative peut revêtir différentes formes :

- Analyse comparative des pratiques réglementaires. Elle peut permettre de diffuser les meilleures pratiques pour la qualité de la réglementation et favoriser une convergence entre les différents niveaux de l'administration. Elle peut tirer parti du fait que diverses entités au sein de l'administration peuvent expérimenter des approches particulières.
- Analyse comparative de la concurrence. Elle peut être entreprise, par exemple, pour la concurrence entre les prestataires publics et privés de services financés par des fonds publics.
- Analyse comparative Internationale. Un très bon exemple nous en est donné par la base de données de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits.

municipalités sur les services qu'elles fournissent et la façon dont elles appliquent la réglementation. Il existe des tableaux de classement pour les soins de santé et l'éducation mais non pour la plupart des services. La détention de davantage de données détaillées sur l'ensemble des collectivités locales permettrait d'évaluer les performances.

Réalisation des objectifs environnementaux : mise au point d'instruments efficaces et efficaces

Une expérience considérable a été accumulée dans la zone de l'OCDE sur la façon la plus efficace de concevoir des outils et instruments pour la politique de l'environnement. Ce domaine de la réglementation est à maints égards en avance sur d'autres, surtout peut-être pour ce qui est des tentatives de recours à des moyens d'action autres que la réglementation, tels que les instruments fondés sur le marché. En outre, une attention considérable a été portée à la conception d'instruments qui prennent en compte les conditions et les intérêts particuliers des personnes concernées. Cela peut tenir au fait que les aspects relatifs à l'économie politique de l'élaboration de la politique et de la réglementation environnementale sont relativement importants (rôle de l'industrie, recherche de rentes, avantage du pionnier, manipulation des mesures) ou résulter simplement d'une meilleure compréhension que dans de nombreux autres secteurs de la façon dont des outils et instruments efficaces doivent être conçus.

Les responsables de la réglementation environnementale ont, semble-t-il, plus de chances de se demander, par exemple, si une mesure peut être appliquée, jusqu'à quel point elle est susceptible d'être observée et comment concevoir un instrument qui puisse être respecté sans compromettre l'objectif environnemental. Ce sont des questions qui peuvent être utilement posées pour n'importe quel cadre réglementaire. La nécessité d'une approche dynamique et globale de l'élaboration de la réglementation qui considère tous les niveaux du cadre réglementaire pour tenir compte des risques de manipulation semble aussi mieux perçue. Par exemple, l'industrie peut, dans un premier temps, lutter contre une législation locale ou nationale puis, une fois celle-ci adoptée, militer pour son extension à d'autres pays (devenant, ce faisant, l'alliée des ONG) afin de bénéficier de l'avantage du pionnier. Les responsables de la réglementation doivent ne le céder en rien à ceux qui visent leur politique en étant prêts à tout moment à revoir et ajuster celle-ci pour atteindre un objectif environnemental et en coopérant étroitement avec les divers niveaux du cadre réglementaire.

Encadré 1.20. Conception d'instruments permettant d'atteindre les objectifs de la politique de l'environnement

Un cadre conceptuel pour évaluer différents instruments

Un cadre utile pour évaluer les avantages relatifs de différents instruments a été mis au point (Goulder et autres, 1999). Il tient compte de :

- l'effet d'atténuation (incitations à utiliser moins un facteur de production) ;
- l'effet de substitution des facteurs de production (substitution entre facteurs de production) ;
- l'effet de substitution de la production (l'enchérissement des produits entraîne une diminution de leur utilisation et des émissions qui leurs sont inhérentes) ;
- l'effet de recyclage des recettes fiscales (effet budgétaire des taxes environnementales perçues).

La plupart des instruments ont un cinquième effet non désirable – l'effet d'interaction fiscale. Un instrument parfait tient compte de tous ces effets de manière à ce qu'un objectif donné puisse être atteint au moindre coût.

Des instruments novateurs fondés sur le marché, pas nécessairement de nature réglementaire

Les permis échangeables, les taxes environnementales, les systèmes de consigne et l'étiquetage sont des exemples de ce type d'instruments. Lorsqu'ils ont été bien conçus, ils se sont avérés aussi efficaces qu'une réglementation directe et plus efficaces sur le plan économique, c'est-à-dire qu'ils ont permis d'atteindre les objectifs visés à moindre coût. Des instruments fondés sur le marché suppriment également le pouvoir discrétionnaire s'exerçant en aval aux stades de l'autorisation et de la mise en œuvre effective, et réduisent ainsi les risques de recherche de rentes (en évitant ou réduisant au minimum l'intervention des administrations locales).

Maintien de la créativité et de la diversité dans la réglementation suédoise pour l'environnement

La Suède fait mieux que la plupart des autres pays de l'OCDE en recourant à des instruments économiques variés pour atteindre les objectifs de sa politique de l'environnement. Elle se distingue notamment par une large acceptation du recours aux taxes environnementales, qui sont souvent élevées. Certaines mesures, comme le système de restitution des paiements effectués sur les émissions d'oxydes d'azote (NO_x), que l'on ne trouve pas ailleurs, parviennent à la fois à tenir compte des contraintes pratiques et du problème de l'acceptabilité par l'industrie (dont on peut généralement s'attendre à ce qu'elle résiste à toute réglementation environnementale) et à maintenir des incitations suffisantes pour les responsables d'émissions. Comme le montre aussi l'encadré 1.21, la Suède adopte une attitude pragmatique – préférant limiter ses ambitions ou offrir des concessions pour éviter une impasse – dans le but de progresser dans la voie de la réalisation de ses objectifs environnementaux.

Encadré 1.21. **Certaines des mesures prises par la Suède pour atteindre des objectifs environnementaux**

- Recours à la fiscalité pour lutter contre le changement climatique. Les taxes suédoises sur le carbone sont les plus élevées du monde. Dans le cadre d'une réforme générale de la fiscalité réalisée au début des années 90, un ancien système de réductions d'impôt initialement accordées aux plus gros consommateurs d'énergie (sidérurgie et industrie de la pâte à papier) a été étendu à l'ensemble de l'industrie. Toutefois, une taxation de plus en plus lourde des secteurs du chauffage et des ménages a eu un effet marqué sur ces secteurs dont la dépendance à l'égard des combustibles fossiles a été plus ou moins éliminée et remplacée par la biomasse. Sous l'effet à la fois de l'action menée par l'industrie pour plaider sa cause et des interrogations suscitées par les règles de l'UE concernant les aides publiques, le plus faible niveau d'imposition a été maintenu pour l'industrie même si ce niveau a été relevé au fil des ans. La Suède a une longue histoire de taxes environnementales (électricité, CO₂, décharge et gravier). Les taxes ont été relevées au cours des dernières années dans le cadre d'un accord politique en vertu duquel ce relèvement a été compensé par la réduction d'autres formes d'imposition telles que les taxes frappant le travail et les cotisations sociales des employeurs.
- Système de restitution du paiement sur les émissions (REP) destiné à réduire les émissions de NO_x. C'est un instrument propre à la Suède qui permet à la fois de relever le défi technique de la régulation des émissions de NO_x (le NO_x est difficile à mesurer du fait qu'il vient de l'atmosphère) et le problème de l'acceptabilité pour l'industrie. Le système REP contourne ces difficultés en imposant un droit unitaire (élevé) sur les émissions et en restituant les recettes qui en sont tirées proportionnellement à la production. Cela a pour effet d'assimiler à une taxe les incitations à réduire les émissions et la substitution des facteurs de production. Mais 46 % des entreprises percevant des recettes nettes, la résistance est beaucoup plus faible que celle que susciterait une taxe puisque l'industrie dans son ensemble n'est pas clairement invitée à résister au système. Les coûts administratifs de l'application de celui-ci sont en outre faibles.
- Systèmes de subventions – KLIMP et LIP – pour lutter contre le changement climatique. Ces systèmes de lutte contre le changement climatique ont été conçus pour inciter les administrations locales à se mobiliser pour la cause de la durabilité. Ils impliquent une concurrence entre les municipalités pour les fonds disponibles, ce qui a aussi favorisé leur efficacité.

Prise en compte de la politique de réglementation de l'UE

L'adhésion à l'UE a stimulé l'amélioration de la réglementation et l'intensification de la concurrence...

La Suède a adhéré à l'UE en 1995. Le programme du marché unique implique un mélange de déréglementation et d'ouverture des marchés parallèlement à une harmonisation des règles et à la reconnaissance mutuelle des normes pour que les biens et services puissent être échangés librement au sein de la région. L'adhésion a ouvert plus largement le marché intérieur de l'UE aux entreprises suédoises et a donné à la Suède la possibilité d'influer sur son évolution. Les objectifs que poursuit la Suède incluent un renforcement de la réglementation environnementale, une plus grande ouverture des marchés et la levée des mesures anti-dumping, une réforme de la politique agricole commune ainsi que des politiques en faveur des pays les moins avancés qui soient plus favorables au commerce et au développement.

La réglementation de l'UE complète la réglementation suédoise. Un exemple important en est offert par la chaîne de réglementations « de la ferme à l'assiette » dans le secteur alimentaire. L'élaboration et le contrôle de la réglementation doivent être au premier rang de l'action menée dans tous les domaines de la production alimentaire, surtout en ces jours où sévit la menace du terrorisme. La mise en œuvre de la réglementation de l'UE encourage l'éclaircissement des règles et des responsabilités pour les divers acteurs, aux différents échelons de l'administration. Cela est particulièrement utile pour les administrations locales.

L'UE a été et continue d'être une force positive pour l'évolution de la politique et du droit suédois de la concurrence (introduction d'un programme de clémence, mise en œuvre de changements de procédures sous l'effet du programme de modernisation des CE, pressions en faveur d'un régime de sanctions plus fortes). Certaines directives ont renforcé d'importants aspects du cadre réglementaire suédois et amélioré la transparence (encadré 1.22).

Encadré 1.22. **La directive « Transparence » et la directive sur la reconnaissance mutuelle**

La directive « Transparence »

La directive « Transparence » porte sur la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques, demande la tenue de comptabilités séparées pour les entreprises actives à la fois dans le secteur réservé et le secteur concurrentiel et vise à faciliter l'analyse, par la Commission européenne, des subventions publiques qui sont susceptibles de fausser la concurrence. Elle a donné lieu à une nouvelle loi sur le contrôle public des liens financiers et à l'exigence d'une comptabilité ouverte pour les fonds publics transférés aux activités économiques menées par des organismes ou des entreprises publics sous le contrôle d'une agence gouvernementale. Les entreprises qui exercent des activités à la fois sur un marché concurrentiel et dans le cadre d'un monopole ou d'autres droits spéciaux ou exclusifs sont tenues de rendre compte de leurs dépenses et de leurs recettes pour les deux secteurs séparément. L'Autorité de la concurrence veille à ce que l'obligation de notification soit bien respectée et elle peut demander aux entreprises de fournir des informations à la Commission européenne.

La directive sur les normes et règlements techniques

Cette directive, qui a été incorporée dans une ordonnance suédoise, a renforcé la transparence en ce qui concerne l'ouverture des marchés. Les partenaires commerciaux ainsi que l'UE peuvent formuler des observations sur les mesures réglementaires prises dans ce domaine sur la base d'une procédure d'échange d'informations sur les mesures nationales qui dérogent au principe de la libre circulation des marchandises au sein de l'UE.

... mais elle affecte les traditions suédoises de recherche du consensus et de responsabilité

Il est difficile de faire fonctionner les processus traditionnels suédois de recherche du consensus parallèlement aux processus de décision de l'UE. Le temps disponible pour la tenue de consultations est souvent insuffisant. D'autres traditions administratives sont difficiles à maintenir. La politique suédoise profondément enracinée de l'accessibilité des documents publics est controversée au sein de l'UE du fait qu'un document peut être confidentiel dans d'autres États membres de l'UE et des pressions sont exercées sur la

Suède pour qu'elle suive une politique plus restrictive dans ce domaine. Les décisions prises à Bruxelles peuvent contredire des décisions prises au niveau national et des ambiguïtés peuvent exister sur la façon dont une décision a été prise et par qui elle l'a été, ce qui réduit la responsabilité.

Comment traiter efficacement les problèmes liés à la réglementation communautaire

La gestion des processus réglementaires de l'UE, depuis les premières discussions sur une question avant qu'elles conduisent à l'élaboration d'un projet de législation jusqu'à la transposition de la législation adoptée dans le cadre réglementaire suédois, doit impliquer les principales parties concernées à tous les stades et disposer de ressources suffisantes. Cela permettra de réduire au minimum le poids de la réglementation et d'aider à obtenir un résultat qui soit acceptable pour la Suède. Une solide stratégie globale discernant les principaux problèmes est aussi indispensable.

Encadré 1.23. Comment la Suède a procédé efficacement avec l'UE : deux exemples environnementaux

Produits chimiques

L'utilisation des produits de remplacement des CFC (qui abîment la couche d'ozone) a une histoire controversée en Suède du fait que ces produits ne sont pas sans danger pour la santé humaine. Quand l'UE a décidé de légiférer sur ces substances par l'intermédiaire de son programme REACH, la Suède a négocié des moyens de contrôle flexibles tels que l'enregistrement et la mise à l'essai pour pouvoir maintenir un certain contrôle au niveau national. Une proposition suédoise a été déposée et des experts suédois ont été envoyés auprès de la Commission européenne pour aider à la mise au point de la législation communautaire.

Pluies acides

Grâce à l'influence qu'elle a exercée à partir de travaux internationaux (Protocole de Gothenburg et Protocole sur la pollution transfrontière), la Suède a pu inscrire la question des pluies acides à l'ordre du jour de l'UE bien qu'elle n'ait affecté qu'un nombre limité d'États membres. Elle a réussi à le faire en liant cette question à d'autres problèmes concernant la qualité de l'air, comme l'ozone au niveau du sol, et à des problèmes sanitaires et d'héritage culturel, pour élargir l'intérêt qu'elle suscitait.

L'administration locale est aussi souvent une importante partie prenante mais elle est actuellement négligée dans ces processus. Elle est profondément affectée par les politiques et réglementations adoptées dans un grand nombre de domaines spécifiques, tels que l'environnement et la chaîne alimentaire, ainsi que dans des domaines plus généraux, tels que les marchés publics et le développement régional, dans lesquels l'UE joue un rôle déterminant. Elle doit être davantage impliquée, par une participation au débat au stade de la négociation puis, ultérieurement, pour l'intégration des règles communautaires dans la législation suédoise par le biais des ordonnances et règlements des agences gouvernementales.

La transposition de la législation communautaire doit se faire avec un soin particulier pour éviter qu'elle n'alourdisse le poids de la réglementation existante. Une étude suédoise de la source de la réglementation commerciale et des lourdeurs administratives a conclu que celles-ci découlaient à hauteur de 44 % de la réglementation communautaire.

Enfin, il peut être très efficace d'élaborer et de mettre en œuvre des tactiques spécifiques pour les questions concernant l'action publique et la réglementation qui sont importantes pour la Suède (encadré 1.23).

Conclusion

La Suède affiche de bons résultats dans la plupart des domaines et par rapport à plusieurs autres pays de l'OCDE. Elle jouit d'une croissance économique relativement forte et soutenue depuis le milieu des années 90, sous l'impulsion d'une progression remarquable de la productivité de la main-d'œuvre. Son économie est assez concurrentielle et dégage un important excédent courant qui continue d'augmenter. Les revenus suédois par habitant se situent au-dessus des niveaux observés dans la zone euro et de grands pays comme le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne et le Japon.

Bien que les résultats obtenus dans le passé aient été remarquables, l'économie suédoise n'a pas encore retrouvé la place qu'elle occupait dans le classement du revenu par habitant avant la crise. Elle reste, à cet égard, à la traîne d'un certain nombre de pays, dont le Danemark voisin. Les niveaux de vie pourraient donc encore être améliorés en Suède. Les objectifs de la politique publique sont ambitieux et exigeants par les capacités économiques qu'ils requièrent. Ils mettent l'accent sur la cohésion sociale obtenue grâce à une réduction des disparités de revenu et à l'égalité des conditions de vie dans l'ensemble du pays reposant sur un système de protection sociale exceptionnellement généreux. Ils incluent aussi des normes environnementales rigoureuses. Il serait donc de plus en plus difficile pour la Suède de maintenir ces objectifs si elle ne parvenait pas à préserver ses fortes performances économiques actuelles.

Il est donc très important qu'elle maintienne ces performances et, de préférence, qu'elles les améliorent encore. La question de la création d'emplois pour offrir suffisamment de possibilités aux jeunes et aux nouvelles générations est aussi très importante. Si elle ne prenait pas les mesures requises, la Suède encourrait le risque non négligeable de ne pas pouvoir atteindre cet objectif à long terme. La crise économique du début des années 90 a trouvé son origine dans une longue période de déclin mais aussi dans le fait que les problèmes importants n'avaient pas été traités à temps. Les pressions exercées par le vieillissement de la population demeurent même si la Suède est déjà mieux préparée que de nombreux autres pays de l'OCDE. D'importantes mesures ont déjà été prises pour faire en sorte que les finances publiques soient suffisamment solides pour faire face à ce défi mais de nouvelles initiatives peuvent être nécessaires pour assurer des performances économiques tenables à l'avenir. Les deux principaux domaines qui doivent retenir l'attention sont le marché du travail et la structure de l'économie.

Cette analyse pose deux défis connexes concernant la réglementation. Le premier est d'améliorer les services publics et leur fourniture en définissant de nets objectifs de politique publique pour le secteur public. L'État exerce, en Suède, une plus forte influence sur le rôle qu'il joue dans l'économie que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE et la taille imposante du secteur public, financé par l'impôt, reflète l'importance qui continue d'être attachée au rôle de l'État comme principal protecteur de la société. Le rôle joué par le secteur public dans les activités commerciales semble augmenter. De nouvelles réformes sont nécessaires pour encourager une plus grande concurrence dans la fourniture de services financés par les pouvoirs publics afin d'améliorer l'efficacité et de rationaliser l'activité du secteur public sur les marchés concurrentiels qui évince actuellement le

secteur privé et surtout les nouvelles petites entreprises. De manière plus générale, la part de l'économie qui est exposée à la concurrence doit augmenter.

Le deuxième défi à relever pour la réforme de la réglementation est de développer une structure économique plus dynamique qui permettrait de mieux résister aux chocs économiques et aiderait aussi à répondre à des besoins plus prévisibles à l'avenir. L'économie est aujourd'hui fortement tributaire d'un petit nombre de grandes entreprises ainsi que d'un important secteur des TIC (qui doit contrer l'effet d'une baisse progressive des prix sur sa compétitivité). Le secteur des services reste peu important par rapport à la taille qu'il atteint généralement dans la zone de l'OCDE et, phénomène connexe, l'activité entrepreneuriale est insuffisamment développée. Les facteurs qui gênent le progrès dans ce domaine sont le manque d'incitations pour la création d'entreprises, les lourdeurs administratives qui ne semblent pas totalement maîtrisées et l'éviction du secteur privé par le secteur public pour certaines activités.

La résistance de l'économie pourra aussi être renforcée en améliorant le cadre réglementaire de secteurs cruciaux comme ceux du logement, du commerce de détail alimentaire et de la construction. Ces secteurs restent actuellement assez protégés de la concurrence en dépit de leur importance pour l'économie. Il est également nécessaire d'achever et de renforcer la libéralisation des infrastructures qui a été entreprise pendant les années 90. Pour que le secteur des télécommunications reste très performant, il faut veiller à actualiser son cadre réglementaire et la réglementation du secteur de l'électricité doit être revue pour redresser des résultats décevants.

Aucun des deux défis ne pourra être relevé avec succès sans une totale participation des niveaux locaux de l'administration. Les municipalités sont bien placées et elles constituent un partenaire très important pour les mesures concernant l'efficacité des services publics et pour l'amélioration des chances de développement des nouvelles entreprises.

Un autre défi concerne la réglementation environnementale. L'attachement de la Suède à de hauts niveaux de protection de l'environnement soulève la question de l'obtention d'un équilibre optimal entre des normes rigoureuses et une réglementation importante avec les coûts élevés qu'elle implique pour les entreprises. Cet équilibre doit être obtenu que l'on s'inquiète de la perte de compétitivité des grandes entreprises sur les marchés internationaux ou des charges pesant sur les PME au niveau national.

Le plus gros défi peut être de maintenir le rythme des réformes en l'absence d'une crise de grande ampleur et de grosses défaillances de la réglementation dans le contexte de bonnes performances économiques. Mais le gouvernement serait-il en mesure de faire face à un choc inattendu ou à une rapide détérioration des performances économiques ? La plupart des réformes mettent du temps à produire des résultats – comment peut-on faire avancer plus rapidement les réformes essentielles ? Le nombre de rapports qui a été publié au cours des dernières années en Suède sur divers aspects de la réforme de la réglementation suggère une conscience aiguë de la nécessité d'agir. Il semble toutefois qu'un accord sur la décision d'agir puisse être difficile à obtenir. Les dernières grandes réformes ont été mises en œuvre sous l'effet de la crise économique du début des années 90. Celle-ci a poussé la Suède à entreprendre des réformes de nature très diverse avant la plupart des autres pays de l'OCDE. À une ou deux importantes exceptions près, telles que la réforme des pensions de 1999, aucune réforme majeure n'a été réalisée au cours de la dernière décennie mais une succession de plus petites initiatives a été prise. Le

rythme des réformes n'est plus aussi soutenu qu'il l'a été. La Suède risque maintenant de perdre du terrain par rapport aux meilleures pratiques dans certains domaines.

La réponse à ces questions se trouve en grande partie dans les structures et les institutions réglementaires de la Suède et dans la nécessité de renforcer leurs capacités pour la réalisation des réformes. Il faut rationaliser la mise en œuvre des instruments de la réglementation et accorder de plus en plus d'attention à des mécanismes d'évaluation de la qualité comme les AIR. Le besoin le plus urgent est peut-être celui d'une plus forte impulsion politique émanant de l'administration centrale pour permettre d'obtenir un consensus sur les décisions à prendre et de sortir des impasses.

En même temps, une politique de réglementation plus énergique permettrait de traiter les problèmes posés par un système de gouvernance qui confère un degré élevé d'autonomie aux institutions de réglementation. Elle encouragerait également le grand nombre d'acteurs institutionnels à tirer dans le même sens. L'amélioration des performances du secteur public requiert la coopération d'un grand nombre de parties prenantes. Le besoin d'améliorer la coordination entre les échelons national et local de l'administration est donc urgent de même que celui d'assurer la mise en œuvre de la politique de la façon la plus efficiente possible par les nombreuses agences gouvernementales suédoises. Le revirement de tendance que la Suède a connu au début des années 90 donne à penser qu'elle jouit d'un système de gouvernance robuste et adaptable. D'importants aspects de sa gouvernance réglementaire doivent être adaptés aujourd'hui pour qu'elle puisse apporter un soutien efficace et opportun aux mesures visant à assurer de solides performances économiques au cours des prochaines décennies.

Bibliographie

- Bayoumi et Haacker (2002), « It's Not What You Make, It's How You Use It: Measuring the Welfare Benefits of the IT Revolution Across Countries », *IMF Working Paper*, n° 02/117.
- Conway, P., D. de Rosa, G. Nicoletti et F. Steiner (2006), « Regulation, Competition and Productivity Convergence », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 509, Paris.
- Conway, P., V. Janod et G. Nicoletti (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries : 1998 to 2003 », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 419, Paris.
- Kongsrud, P.M. et I. Wanner (2005), « The Impact of Structural Policies on Trade-related Adjustment and the Shift to Services », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 427, Paris.
- Lundsgaard, J. (2002), « Ouverture à la concurrence et efficacité des services à financement public », *Revue économique de l'OCDE* n° 35, vol. 2002-2, Paris.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2005b), « Product Market Reforms and Employment in OECD Countries », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 472, Paris.
- OCDE (1998), *La stratégie de l'OCDE pour l'emploi – Stimuler l'esprit d'entreprise*, Paris.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, Paris.
- OCDE (2005a), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, Paris.
- OCDE (2005d), *Perspectives de l'OCDE sur les PME et l'entrepreneuriat – Édition 2005*, Paris.
- OCDE (2005), *Réformes économiques : Objectif croissance – Édition 2006*, Paris.
- OCDE (2006d), *Stimuler l'emploi et les revenus – Les leçons à tirer de la réévaluation de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, Paris.
- OCDE (2007), *OECD Economic Survey of Sweden*, OECD, Paris, www.oecd.org/eco/survey/sweden (version française à paraître).
- SOU (2005), « Liberalisering, regler och marknader » (libéralisation, règles et marchés), SOU 2005:4.

PARTIE II

Politiques et résultats de la réglementation

PARTIE II
Chapitre 2

Gouvernance réglementaire

Introduction et contexte

La Suède est très bien classée par rapport à la plupart des indicateurs de qualité de vie. Son modèle économique et social est fondé sur un vaste état providence et le secteur public représente une large part de l'économie. Le cadre juridique et administratif se caractérise par un processus décisionnel traditionnellement fondé sur le consensus, avec une participation active de la population, des partenaires sociaux très impliqués, une autonomie ministérielle par rapport aux autres pays de l'OCDE et un pouvoir politique décentralisé. Dans l'ensemble, ce modèle favorise la consultation, la transparence et la responsabilité.

Depuis la fin des années 1970, plusieurs mesures ont été prises pour améliorer la qualité de la réglementation et des réformes ont ouvert l'économie et donné un nouvel élan à la croissance. Les performances économiques actuelles de la Suède sont remarquables. Il est important que le taux de croissance reste dynamique pour soutenir le régime d'allocations sociales et relever le défi d'une population vieillissante.

D'autres réformes devront prendre en considération les caractéristiques institutionnelles et économiques de la Suède. Un aspect important de l'administration centrale tient au fait qu'il existe une nette distinction entre l'élaboration des politiques qui incombe actuellement à neuf petits ministères et la mise en œuvre de ces politiques qui est confiée à un grand nombre d'agences indépendantes. Les termes de la Constitution imposent des limites sur les modifications de ces arrangements. L'Instrument du gouvernement, qui est une des quatre lois fondamentales de la Constitution suédoise, prévoit les réglementations qui doivent être adoptées au niveau de l'administration centrale, par le Parlement (lois); le gouvernement (ordonnances); et les agences (réglementations). Des recommandations non contraignantes peuvent également être émises. Au fil du temps, un certain nombre de lois et d'ordonnances sont tombées en désuétude, notamment du fait de l'introduction, au début des années 1980, de la clause « couperet » qui rend une disposition réglementaire caduque si elle n'a pas été enregistrée par l'administration centrale à une date donnée.

Les agences jouent un rôle essentiel dans l'élaboration des règles, leur tâche consistant à incorporer dans leurs réglementations, y compris les plus détaillées, les lois édictées par le Parlement. La majeure partie du système réglementaire suédois repose sur le travail des agences. L'indépendance des autorités publiques est un principe fondamental de la culture administrative suédoise et est stipulé dans la Constitution. Les agences jouissent donc d'une grande autonomie dans leur travail. Les ministères n'ont aucun droit d'ingérence sur leurs décisions relatives à l'exercice de l'autorité publique vis-à-vis d'un individu ou d'une collectivité locale ou concernant l'application de la loi. Cependant, en vertu des instruments de contrôle et de justification des actions menées, le gouvernement est le seul à pouvoir nommer les dirigeants des agences, à contrôler leur gestion financière, à définir leur mission et à dicter dans des ordonnances les lignes directrices de leur travail.

Le rôle économique de l'État est un autre aspect important des réformes à venir. Les réformes des années 1990 n'ont pas véritablement entraîné de changement à ce niveau : l'État suédois reste le principal entrepreneur et le premier actionnaire de la Bourse de Stockholm. Améliorer l'efficacité du secteur public est un défi crucial qui amène à remettre en question les fonctions de « régulation au sein du gouvernement » et de « l'État régulateur » qui exigent de séparer clairement l'élaboration des politiques de la fonction patrimoniale et de l'application de la réglementation. Pour améliorer son efficacité, le secteur public doit impérativement s'ouvrir davantage à la concurrence. Toutefois, des barrières significatives subsistent, d'autant que les financements publics sont encore largement réservés au secteur public.

La composition du secteur commercial est un autre aspect à prendre en considération. On trouve en Suède de grandes entreprises exportatrices en pleine expansion mais aussi des entreprises plus jeunes et plus fragiles qui ont relativement plus de mal à tirer leur épingle du jeu. La déréglementation des années 1990 a renforcé la concurrence et les opportunités commerciales mais le chemin de l'entrepreneuriat reste semé d'embûches. Ces difficultés tiennent moins peut-être à la lourdeur de la bureaucratie qu'à d'autres facteurs comme la réglementation du marché du travail et à la fiscalité.

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 émaner des plus hautes sphères politiques, contenir des normes explicites et mesurables de qualité réglementaire et prévoir une capacité de gestion permanente de la réglementation.

En Suède, la politique réglementaire ne forme pas encore un ensemble cohérent englobant l'ensemble du gouvernement. La qualité de la réglementation tend à être considérée plus comme un élément relevant de la réforme du secteur public que comme un véritable objectif politique. Le cadre juridique et institutionnel comporte néanmoins un certain nombre de dispositions et de mécanismes très efficaces pour renforcer la qualité de la réglementation.

Le cadre juridique de l'élaboration de la réglementation (encadré 2.1) est très complet et intègre plusieurs éléments visant à assurer la qualité et la clarté des règles et à aider les PME.

Encadré 2.1. Cadre juridique de la politique réglementaire suédoise

- La Constitution suédoise contient les règles fondamentales gouvernant l'État, définissant les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et les libertés et droits fondamentaux des citoyens. Aucune loi ou ordonnance ne peut remettre ces règles en question. La Constitution comprend quatre lois fondamentales : l'Instrument du gouvernement, la loi de Succession du trône, la loi de la Liberté de la presse et la loi fondamentale sur la Liberté d'expression.
- La loi sur le Parlement contient des dispositions détaillées sur le Parlement (*Riksdag*) et ses procédures.
- La loi sur la publication des lois et réglementations définit les règles de base pour la publication des lois, des réglementations et des codes de lois.

Encadré 2.1. Cadre juridique de la politique réglementaire suédoise (suite)

- L'ordonnance sur les codes de lois contient des dispositions spécifiques sur la publication des codes de lois.
- L'ordonnance sur les agences et organisations gouvernementales définit les principes sur lesquels doivent reposer les activités réglementaires des autorités administratives centrales et des agences en particulier.
- La loi sur les procédures administratives vise à protéger les droits des citoyens dans le cadre de leurs transactions avec des agences administratives et à améliorer la qualité du service public de ces agences.
- L'ordonnance sur les commissions oblige toutes les commissions d'enquête à examiner les nouvelles lois et amendements du point de vue, entre autres, d'une petite entreprise.
- L'ordonnance sur l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) sur les petites entreprises, également appelée « ordonnance Simplex », définit les conditions à respecter pour réaliser une analyse d'impact de la réglementation sur les PME.
- Les lignes directrices à l'intention des bureaux gouvernementaux chargés d'analyser l'impact de la réglementation sur les petites entreprises indiquent les conditions requises pour pratiquer une AIR sur les PME et utilise la même liste de points à vérifier que l'ordonnance Simplex.
- La liste des critères du contrôle réglementaire à l'usage des rédacteurs juridiques aide les fonctionnaires et le personnel de la fonction publique à poser les bonnes questions lors des enquêtes et investigations.
- Le Guide des projets de lois aide les fonctionnaires à préparer et à rédiger des projets de lois.
- Le Livre vert de la rédaction des lois et réglementations contient des principes directeurs sur la rédaction et la publication des lois et réglementations.

Le cadre institutionnel suédois (encadré 2.2), qui rappelle par certains aspects celui que l'on trouve dans d'autres pays de l'OCDE, n'en comporte pas moins sa spécificité propre. Cette spécificité tient au fait que quatre agences, toutes dotées de responsabilités

Encadré 2.2. Structures institutionnelles suédoises chargées de la politique réglementaire

- Parlement (*Riksdag*). En sa qualité de représentant du peuple, le Parlement adopte les lois, statue sur les recettes et les dépenses de l'État et surveille attentivement le travail du gouvernement. Les lois sont généralement proposées par le gouvernement mais peuvent aussi être présentées par des membres du Parlement. Le Parlement est assisté de 16 commissions permanentes, dont la Commission du commerce et de l'industrie chargée des questions relatives à l'industrie, à la politique commerciale, aux entreprises publiques, aux prix et à la concurrence dans le secteur commercial et aux questions réglementaires en général.
- Le gouvernement (*Regeringen*) émet des ordonnances, notamment dans le domaine de la politique réglementaire.
- Les directeurs généraux (DG) du ministère des affaires juridiques sont chargés de préparer les lois et de veiller à leur légalité, à leur cohérence, etc. Les DG rattachés au cabinet du Premier ministre et le ministère de la Justice jouent un rôle particulièrement important à ce niveau, puisque la définition globale des attributions des commissions d'enquête relève de leur responsabilité. Ce sont eux également eux qui coordonnent la publication du code suédois des lois et décrets.

Encadré 2.2. Structures institutionnelles suédoises chargées de la politique réglementaire (suite)

- Le cabinet du Premier ministre est chargé de la coordination juridique et politique du travail législatif, à caractère procédural essentiellement. Il existe un Secrétariat juridique auquel s'est ajouté depuis peu un Secrétariat chargé d'assurer la coordination avec l'UE. Le rôle de ce dernier est de définir les priorités politiques et de coordonner le travail des ministères suédois au sein du Conseil des ministres de l'UE.
- Le ministère des Finances analyse les implications budgétaires des nouvelles lois ou des amendements.
- Le ministère de la Justice est responsable, entre autres, de la législation relevant de la Constitution et du droit administratif général, du droit civil, du droit procédural et du droit pénal. Au sein du ministère, une division chargée de la révision linguistique et juridique, emploie des linguistes et des juristes experts qui ont pour rôle de vérifier que les projets de lois du gouvernement, les ordonnances et les attributions des commissions d'enquête ont la qualité générale requise et sont conformes à la Constitution. Il leur appartient également de veiller à ce que les bureaux gouvernementaux organisent des consultations externes comme le stipule l'Instrument du gouvernement.
- Le ministère de l'Industrie, de l'Emploi et des Communications héberge au sein de sa division Entreprises une unité spéciale chargée d'améliorer les mécanismes de régulation. Son rôle est de fournir conseil et assistance en vue d'améliorer la réglementation et les autres aspects des PME. Cette unité doit être obligatoirement tenue informée de toutes les nouvelles dispositions ou amendements affectant les PME.
- Le ministère des Affaires étrangères doit être consulté sur toutes les questions relatives au marché intérieur de l'UE.
- Le Bureau des affaires administratives est chargé du développement des tâches courantes de gestion et d'administration des systèmes d'information notamment et assiste les commissions d'enquête.
- L'Office suédois du contrôle de la gestion publique (*Riksrevisionen*) est chargé de vérifier les comptes de l'État au niveau central, dans le but de promouvoir l'utilisation optimale des ressources et une administration efficiente. Cette autorité vérifie les comptes des agences gouvernementales ainsi que l'efficacité et l'efficience des actions du gouvernement en faisant des audits de performance.
- Le Conseil de législation, composé de juges, passe au crible la législation proposée d'un point de vue légal, pour éviter les conflits, identifier les problèmes susceptibles de se poser et veiller à ce que la loi réponde bien aux objectifs visés.
- L'Autorité de gestion financière suédoise a pour rôle de surveiller l'application de l'ordonnance sur les agences et organisations gouvernementales au niveau des analyses d'impact.
- Le Conseil national du développement industriel et technique (*NUTEK*) investi, depuis janvier 2005, de nouvelles responsabilités en tant qu'agence chargée d'améliorer la réglementation, conseille et aide les autres agences à réaliser des analyses d'impact de la réglementation et propose des programmes de formation.
- L'Agence suédoise pour la gestion publique (*Statskontoret*) assiste le gouvernement et les commissions d'enquête en publiant des études et des évaluations sur des questions de gestion publique.
- L'Agence suédoise pour le développement administratif (*VERVA*), créée en janvier 2006, est chargée des problèmes d'administration et de coordination et du développement des ressources humaines au sein du gouvernement. Il lui incombe en particulier de promouvoir le développement de l'e-administration.

Encadré 2.2. Structures institutionnelles suédoises chargées de la politique réglementaire (suite)

- Les médiateurs parlementaires, qui existent depuis 1809, sont élus par le Parlement. Leur rôle consiste à veiller à ce que les pouvoirs publics respectent les lois qui régissent leurs actions, en instruisant des plaintes et en procédant à des inspections.
- Le chancelier de la Justice, nommé par le gouvernement, est un haut fonctionnaire non politique qui a un rôle similaire à celui des médiateurs.

directes, se partagent la charge de la politique réglementaire avec des ministères et d'autres structures de l'administration centrale.

Les bureaux gouvernementaux font partie intégrante de l'autorité publique : ils regroupent le cabinet du Premier ministre, les ministères et l'Office des affaires administratives et de la fonction publique. Les ministères individuels (comme dans la plupart des pays de l'OCDE) sont chargés de développer des projets de réglementation, d'organiser des consultations avec les parties concernées et d'assurer le contrôle de la qualité réglementaire. Les décisions du gouvernement doivent être prises de manière collégiale et adoptées à l'unanimité par tous les membres du gouvernement. Une loi ne peut être adoptée qu'après une procédure formelle qui exige de respecter des étapes et des échéances spécifiques (encadré 2.3).

Encadré 2.3. La procédure législative en Suède

Le gouvernement suédois dépose environ 200 projets de loi par an devant le Parlement (*Riksdag*). Le gouvernement peut proposer aussi bien une nouvelle législation qui donnera lieu à des débats approfondis avant d'être adoptée que des amendements majeurs ou mineurs à des lois existantes. Le processus d'élaboration des lois en Suède comprend les étapes suivantes :

1. *L'initiative.* La plupart des projets de loi soumis au *Riksdag* émanent du gouvernement, mais certains d'entre eux peuvent avoir été suggérés par le Parlement, des citoyens, des groupes d'intérêts spécifiques ou les autorités publiques.
2. *La phase d'instruction.* Avant que le gouvernement puisse élaborer un projet de loi, le thème en question doit être analysé et évalué. Cette tâche peut être confiée aux agents du ministère concerné, à une commission d'enquête ou à un comité unipersonnel. Indépendants du gouvernement, les organes d'instruction peuvent regrouper des experts, des agents de la fonction publique et des hommes politiques. Leurs conclusions sont publiées dans une série spéciale de rapports officiels du gouvernement suédois (*Statens Offentliga Utredningar, SOU*). Ces rapports sont disponibles en suédois sur l'Internet.
3. *La phase de consultation.* Avant de pouvoir prendre position sur les recommandations émises par une commission d'enquête, le gouvernement doit soumettre ces dernières à la consultation d'un certain nombre d'organes (agences gouvernementales, groupes d'intérêts spécifiques comme associations de consommateurs ou organisations professionnelles, syndicats, organisations universitaires, tribunaux, administrations locales et régionales ou autres entités susceptibles d'être affectées par les projets de loi en question. Cette procédure permet au gouvernement d'obtenir de précieux retours d'information et d'évaluer le niveau de soutien que le projet de loi est susceptible de recevoir. Si un certain nombre d'organes de consultation répondent défavorablement aux recommandations, le gouvernement peut envisager de rechercher une autre solution.

Encadré 2.3. La procédure législative en Suède (suite)

En principe, il s'agit de consultations écrites et les organes de consultation ont au moins trois mois de réflexion pour donner leur avis. Il n'est possible de déroger à ces règles que dans des cas exceptionnels comme les réunions de consultation par exemple. Tout citoyen peut décider de participer à une consultation. Rien n'a été fait ces dernières années pour rendre la procédure de consultation plus efficace ou plus efficiente.

4. *La phase de rédaction du texte.* Une fois que les organes de consultation ont donné leur avis, le ministère responsable rédige le projet de loi qui sera soumis au *Riksdag*. Si le projet de loi a des implications importantes pour les citoyens ou le bien-être public, le gouvernement doit d'abord soumettre le projet à un organe indépendant : le Conseil de législation (*Lagrådet*). Ce Conseil épluche minutieusement le projet de loi pour vérifier de quelle manière il se rapporte aux lois fondamentales et au système juridique en général, mais aussi pour vérifier la nature des liens existant entre les différentes dispositions du projet de loi ainsi que leur légalité. Il lui appartient aussi de vérifier que la loi qui résultera de ce projet sera capable de répondre aux objectifs stipulés et d'identifier les problèmes susceptibles de survenir lors de son application.

La rédaction du projet de loi commence par un processus de consultation entre des membres de l'exécutif et des fonctionnaires d'une part, et entre différents agents publics d'autre part (*beredning*). Les agents des différents ministères, avec parfois quelques hauts responsables politiques (*gemensam beredning*) élaborent ensuite le texte ensemble. Il peut arriver que tous les membres du gouvernement discutent d'une question au cours d'une réunion générale (*allmän beredning*) dans le but d'obtenir des avis différents. La question est ensuite soumise à tous les ministères (*delning*) qui disposent, en principe, d'une semaine minimum pour émettre leurs commentaires. Une fois la procédure d'élaboration conjointe terminée, la question est inscrite à l'ordre du jour de la prochaine réunion des ministres (*regeringssammanträde*) où elle sera présentée par le ministre concerné à tous les membres du gouvernement (*regeringsbeslut*) qui prendront ensemble une décision formelle.

5. *La phase parlementaire.* Le *Riksdag* est chargé d'adopter les nouvelles lois et les amendements. Qu'elles émanent du gouvernement ou d'un simple particulier, les propositions de loi sont gérées par des commissions parlementaires. N'importe lequel des 349 membres du *Riksdag* peut déposer une contre-proposition à un projet de loi du gouvernement. On parle alors de *motion*. Si une motion est formellement adoptée par le *Riksdag*, le gouvernement est tenu de se conformer aux dispositions qu'elle contient. Après délibérations, la commission soumet son rapport et le projet de loi est présenté à la Chambre du *Riksdag* pour approbation. S'il est adopté, le projet de loi devient loi.
6. *Promulgation.* Une fois approuvée par le *Riksdag*, la nouvelle loi est formellement promulguée par le gouvernement. Les nouvelles lois et les amendements sont tous publiés dans le Code suédois des lois et décrets (*Svensk författningssamling, SFS*).

Les commissions d'enquête jouent un rôle important dans l'élaboration de la réglementation. Leurs rapports sont très complets et sont souvent requis pour déterminer avec précision les conséquences d'une action préconisée et pour évaluer les solutions de remplacement ainsi que les points de vue des différentes parties prenantes. Le rapport d'une commission d'enquête est soumis pour commentaire à tous les organes concernés. La consultation extérieure permet d'obtenir des retours d'information précieux sur le rapport en question.

Différents niveaux de coordination au sein du gouvernement : national-UE¹

La Suède a rejoint l'UE en 1995 et les bureaux gouvernementaux consacrent une part significative de leur travail quotidien aux questions relatives à l'UE. Le cabinet du Premier ministre assume la responsabilité globale de la politique de l'UE. Chargé de coordonner les activités du gouvernement en la matière, il lui appartient à ce titre d'établir les priorités, de formuler les actions à mener, de diriger un groupe d'experts chargé de réfléchir sur le développement à long terme de l'UE, de résoudre les conflits interministériels, de préparer les réunions du Conseil de l'Europe et de donner des conseils sur des problèmes de législation de l'UE.

La mise en œuvre, également supervisée par le cabinet du Premier ministre, englobe tout ce qui doit être fait au niveau local et central. Au niveau central, cette responsabilité est déléguée à des agences qui sont chargées de définir les règles de mise en œuvre des réglementations. Environ 8 % des réglementations mises en œuvre par les agences concernent l'UE. Le National Board of Trade, qui est l'agence nationale chargée du commerce extérieur et de la politique commerciale, fournit sur Internet des informations sur la transposition des directives de l'UE en droit suédois.

La mise en œuvre est parfois précipitée. Les bureaux gouvernementaux ayant souvent du mal à choisir l'agence la plus à même de réaliser la tâche, les retards peuvent atteindre un an. La coordination avec les parties prenantes a besoin d'être améliorée. Les implications et le contenu des directives de l'UE ne sont pas toujours évidents et une clarification serait très appréciée, notamment au niveau des entreprises. Il est à noter toutefois que la Suède réussit généralement plutôt bien à appliquer la législation de l'UE.

Les lois de l'UE ont un impact significatif sur les entreprises. Une étude a révélé que près de 44 % des nouvelles réglementations ou amendements concernant les entreprises viennent de l'UE.

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 à l'investissement. 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 sur les 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.

Transparence des processus d'élaboration des lois

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 Suède, ces dispositions sont essentiellement stipulées dans l'Instrument du gouvernement et la loi de la liberté de la presse. Les principes de qualité réglementaire sont définis dans des réglementations et d'autres documents, et s'appliquent à toutes les entités impliquées dans l'élaboration des lois (bureaux gouvernementaux, agences et commissions d'enquête). Les principes directeurs sont très largement divulgués y compris sur Internet. Il existe, entre autres, un guide spécial sur la manière de faire des

commentaires sur des projets de loi de l'UE. Des séminaires et des modules de formation sur la qualité de la rédaction des lois en langage clair sont également organisés.

Transparence par le biais de la consultation

Les procédures de consultation suédoises sont d'un haut niveau comparées aux normes de l'OCDE. Le taux de participation élevé des parties prenantes renforce la légitimité du processus d'élaboration des lois et contribue à garantir une bonne coordination au niveau institutionnel. Il importe de consulter les entreprises et les consommateurs à un stade précoce car cela permet de mieux évaluer les coûts que ces groupes devront supporter. Les agences gouvernementales jouent un rôle très important à ce niveau puisque ce sont les principales entités chargées de mettre en œuvre les lois. Les agences elles-mêmes organisent de nombreuses consultations sur les changements de réglementation.

La phase de soumission est incontournable dans l'élaboration des lois. Stipulée dans l'Instrument du gouvernement, cette phase fournit au public l'occasion de participer à des consultations régulières sur des questions de réforme réglementaire. Des consultations très larges sont également organisées au sein même du gouvernement pour garantir la qualité technique et juridique. La phase d'instruction est également importante : au cours de cette phase, le gouvernement nomme une commission d'enquête constituée d'experts issus d'horizons très différents, ainsi que des responsables politiques. Les attributions de la commission d'enquête sont publiées. Ses rapports sont largement diffusés et soumis à la critique, y compris à celle de la société civile, avant que le gouvernement ne rédige la loi (si les réactions recueillies sont mauvaises, le projet de loi peut être abandonné ou déboucher sur un nouveau projet). Les rapports publiés sont également disponibles sur Internet. Cette phase peut alors se terminer par une nouvelle consultation sur le projet de loi, qui permettra de recevoir d'autres commentaires et de justifier la solution adoptée. Cette consultation peut être plus précisément ciblée sur les entités les plus affectées par le projet de loi, comme les entreprises.

Les projets de loi du gouvernement et l'orientation des réformes figurent tous les ans dans le projet de loi de finances adressé au Parlement, qui contient également des informations sur des commissions d'enquête possibles.

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. Les règles doivent être accessibles à ceux qui sont tenus de les respecter.

En Suède, l'accès à l'information est un principe de base très puissant. La population et les médias bénéficient d'un droit de regard sans entrave sur les activités du gouvernement à quelque niveau que ce soit. Ce droit de regard peut prendre la forme d'un accès aux documents officiels (sous réserve de deux restrictions qui sont clairement définies), ou la forme de la liberté d'expression pour les fonctionnaires ou encore la forme d'audiences de procédures judiciaires ouvertes au public.

Les entités régulées ont largement accès aux réglementations. Le code législatif suédois publie depuis 1825 toutes les lois et ordonnances. Les nouvelles réglementations doivent être publiées quatre semaines avant leur entrée en vigueur. Les réglementations sont également disponibles sur Internet à partir d'un portail gouvernemental dédié. Facile

à consulter, ce portail est gratuit et permet d'accéder à toutes les lois, ordonnances et réglementaires ainsi qu'à toute la jurisprudence. Il contient également d'autres documents comme les attributions des commissions d'enquête, des rapports et des accords internationaux. Plusieurs agences publient leurs réglementations dans un journal officiel. Une base de données qui propose des versions synthétiques des lois et ordonnances les rend encore plus accessibles. Le site du Parlement permet aussi d'accéder à un grand nombre de ses textes, y compris à des projets de loi et à des rapports de commissions. Les rédacteurs des lois et réglementations sont légalement tenus d'utiliser un langage clair et d'importants efforts de promotion, soutenus par des actions de formation des rédacteurs ont été menées dans ce sens ces dernières années.

Transparence de la mise en œuvre fondée sur le respect et l'application effective de la loi

L'adoption et la communication d'une loi définissent le cadre dans lequel le gouvernement s'efforcera d'atteindre un objectif. Mais la mise en œuvre effective, le respect et l'exécution de la loi sont essentiels à la concrétisation de cet objectif. Une évaluation *ex ante* du respect des lois fait de plus en plus partie du processus réglementaire dans les pays de l'OCDE.

En Suède, l'inspection et la supervision sont des instruments importants pour veiller au respect des lois. Près de 200 lois définissent les différentes formes de ces activités. Le système est assez lourd et complexe et la procédure d'examen lancée par le gouvernement pour en améliorer l'efficacité a débouché sur la proposition d'un nouveau cadre d'inspection, même si aucune décision de changement n'a encore été prise. À ce jour, il n'existe pas de définition précise de l'inspection. Les règles de cette activité varient en fonction des secteurs et la ligne de démarcation entre les fonctions d'information et d'inspection est souvent floue, ce qui pose des problèmes à la fois pour les inspecteurs et les inspectés. Le travail d'inspection est aussi de ce fait plus difficile à évaluer, d'autant que ce travail, qui se recoupe souvent d'une agence à l'autre, engendre des charges inutiles.

Voies de recours contre des décisions administratives

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 fondées sur une réglementation mais aussi contre les réglementations elles-mêmes.

Le droit suédois se situe quelque part entre le code napoléonien et la règle du précédent jurisprudentiel qui prévaut au Royaume-Uni et aux États-Unis. Le contrôle de constitutionnalité est réglementé par l'Instrument du gouvernement qui établit une distinction entre les erreurs matérielles (la loi entre en conflit avec une loi fondamentale ou supérieure) et des erreurs formelles (violation des règles de procédure par exemple). La loi sur les procédures administratives stipule « qu'une personne peut exercer un recours contre une décision administrative à condition que cette dernière lui cause un préjudice et qu'elle soit susceptible d'appel ». C'est un droit fondamental de tous les individus (ressortissants étrangers inclus) de pouvoir défendre leur cause devant un tribunal, si elle s'inscrit dans cette définition. Les tribunaux administratifs généraux sont chargés de veiller au respect de la loi au sein de l'administration publique. Il est toutefois rare qu'ils s'impliquent dans une action donnée, sauf lorsque le jugement sur le comportement répréhensible a déjà été rendu. Le système judiciaire administratif comprend trois niveaux de juridiction : les tribunaux administratifs des comtés, les cours administratives d'appel

et la cour administrative suprême. Les actions devant les tribunaux administratifs se traitent généralement par procédure écrite, ce qui permet d'assurer un bon rapport coût efficacité. Les procédures d'appels sont parfois longues (il faut compter en moyenne 4.8 mois pour les tribunaux administratifs des comtés, 8.2 mois pour les tribunaux administratifs et 11.2 mois pour la cour administrative suprême).

Les médiateurs parlementaires sont eux aussi chargés de veiller à ce que les pouvoirs publics respectent les lois qui régissent leurs actions, en instruisant des plaintes et en réalisant des inspections. Une plainte peut être déposée par quiconque juge avoir été traité injustement par une administration publique à quelque niveau du pouvoir que ce soit. Les actions intentées par des membres du Parlement, du gouvernement et des conseils des municipalités et comtés sortent toutefois du champ d'action des médiateurs tout comme celles de la presse, des syndicats et des banques, ces secteurs ayant leurs propres agences de surveillance. Le chancelier de la justice a un rôle similaire à celui des médiateurs mais ni les uns ni les autres ne peuvent réexaminer ou modifier un jugement rendu par une autre autorité ou cour.

Solutions de remplacement

La disponibilité d'un large éventail de mécanismes, au delà des traditionnels contrôles réglementaires, permet d'avoir recours aux approches les plus efficaces et efficientes. 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 de type incitatif comme l'autorégulation, à maintenir la qualité de la réglementation.

La Suède impose clairement aux autorités réglementaires l'obligation formelle d'envisager des solutions de remplacement et de justifier leurs décisions quand elles optent pour des solutions réglementaires traditionnelles. Cette obligation est également valable pour les agences. Des solutions de remplacement (comme s'en remettre au marché, à l'information ou aux lignes directrices) doivent être évaluées quand une réglementation proposée affecte une petite entreprise.

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 formelle – font partie du système suédois. Deux exemples importants sont :

- La protection des consommateurs. L'agence suédoise de protection des consommateurs est chargée de négocier avec les organisations professionnelles les conditions contractuelles inscrites dans les contrats type afin de veiller à ce qu'aucune de ces clauses ne soit abusive et qu'elles soient conformes aux bonnes pratiques commerciales. Le but est de remédier aux vides juridiques ou de clarifier certains éléments de la législation sous-jacente. Les entreprises respectent généralement les conditions contractuelles négociées par leur branche. L'agence peut également émettre des directives. Les deux approches aident à régler des plaintes adressées au médiateur des consommateurs ou aux tribunaux.
- Le marché du travail. Par tradition, la législation du travail a toujours été maintenue au minimum, dans la mesure où les négociations entre employeurs et salariés sur les salaires et les conditions de travail et d'emploi sont régies par les partenaires sociaux dans le cadre de conventions collectives qui sont des accords de droit privé entre des

personnes légales individuelles. Les conventions collectives couvrent environ 90 % des travailleurs suédois.

La normalisation est une activité du secteur privé en Suède. Les normes sont des normes volontaires relevant du droit privé. Le Conseil suédois de la normalisation – un organisme spécial composé de représentants du gouvernement et de la confédération des entreprises suédoises – surveille les statuts et le travail des organismes de normalisation. Les agences gouvernementales participent au travail de normalisation sur un pied d'égalité avec les représentants de l'industrie. Les organismes de normalisation se sont engagés à ne pas adopter des normes suédoises incompatibles avec les normes internationales. Un comité spécial au sein du Conseil suédois de la normalisation doit approuver les normes nationales exclusives avant qu'elles puissent être adoptées. Les normes volontaires évitent souvent de devoir recourir à une loi.

L'évaluation de la conformité (analyse technique, essais, étalonnage, homologation et contrôle) est accomplie par des organismes privés et publics mis en concurrence (« système ouvert pour l'évaluation de la conformité »). Les organismes de normalisation ne peuvent exercer leur activité que s'ils ont été accrédités par l'Office suédois pour l'accréditation et l'évaluation de la conformité (SWEDAC) qui est une autorité gouvernementale.

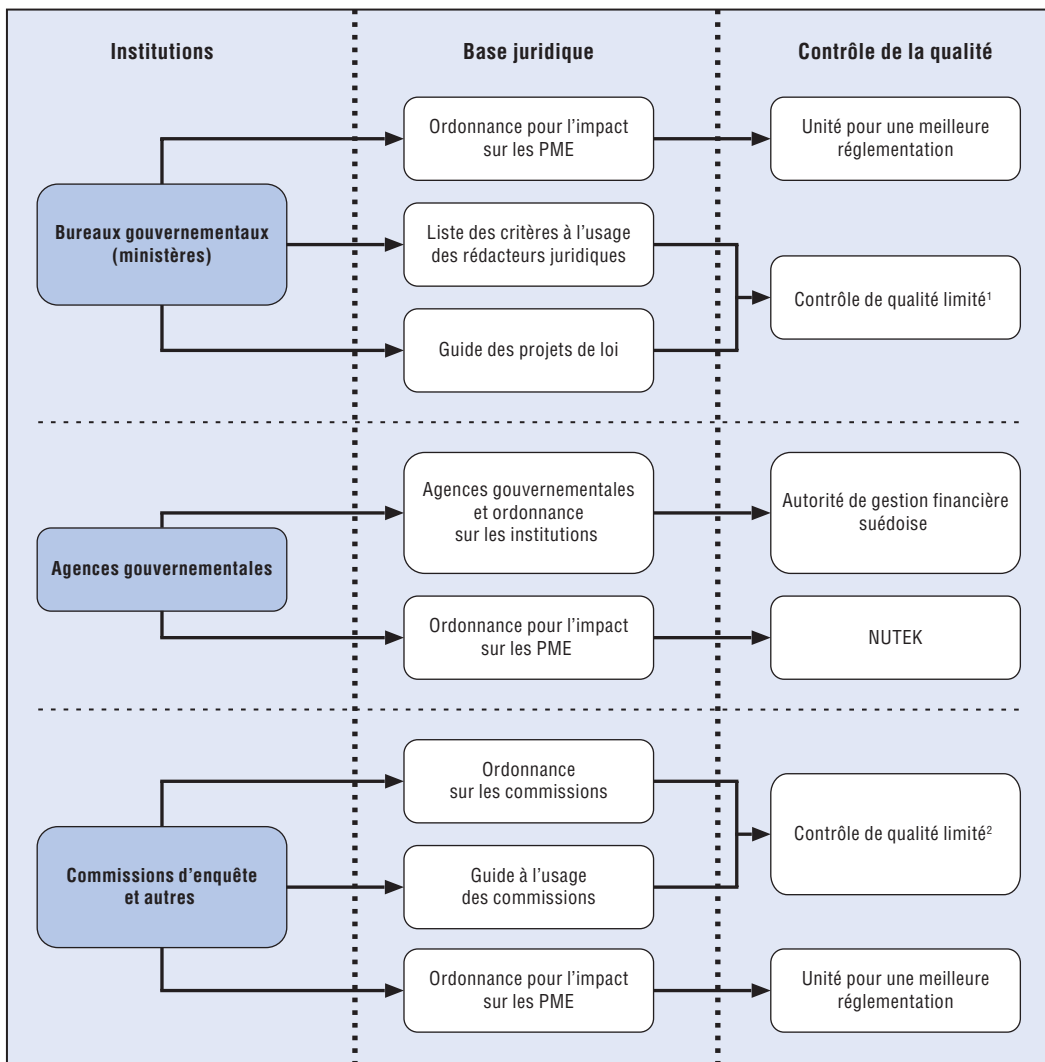
On trouve généralement d'importants éléments d'autorégulation dans les domaines de la gouvernance d'entreprise, des marchés financiers et de la comptabilité dans les pays de l'OCDE. En Suède, l'Autorité suédoise de surveillance financière est l'autorité de régulation officielle, mais plusieurs organismes d'autorégulation l'aident dans son travail.

L'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 est de 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.

Trois éléments essentiels de la structure administrative centrale de la réglementation sont à prendre en considération pour comprendre l'AIR dans le système suédois : les ministères, les agences et les commissions d'enquête². Instaurée par le Cabinet Office en 1995, la liste des critères à l'usage des rédacteurs juridiques s'applique à toutes les entités chargées d'élaborer des réglementations, c'est-à-dire aussi bien au gouvernement qu'à ses agences. En vertu du principe constitutionnel d'autonomie des pouvoirs publics, ces trois types d'institutions sont habilités à réaliser une AIR sous une forme ou une autre (graphique 2.1).

- **Ministères.** Ils sont responsables de la qualité de leur propre législation. La liste des critères instaurée en 1995 par le Cabinet Office aide les rédacteurs juridiques à se poser les bonnes questions lors de l'élaboration d'une nouvelle législation. Un groupe de secrétaires d'État ont publié en 1999 des principes directeurs pour la conduite du travail réglementaire au sein des bureaux gouvernementaux. Ces principes directeurs complètent l'ordonnance sur les Commissions et l'ordonnance Simplex. Chaque ministère dispose d'une unité juridique chargée de contrôler que la liste des critères à l'usage des rédacteurs juridiques est bien respectée lors de l'élaboration des réglementations. Durant la phase de rédaction,

Graphique 2.1. **Système actuel d'analyse d'impact de la réglementation en Suède**

1. Au sein de chaque ministère, une division chargée de la révision juridique et linguistique veille à ce que les rédacteurs juridiques respectent la liste des critères et le Guide des projets de lois lorsqu'ils rédigent les réglementations.
2. Aucun organisme indépendant ne contrôle formellement la qualité du travail des commissions d'enquête mais l'aide d'un expert est disponible en cas de problème économique, statistique ou linguistique.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

différentes unités ministérielles, dont celle qui est plus précisément chargée de veiller à l'amélioration de la réglementation, ont la possibilité de donner leur avis et de s'assurer que leurs intérêts ont bien été pris en compte.

- **Commissions d'enquêtes.** Ces organismes indépendants sont généralement créés par le gouvernement pour contrôler les grands changements réglementaires proposés. Leur travail est encadré par une ordonnance sur les commissions d'enquête, qui exige, entre autres, d'évaluer la réglementation ainsi que le coût des mesures nécessaires pour se conformer à la réglementation en question. Un guide à l'usage des commissions d'enquête définit un certain nombre de lignes directrices pour réaliser ces évaluations et invite les commissions à se conformer aux termes de l'ordonnance Simplex.

Depuis 2001, le gouvernement inclut dans les attributions des commissions chargées des entreprises l'obligation de consulter l'Office suédois chargé d'améliorer la qualité de la réglementation dans le commerce et l'industrie afin de mieux évaluer les répercussions de la réglementation sur les entreprises. Comme le contrôle exercé par ces commissions d'enquête n'en est encore qu'à ses débuts, il est difficile d'en mesurer l'impact. Une nouvelle réglementation peut être tout aussi difficile à évaluer dans la mesure où son effet sur le marché est incertain. Pour ces raisons, les évaluations des commissions d'enquête sont nécessairement difficilement quantifiables. L'absence de contrôle de qualité signifie que les AIR des commissions d'enquête sont de qualité inégale, comme cela a été souligné dans un rapport de l'Office suédois du contrôle de la gestion publique en 2004.

- **Agences.** Une ordonnance-cadre définit les attributions générales des agences et établit une liste des critères des points à vérifier lorsque des agences mettent en place une législation subalterne (conséquences en termes de coûts et consultation des parties financièrement affectées par exemple). L'ordonnance Simplex (AIR pour les PME) s'applique aux agences. Le contrôle de la qualité relève de la compétence de l'Autorité suédoise chargée de surveiller la gestion financière des administrations publiques nationales (une agence qui a perdu de son influence ces dernières années) et de la compétence du NUTEK (qui contrôle au niveau des agences les analyses d'impact de la réglementation sur les PME et les rapports annuels sur les AIR). Le travail de ces deux autorités mériterait d'être regroupé. Plusieurs agences ont demandé que les principes directeurs de l'analyse d'impact contenus dans l'ordonnance pour les institutions et les agences gouvernementales soient regroupés avec ceux de l'ordonnance Simplex et que les rôles entre le NUTEK et l'Autorité suédoise chargée de surveiller la gestion financière des administrations publiques suédoises soit clarifié. Une commission d'enquête a recommandé de réunir dans une seule et même ordonnance tous les principes directeurs de l'analyse d'impact des réglementations contenus dans les deux ordonnances susmentionnées. Les bureaux gouvernementaux travaillent actuellement sur la proposition d'un modèle amélioré de l'analyse d'impact.

Les performances de l'AIR en Suède sont mitigées comme le montre l'encadré 2.4 qui fait le point par rapport aux bonnes pratiques recommandées par l'OCDE. Le pays ne manque ni d'outils ni de conseil, mais il n'existe en revanche aucune structure globale et homogène et il n'y a pas non plus d'examen systématique des impacts majeurs, surtout en ce qui concerne les réglementations mises en place par les agences. Le NNR, chargé d'améliorer la qualité de la réglementation dans le commerce et l'industrie, évalue la qualité des analyses d'impact de la réglementation (AIR) depuis 2002. Cet organisme a mis au point quatre indicateurs de qualité (comme la consultation à un stade précoce, la description des solutions de remplacement et l'analyse des coûts). Ces indicateurs de qualité ont évolué depuis 2002, mais beaucoup de travail reste à faire dans d'autres domaines. Les objectifs de performance ambitieux définis dans les ordonnances-cadres sont rarement atteints par les AIR actuelles, notamment parce qu'il n'existe aucun mécanisme de contrôle de la qualité ayant force de loi (à l'exception de l'Unité pour l'amélioration de la réglementation). Le gouvernement envisage actuellement des réformes pour améliorer les analyses d'impact de la réglementation (AIR) et les réorganiser au sein d'un seul et même système.

Encadré 2.4. Performance de la Suède par rapport aux bonnes pratiques de l’AIR

1. Maximiser l’engagement politique en faveur de l’AIR. Les mécanismes de contrôle de la qualité actuels ne reflètent pas un engagement politique suffisant pour promouvoir une performance globale soutenue de l’AIR.
2. Attribuer avec soin la responsabilité des différents éléments du programme d’AIR. Trop éclaté, le système génère des doublons (deux AIR sont parfois nécessaires) et toutes les entités chargées du contrôle de la qualité ne peuvent pas rejeter une AIR ou la faire modifier.
3. Former les responsables de la réglementation. La Suède a pris un certain nombre d’initiatives de formation et est donc très bien notée à ce niveau.
4. Utiliser une méthode cohérente mais souple. Il n’existe pas de lignes directrices précises sur la manière d’entreprendre une analyse coûts-avantages complète de la législation proposée.
5. Élaborer et mettre en œuvre des stratégies de collecte des données. Il n’y a pas de lignes directrices spécifiques sur la manière d’intégrer des mécanismes de collecte des données et d’analyse quantitative dans les analyses d’impact de la réglementation en Suède.
6. Mieux cibler l’action concernant l’AIR. L’AIR se limite pour l’instant à analyser les coûts imposés aux PME. Toutes les réglementations importantes sont soumises à une AIR, mais il n’est nullement obligatoire de cibler les projets de réglementation susceptibles d’avoir le plus d’impact. Une lacune importante : les listes des critères de l’AIR ne font aucune référence explicite à la législation de l’UE.
7. Intégrer le plus rapidement possible l’AIR au processus d’élaboration des politiques. Bien que les analyses d’impact de la réglementation accompagnent les projets d’ordonnances et de lois, elles ne sont pas toujours effectuées au tout début du processus. Plus de synchronisation au niveau des ministères et des agences permettrait une meilleure intégration de l’AIR dans le processus décisionnel.
8. Communiquer sur les résultats. Contrairement à de nombreux pays de l’OCDE, en Suède, les résultats des AIR ne sont pas systématiquement communiqués au public, sauf pour les rapports définitifs des commissions d’enquête et les projets de lois.
9. Mobiliser la société civile. L’ordonnance sur les institutions et les agences gouvernementales (SFS 1995:1322) et l’ordonnance sur les procédures de consultation (SFS 1982 :668) stipulent que les agences doivent consulter les représentants des entreprises et des collectivités locales. La consultation à un stade précoce est plus fréquente qu’ailleurs et le dialogue avec les entreprises plus ferme, mais des améliorations sont encore possibles.
10. Appliquer l’AIR à la législation nouvelle mais aussi à l’ancienne. L’AIR est appliquée aux deux en Suède.

Mise en place d’autorités de régulation

Les autorités de régulation indépendantes font partie d’une tendance au sein de l’OCDE qui vise à clarifier, à séparer et à gérer au mieux les différentes fonctions de l’État : fonction de régulation, fonction politique et fonction patrimoniale. L’objectif est de mettre les entités de régulation à l’abri des intérêts privés spécifiques et des considérations politiques à court terme. Cela représente un véritable défi pour la plupart des juridictions. Les régulateurs indépendants à qui l’on délègue des pouvoirs de décision ne s’intègrent généralement pas facilement au sein des structures gouvernementales en place. Force est de constater

toutefois que la création d'autorités de régulation indépendantes est une étape incontournable pour pouvoir tirer des avantages économiques de l'ouverture des marchés.

La Suède a été un des premiers pays à déréglementer certains de ses secteurs d'infrastructures. Les chemins de fer, les télécommunications, l'énergie, les services postaux et le transport aérien ont tous été libéralisés. Parallèlement, la Suède n'a pas de structure spécifique pour les régulateurs indépendants. Les pouvoirs publics délèguent généralement leurs prérogatives à des agences gouvernementales. Les agences doivent se conformer à certains principes de conduite et respecter les règles et procédures en faveur de la transparence et de la certitude légale. En Suède, les régulateurs indépendants sont apparus progressivement dans ce contexte, d'où la grande diversité de leurs rôles. Le seul secteur où le régulateur soit explicitement chargé de favoriser la concurrence est celui des télécommunications. L'encadré 2.5, qui évalue l'efficacité des régulateurs suédois par rapport aux meilleures pratiques, permet de constater qu'à de rares exceptions près la structure générale qui prévaut au niveau des agences gouvernementales fonctionne bien aussi au niveau de la régulation sectorielle.

Encadré 2.5. Performances des régulateurs indépendants suédois par rapport aux meilleures pratiques

Les meilleures pratiques des régulateurs indépendants peuvent se résumer comme suit :

- **Pouvoirs.** Les régulateurs efficaces disposent de pouvoirs significatifs : ils sont habilités à émettre des avis, à fixer des règles, à surveiller, à contrôler et à faire appliquer les réglementations, à accorder des licences et des permis, à fixer les prix et à régler des différends. En Suède, les ordonnances sur les agences et organisations gouvernementales définissent des dispositions et principes généraux pour les agences. En dehors de ces principes, la raison d'être des régulateurs varie d'un marché à l'autre.
- **Indépendance.** Les régulateurs tirent leur indépendance du cadre juridique et institutionnel et des dispositions de gouvernance qui les ont institués, modes de nomination inclus. L'autonomie des agences par rapport aux ministères est une règle de gouvernance majeure en Suède. Le processus de recrutement des directeurs généraux des agences manque toutefois de transparence et une commission, actuellement chargée d'examiner l'Instrument du gouvernement, se penche, entre autres, sur ce problème.
- **Responsabilité.** Le pendant de l'indépendance est la responsabilité. Les agences sont généralement tenues de rendre compte de leurs actions sous différentes formes : publications de rapports annuels, procédures décisionnelles transparentes, autoévaluations et évaluations par des organismes extérieurs. Les procédures suédoises régissent l'accès des agences aux rapports sur le projet de loi de finances présenté au Parlement, les capacités parlementaires capables d'enquêter sur des activités de leur choix et le rôle du médiateur en matière de suivi des plaintes.
- **Consultation.** Des consultations efficaces contribuent à renforcer la responsabilité. La loi suédoise sur les procédures administratives définit un cadre global visant à responsabiliser toutes les autorités administratives dans leurs actions tant au niveau des consultations que de la gestion des plaintes.

Encadré 2.5. Performances des régulateurs indépendants suédois par rapport aux meilleures pratiques (suite)

- **Transparence et communication.** Ces deux conditions permettent aux parties concernées de comprendre les décisions et d'avoir confiance dans le processus de prise de décision du régulateur. Cela n'est pas toujours suffisant : des décisions réglementaires très complexes doivent être expliquées et justifiées pour obtenir l'adhésion du public à des actions réglementaires (par exemple par le biais de débats publics, de rapports ou de sites Internet). Les agences gouvernementales suédoises sont tenues de respecter des principes de transparence et de certitude légale et de favoriser l'accès aux documents officiels.
- **Sanctions.** La capacité d'infliger des sanctions est un pouvoir régulateur puissant. La plupart des agences suédoises n'ont aucun pouvoir de sanction direct et doivent s'en remettre pour ce faire aux tribunaux ou exercer des pressions indirectes sur les parties concernées. Cependant, un certain nombre de pouvoirs existent dans certains cas. L'Autorité de la concurrence peut, par exemple, exiger l'engagement formel qu'il sera mis un terme à l'infraction. Cette décision peut aussi s'accompagner d'une amende. L'Agence suédoise de la poste et des télécommunications a quant à elle la possibilité de résilier une permission qu'elle aurait accordée.
- **Voies de recours.** Le fait qu'il existe des voies de recours contre les décisions administratives des régulateurs est important. En Suède, ces voies de recours sont définies dans la loi sur les procédures administratives. On peut regretter toutefois l'absence de procédure d'appel unifiée entre les différents régulateurs sectoriels et l'Autorité de la concurrence. Les pourvois en appel des décisions rendues relèvent de tribunaux différents et il n'y a aucune coordination à ce niveau entre les régulateurs et l'Autorité de la concurrence.
- **Coordination avec l'Autorité de la concurrence.** Un minimum de coordination entre les régulateurs et l'Autorité de la concurrence est indispensable si l'on veut éviter les doubles emplois. Le gouvernement suédois définit la relation administrative entre les régulateurs sectoriels et l'Autorité de la concurrence dans une lettre annuelle qui décrit clairement les attributions de chaque entité. L'Autorité de la concurrence est la seule à pouvoir faire appliquer la loi sur la concurrence mais les autres autorités la consultent souvent en la matière et considèrent que ce type de fonctionnement est satisfaisant.

Mettre à jour les réglementations 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. La Suède s'est attaquée à ce problème de plusieurs manières :

- La clause « couperet ». Cette initiative, mise en place dans les années 90, a permis de rendre caduques des centaines de règles qui n'avaient pas été enregistrées par l'administration à une date donnée. Cette dynamique est née lorsque le gouvernement s'est rendu compte qu'il lui était impossible de faire la liste des réglementations en vigueur. Toutes les agences gouvernementales ont dû créer des registres de leurs ordonnances et à cette occasion, toutes les réglementations redondantes ont été supprimées et toutes les nouvelles lois adoptées par la suite ont été notifiées dans des registres.

- Commissions d'enquête. L'approche de la clause « couperet » n'a pas été réutilisée, le gouvernement ayant préféré charger des commissions d'examiner les cadres réglementaires de secteurs ou de domaines politiques précis comme la fiscalité, les responsabilités du secteur public et la réforme réglementaire.
- Instructions aux autorités publiques. Le gouvernement peut demander aux autorités un rapport sur l'évolution de leur secteur. En vertu de l'ordonnance sur les agences et organisations gouvernementales, les agences gouvernementales sont tenues de suivre et de contrôler en permanence leurs activités et de prendre, le cas échéant, des mesures appropriées pour remédier aux conséquences de leurs réglementations et décisions.

En dépit de ces initiatives et de la pertinence du Plan d'action 2004, on est encore loin d'une approche globale et normalisée et beaucoup de travail reste à faire pour simplifier la réglementation et maîtriser les lourdeurs administratives qu'elle entraîne, comme on pouvait le lire dans un rapport de l'Office suédois du contrôle de la gestion publique daté de 2004. Comme dans bien d'autres pays de l'OCDE, les lois prévoyant la suppression automatique d'un organisme ou d'un programme à l'issue d'une période déterminée sont rares en Suède. Il y en a néanmoins eu quelques exemples dans le milieu des années 80 notamment au niveau des attributions des agents du gouvernement. Trois ordonnances du gouvernement stipulaient l'abolition d'un certain nombre de réglementations élaborées par des agences à compter du 30 septembre 1985. Le contexte a été consigné par écrit par le gouvernement et présenté au Parlement (Skr. 1985/86:165). Près de 150 réglementations émises par des agences ont été ainsi abolies. L'amélioration des analyses d'impact réglementaire permettrait de réaliser une évaluation systématique des coûts de la nouvelle réglementation.

Réduire les charges administratives

Les formalités administratives, qui sont des instruments politiques importants, peuvent aussi servir les intérêts des entreprises en créant des conditions commerciales égales pour toutes au départ. Il n'en reste pas moins que l'inflation de textes de lois constatée partout dans l'OCDE peut freiner l'innovation ou créer des barrières commerciales inutiles. En Suède où l'esprit d'entreprise a besoin d'être encouragé, ce problème revêt une importance toute particulière. Sur le plan de la simplification administrative, la Suède a fait des progrès et est plutôt bien placée par rapport à d'autres pays de l'OCDE. Le gouvernement a lancé plusieurs initiatives importantes, dont le Plan d'action 2004 destiné à alléger et à évaluer les charges administratives des entreprises. La Suède participe également au projet RTS (Red Tape Scoreboard) de l'OCDE qui vise à promouvoir les meilleures pratiques dans le domaine et à réduire au maximum la paperasserie qui a nécessairement un coût pour les entreprises. Cependant, l'obligation de se conformer aux règles de l'UE comme aux règles de l'administration centrale et régionale continue d'être perçue en Suède comme un obstacle à l'entrepreneuriat. La législation sur la protection de l'emploi, les normes environnementales et la réglementation fiscale peuvent être considérées comme des zones particulièrement sensibles.

Le Parlement a exercé des pressions considérables sur le gouvernement pour l'obliger à prendre davantage de mesures. Ces pressions ainsi qu'un rapport de soutien rédigé par l'Office suédois de la gestion publique et intitulé « La réforme de la réglementation des entreprises » sont à l'origine du Plan d'action 2004 mis en place par le gouvernement pour réduire les formalités administratives des entreprises. Ce plan d'action reposait sur une analyse approfondie et des consultations avec les entreprises. Tous les ministères ont dû passer en revue les règlements affectant les entreprises et 46 agences ont dû faire de même

pour leur propre réglementation. Le Plan qui en a résulté prévoyait 310 actions à mettre en œuvre entre 2004 et 2006. Ce plan ne concerne pas directement les instances subnationales mais les entreprises ont déjà pu constater que des simplifications étaient possibles sans réglementation.

Des méthodes pour évaluer les charges administratives seront développées au cours du suivi du Plan d'action, notamment par le NUTEK qui joue un rôle prépondérant à ce niveau. La méthode testée actuellement repose sur un modèle de coût standard permettant d'identifier les clauses entraînant le plus de contraintes administratives pour les entreprises. Cette méthode permettra de réunir les preuves nécessaires pour justifier de nouvelles actions au niveau politique.

Les pays de l'OCDE ont fortement tendance à recourir aux TIC pour simplifier leurs formalités administratives. Comme en témoignent les nombreuses initiatives prises en la matière, le gouvernement suédois attache une grande importance à l'intégration des TIC dans le secteur public. Le programme à long terme lancé en 2002 pour moderniser l'administration publique et la rendre plus conviviale repose, entre autres, sur le concept 24/7 en vertu duquel les agences doivent pouvoir fournir des services et des informations électroniques 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. La dernière stratégie en date consiste à développer l'e-administration en vue d'offrir aux citoyens un service public plus efficace et plus réactif. Le Plan d'action prévoit de s'appuyer sur les nouvelles technologies de l'information pour réduire les formalités administratives, en recourant notamment à l'archivage électronique des documents. Un projet pilote de guichet unique regroupant plusieurs agences est actuellement testé à Stockholm.

Les formalités administratives des entreprises font également l'objet d'une grande attention. Le Conseil national du développement industriel et technique (NUTEK) s'est penché sur la question des autorisations nécessaires pour démarrer une activité et sur le temps requis par les autorités pour traiter ces formalités. Les données disponibles sur ce dernier point étaient souvent quasi-inexistantes. Le NUTEK et six autres autorités impliquées dans la création d'entreprise ont cherché à rationaliser les procédures, essentiellement en proposant des services d'information plus cohérents. Téléchargeable à partir du site Internet du NUTEK, le « Guide de l'entrepreneur » regroupe toutes les informations nécessaires au créateur d'entreprise. Certaines collectivités locales commencent à proposer des guichets uniques pour les jeunes entrepreneurs.

Conclusions

Portée par d'excellentes performances économiques, la Suède a toujours réussi jusqu'ici à répondre de manière adéquate à des priorités politiques majeures sur le plan social et environnemental. Toutefois, compte tenu du vieillissement de la population et du nombre de normes réglementaires de plus en plus strictes demandé, en particulier dans les services publics, les performances économiques actuelles n'autorisent aucune complaisance. Ces performances, en effet, ne pourront perdurer que si les marchés des produits s'ouvrent davantage à la concurrence et si le secteur public gagne en efficacité. Les conditions de base requises pour cette réforme sont déjà en place. Les réformes peuvent s'appuyer sur un processus décisionnel consultatif et consensuel, une grande transparence, des normes strictes en matière d'élaboration et de respect des lois. Les bonnes pratiques réglementaires existent et peuvent faciliter les réformes. Le défi le plus difficile à relever est celui qui consiste à mettre en place une politique réglementaire

cohérente à l'échelle du gouvernement et de la doter du soutien institutionnel nécessaire. Pour ce faire, la politique réglementaire a besoin d'acquiescer une identité à part entière et ne doit pas être considérée juste comme un simple volet de la réforme du secteur public.

Options politiques à envisager

À la lumière du consensus international sur les bonnes politiques réglementaires et de l'expérience concrète des pays de l'OCDE, cette section examine les mesures qui seraient susceptibles d'améliorer la réglementation en Suède. Ces mesures sont inspirées par les recommandations et le cadre d'action contenus dans le *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation*, ainsi que par les *Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation*.

1. Renforcer les mécanismes et capacités de coordination et clarifier le rôle des entités chargées de la réforme réglementaire.

Pour donner de bons résultats, les politiques réglementaires doivent s'accompagner de mécanismes capables d'assurer la gestion, la coordination mais aussi le suivi et la diffusion des progrès accomplis. Une multitude d'organismes sont actuellement chargés de la réforme réglementaire en Suède : plusieurs ministères mais aussi un certain nombre d'agences gouvernementales assument des fonctions spécifiques allant de la promotion de la réforme réglementaire au contrôle de la qualité réglementaire au sein de l'administration. Mais comme les rôles ne sont pas toujours bien définis, il arrive que les tâches se recoupent et que les résultats ne correspondent pas toujours aux attentes.

Même s'il existe un certain nombre de lignes directrices officielles sur le plan de la coordination, le processus réglementaire en Suède est encore trop fragmenté et aurait besoin d'une autorité centrale. Cette autorité ne devra pas être nécessairement un ministère, surtout si les agences parviennent à s'impliquer dans ce travail et à prendre leurs propres initiatives de manière coordonnée. S'il convient de tenir compte des traditions et du contexte spécifique de la Suède, l'expérience de l'OCDE montre que dans un grand nombre de pays, même avec des structures décentralisées comme il en existe au Danemark et aux Pays-Bas, une politique réglementaire, doit pour réussir, s'appuyer sur certain niveau de coordination centrale.

2. Créer un organe consultatif pour sensibiliser les politiques à la réforme réglementaire.

De nombreux pays de l'OCDE ont mis en place des organes consultatifs chargés d'aider en permanence les gouvernements à définir leurs positions et leurs options en matière de réforme réglementaire. Outre qu'ils favorisent la consultation du public, ces organes consultatifs sont aussi une source d'information et de soutien politique. En fonction de leur statut et de leur autorité, ils peuvent avoir une influence considérable sur les décisions finales et mériteraient d'être investis de responsabilités ou de tâches clairement définies dans le processus réglementaire, que ce soit au niveau de l'expertise qu'ils apportent ou du consensus qu'ils permettent d'obtenir.

La Suède a besoin d'un organe central doté d'une véritable autorité politique pour sensibiliser le public à l'urgence de la réforme réglementaire. Les commissions d'enquête existantes sont certes une excellente source d'expertise mais elles sont limitées dans leurs attributions et ne peuvent pas librement décider de leurs priorités. Un organe consultatif permanent qui serait indépendant du gouvernement pourrait accélérer la réforme réglementaire. Même si sa composition et sa nature devront tenir compte des besoins

spécifiques de la Suède, cet organe ne pourrait que renforcer la longue tradition fondée sur la recherche d'un consensus, la consultation et la participation des parties prenantes dans le processus décisionnel. Une des fonctions les plus importantes de cette entité serait de créer un intérêt pour la réforme réglementaire au niveau politique. Les autres institutions réglementaires disposeraient ainsi d'un point de référence qui leur éviterait de se disperser et qui leur permettrait de mener des actions ciblées, harmonisées et efficaces. Doté d'une structure permanente, cet organe pourrait compléter le travail des commissions d'enquête. L'organe consultatif pourrait activement participer à la conception de stratégies de simplification administrative et à l'évaluation de la future législation.

Le gouvernement élu en septembre 2006 a annoncé dans son projet de loi de finances la création d'un organe officiel qui sera, entre autres, chargé d'examiner minutieusement les lois et autres réglementations affectant les entreprises. Toutefois, au moment de finaliser ce rapport, les fonctions exactes de cet organe ne sont pas encore définies. On ne sait pas, notamment, s'il aura un rôle de conseil, s'il associera le secteur privé à son action et s'il bénéficiera d'un soutien politique.

3. Rationaliser et mieux contrôler la qualité du système actuel des analyses d'impact de la réglementation (AIR).

Les analyses d'impact de la réglementation (AIR) sont très courantes dans les pays de l'OCDE. Même si leur système diffère en fonction des conditions sociales, économiques, culturelles et historiques des pays, les AIR sont considérées partout comme des outils d'aide à la décision et sont donc toujours plus dynamiques. Axées essentiellement sur des méthodes empiriques, les AIR tiennent compte des effets de la réglementation sur le commerce, l'innovation et la concurrence.

Dans son cadre réglementaire actuel, la Suède réalise différents types d'analyses. En dehors du fait que les analyses d'impact reposent sur des instruments juridiques qui varient en fonction des autorités publiques qui les réalisent, de nombreuses institutions participent à l'évaluation et au contrôle de la qualité des AIR du fait de la structure très décentralisée du cadre de gouvernance suédois. Un certain nombre d'éléments importants pour réaliser des AIR appropriées sont déjà en place, comme les lignes directrices à l'intention des régulateurs, l'intégration de solutions de remplacement, etc³. Le défi consiste toutefois à rationaliser le système actuel pour faire de l'analyse d'impact un outil plus efficace d'aide à la décision réglementaire.

Les imperfections du système actuel se situent à plusieurs niveaux. Sur le plan de la structure organisationnelle d'abord, le cloisonnement entre les analyses d'impact réalisées par les agences, les bureaux gouvernementaux et les commissions d'enquête ne permet pas de disposer d'un cadre d'analyse et de mise en œuvre unique. Sauf pour les PME, les critères d'évaluation varient en fonction des institutions. Il n'existe pas d'instructions formelles sur les critères à respecter dans le cadre d'une analyse d'impact de la réglementation. Comme dans les autres pays de l'OCDE, ces analyses devraient être considérées comme un outil intégré permettant aux décideurs d'évaluer les différentes options possibles et leurs conséquences à partir de précieuses données empiriques et d'un cadre global. En Suède, cela supposerait d'appliquer des méthodes cohérentes et uniformes. Une seule ordonnance qui s'appliquerait à toutes les institutions impliquées dans l'élaboration des lois et des réglementations pourrait favoriser une standardisation des procédures et éviter les chevauchements de tâches. Les AIR pourraient alors être publiées dans un seul document et le système gagnerait en transparence.

Deuxièmement, la portée des analyses d'impact de la réglementation mériterait d'être réexaminée. À l'heure actuelle, la différence du système suédois tient au traitement séparé des PME. Même si toute agence suédoise envisageant d'émettre une réglementation subordonnée est tenue, entre autres, d'en évaluer les coûts et les autres conséquences et même si l'ordonnance sur les commissions stipule clairement que ces coûts et conséquences doivent impérativement figurer dans tous les rapports des commissions d'enquête, le système reste fragmenté. Il serait souhaitable que la Suède intègre la perspective des PME dans une analyse d'impact globale qui s'appliquerait à toutes les lois et réglementations, nouvelles ou modifiées. Il faudrait néanmoins que cette analyse s'accompagne d'une évaluation des objectifs du gouvernement et des priorités du système. Pour que les AIR suédoises soient plus ciblées, il faudrait aussi mieux préciser quand et comment préparer des AIR. L'examen d'une loi ou d'une réglementation nécessite des ressources techniques et humaines à différents niveaux, ainsi que le soutien politique du gouvernement et une forte mobilisation des parties concernées au tout début du processus.

Troisièmement, le contrôle de qualité des AIR présente des lacunes importantes. Premier défaut : l'absence d'évaluations systématiques. Toutes les lois ne font pas l'objet d'une analyse coûts-avantages et sauf pour les PME, il n'existe aucun mécanisme permettant de vérifier que l'analyse quantitative a été correctement effectuée. Pour cette raison, l'analyse coûts-avantages est rarement utilisée dans le processus décisionnel même si, dans un système fondé sur le consensus, les propositions doivent recevoir l'assentiment général avant d'être acceptées. Deuxième défaut : l'absence d'autorité centrale chargée de contrôler la qualité des AIR. Du fait de cette absence d'autorité centrale qui tient au cadre institutionnel de la réforme réglementaire en Suède et de l'application incohérente des outils d'assurance qualité, l'examen approfondi des projets de loi peut varier de manière très significative.

La structure institutionnelle suédoise ne permet pas d'imposer des normes de contrôle de qualité. Elle ne permet pas non plus d'imposer des mécanismes pour superviser les outils réglementaires comme l'AIR et les critères d'évaluation de la qualité de la réglementation. C'est pourquoi les AIR sont de qualité inégale et l'examen des projets de lois plus ou moins approfondi. Un soutien institutionnel plus cohérent permettrait de créer des synergies et de promouvoir une mise en œuvre plus efficace, plus cohérente et plus transparente des politiques réglementaires en Suède.

Il serait donc souhaitable que la Suède envisage de se doter d'un système uniforme, cohérent et englobant tous les aspects de l'analyse d'impact de la réglementation. Ce système serait régi par une seule ordonnance qui stipulerait clairement quand et comment réaliser des AIR. Il conviendrait également de clarifier le rôle des institutions chargées de contrôler la qualité de ces AIR, à savoir l'unité chargée d'améliorer les mécanismes de régulation au sein du ministère de l'Industrie, de l'Emploi et des Communications, l'Autorité suédoise chargée de surveiller la gestion financière des administrations publiques nationales et le Conseil national du développement industriel et technique (NUTEK). Il serait également bon d'accroître les ressources humaines et techniques dédiées aux AIR dans les bureaux gouvernementaux, les commissions d'enquête et les agences.

4. Poursuivre la simplification des procédures administratives notamment pour les PME et améliorer l'utilisation de mécanismes à base de TIC.

La simplification administrative fait partie intégrante des politiques de réforme réglementaire de nombreux gouvernements et des programmes de gouvernance publique

au sens large. Depuis quelques années, ces efforts sont menés sous la pression croissante des entreprises qui réclament une réduction des formalités administratives pour accroître leur compétitivité. La simplification administrative, qui relève du cadre plus large de la qualité réglementaire, devrait être considérée comme un complément à part entière de réformes réglementaires plus fondamentales.

Comme dans de nombreux pays de l'OCDE, les politiques visant à réduire la bureaucratie constituent une priorité en Suède. Les stratégies de simplification administrative devraient se concentrer sur : le contrôle *ex ante* des lourdeurs introduites par les nouvelles lois (concept de flux) et la réforme *ex post* de la lourdeur réglementaire existante (concept de stock). En matière de simplification, certains pays de l'OCDE ont de solides stratégies *ex ante* tandis que d'autres privilégient les stratégies *ex post*.

De nombreux pays ont actuellement tendance à éviter les lourdeurs administratives en améliorant l'élaboration des lois *ex ante*, c'est-à-dire en réalisant des contrôles de procédures avant l'introduction d'une nouvelle loi ou réglementation. Dans plusieurs pays de l'OCDE, ce contrôle a lieu essentiellement durant le processus AIR. En Nouvelle-Zélande par exemple, quand un projet de loi risque de créer de la « paperasserie » supplémentaire pour les entreprises, les coûts induits par ce projet de loi doivent être obligatoirement chiffrés afin qu'ils puissent être comprimés au maximum. Aux Pays-Bas, les charges administratives induites par les nouvelles réglementations sont systématiquement évaluées. Au Danemark, les répercussions administratives et économiques sont évaluées au niveau de toutes les entreprises et non pas seulement au niveau des PME comme c'est le cas actuellement en Suède. Pour se doter d'un système performant, la Suède devrait rendre l'analyse systématique des répercussions administratives obligatoire pour chaque nouvelle réglementation ou chaque amendement et mettre en place un processus de suivi automatique qui permettrait de vérifier que les réglementations donnent bien les résultats escomptés une fois mises en œuvre. Il serait ainsi possible de contrôler les performances de la réglementation par rapport aux objectifs initiaux, ce qui serait d'une grande valeur pour l'AIR *ex ante*.

La simplification administrative consiste essentiellement à établir des priorités et à identifier les lourdeurs bureaucratiques à éliminer. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les gouvernements ont de plus en plus tendance à ancrer leurs stratégies de simplification sur des preuves factuelles de lourdeurs. Le précédent gouvernement suédois, suite à une résolution du Parlement, a lancé un Plan d'action visant à réduire les charges administratives des entreprises. Cette initiative a déjà donné des résultats concluants : les ministères et les agences ont déjà fait 310 propositions de simplification. Le nouveau gouvernement a récemment lancé un appel pour que des mesures soient présentées au printemps 2007. Les mesures en question constitueront le socle d'un vaste nouveau plan d'action. Une évaluation plus complète des lourdeurs administratives sera menée à bien dans les mois à venir. Le NUTEK continuera de mesurer les secteurs qui restent à évaluer. L'objectif est que toutes les mesures des coûts administratifs pour les entreprises soient achevées courant 2007.

Depuis quelques années, la simplification administrative s'opère sous la pression croissante des entreprises qui réclament une réduction des formalités administratives pour accroître leur compétitivité. Les pays de l'OCDE sont aujourd'hui confrontés à plusieurs questions importantes : quelles répercussions peuvent avoir les efforts de simplification administrative sur d'autres efforts visant à améliorer l'efficacité du secteur public? Comment améliorer la coordination des actions menées à différents niveaux du

gouvernement? Quels autres objectifs les gouvernements pourraient-ils se fixer pour améliorer la compétitivité des entreprises? Comment surmonter plus facilement les obstacles à la réforme administrative et comment réduire durablement la bureaucratie? Ces questions sont également valables pour la Suède : le gouvernement suédois devrait compléter et renforcer ses efforts en matière de simplification administrative, en intégrant la réduction des charges administratives des entreprises dans un programme plus large d'amélioration de la qualité de la réglementation, soutenu au niveau politique et capable de renforcer la transparence des processus et les mécanismes de consultation avec les parties prenantes directement concernées par les charges administratives.

La Suède devrait continuer à promouvoir sa politique en faveur des PME et tenir compte du point de vue de ces dernières pour réduire les charges administratives, en reconnaissant notamment que ce secteur a plus de difficultés que d'autres à se conformer aux exigences de l'administration. Reste à savoir cependant si l'attention particulière accordée aux PME ne mériterait pas d'être étendue à toutes les autres entreprises. En Suède, les entreprises doivent remplir beaucoup de formulaires pour se conformer aux exigences des différentes agences. Cette paperasserie coûte du temps et de l'argent aux entrepreneurs. La Suède a beau être mieux placée que d'autres pays en la matière, faciliter la création d'entreprise dans ce pays passe nécessairement par une simplification des formalités.

La Suède devrait recourir davantage aux TIC pour simplifier les procédures administratives. Sur le plan des formalités à accomplir, le Guide des entrepreneurs pourrait être amélioré. La création d'un portail d'information centralisé est d'une importance cruciale pour la réussite d'un projet d'e-administration. Ce portail ne doit pas seulement fournir des informations administratives pertinentes. Il doit aussi permettre de réaliser toutes sortes de transactions avec l'administration. Il serait souhaitable d'envisager la création d'un guichet unique pour les formalités des entreprises.

5. Améliorer l'évaluation des charges administratives.

Des expériences récentes dans les pays de l'OCDE montrent que l'approche quantitative tend de plus en plus à être la principale source d'évaluation et de quantification des charges administratives. En fait, faute de pouvoir mesurer objectivement les lourdeurs existantes, il est également difficile de mesurer de manière objective l'efficacité des programmes de simplification et de les diriger vers les secteurs qui en ont le plus besoin. Cela explique pourquoi les pays de l'OCDE s'efforcent de plus en plus d'évaluer les lourdeurs de manière systématique et de multiplier les preuves concernant les charges administratives, à la fois pour les identifier correctement et cibler les priorités de la réforme, mais aussi pour suivre l'évolution de ces charges au fil du temps et mesurer les répercussions positives de la réforme.

Conformément aux meilleures pratiques internationales, la Suède est engagée dans un processus de mesure des charges administratives. Le défi consiste à englober toutes les réglementations qui ont été exclues du processus initial. Un effort particulier devra être fait au niveau des procédures fiscales et des réglementations sur le travail et l'environnement pouvant se rattacher à la promotion des PME. L'objectif de réduire les charges administratives des entreprises de 25 % d'ici 2010 annoncé dans le projet de loi de finances pour 2007 atteste de l'engagement politique du nouveau gouvernement à cet égard.

6. Renforcer la gouvernance des régulateurs des secteurs économiques.

Les pays de l'OCDE font de plus en plus appel à des régulateurs lorsque des secteurs économiques, autrefois dominés par des industries monopolistiques, s'ouvrent à la

concurrence. C'est le cas pour des secteurs reconnus d'utilité publique, comme ceux de l'énergie et des télécommunications et d'autres secteurs requérant une surveillance prudentielle spécifique. La régulation a pour but de mettre les transactions commerciales à l'abri des interférences politiques directes et des intérêts particuliers des secteurs régulés notamment. L'indépendance va de pair avec la transparence, la stabilité et l'expertise.

Dans la structure actuelle du modèle de gouvernance suédois, les autorités régulatrices sectorielles ont le même statut que les autres agences gouvernementales à quelques pouvoirs supplémentaires près. Ce statut leur donne une autonomie considérable, mais pas carte blanche. Leurs pouvoirs quasi-juridictionnels (règlement des différends et pouvoir de sanction) sont limités. Comme leur raison d'être varie d'un marché à l'autre, ces autorités de régulation sont également soumises à des contraintes très différentes. La mise en lumière des problèmes communs permettrait toutefois d'explorer de nouvelles voies d'amélioration.

Le processus de nomination et les structures de gouvernance des autorités de régulation sectorielles mériteraient d'être rationalisés. L'autonomie de ces autorités pourrait être renforcée si les membres de ces instances dirigeantes étaient nommés, comme c'est le cas dans de nombreux pays de l'OCDE, sur des périodes qui se chevauchent. Il devrait être possible d'améliorer la responsabilité de ces instances en renforçant l'évaluation de leur conduite et du bien fondé de leurs décisions.

À l'instar des agences, les régulateurs sectoriels n'ont, à quelques rares exceptions près, aucun pouvoir de sanction direct et c'est pour eux un handicap supplémentaire. Dans le système judiciaire suédois, les recours doivent être adressés aux tribunaux administratifs mais ce système est lourd car il n'existe pas de système d'appel unifié entre les régulateurs sectoriels et l'Autorité de concurrence. Les décisions des régulateurs sectoriels tendent à faire l'objet d'un recours auprès des tribunaux administratifs, alors que les décisions de l'Autorité de la concurrence font généralement l'objet d'un appel devant le tribunal de la ville de Stockholm et le tribunal de commerce. Une révision du système d'appel suédois qui déboucherait sur un système juridictionnel unifié contribuerait à améliorer la coordination entre les régulateurs sectoriels et l'Autorité de la concurrence. Une commission d'enquête a été chargée d'étudier le niveau d'efficacité de l'application de la loi sur la concurrence et des procédures de recours.

Notes

1. Cf. chapitre 5 pour une vision d'ensemble plus complète, notamment sur l'interface entre les autorités locales et nationales.
2. Cf. chapitre 5 (AIR au niveau administratif subnational).
3. OCDE (2006), *Éliminer la paperasserie : Des stratégies nationales pour simplifier les formalités administratives*, Paris.

Bibliographie

- Finansdepartementet (2004), *Tillsyn*, Stockholm, SOU 2004:100.
- Kommerskollegium (2005), *Visst är EU vår hemmamarknad – nästan all vår export går dit*, Stockholm.
- Ministère des Finances, *Towards the 24/7 Agency*, Government Offices of Sweden, Stockholm.
- Ministère de l'Industrie, de l'Emploi et des Communications (2005), *The Swedish Government's Action Plan to Reduce Administrative Burden for Enterprises*, Stockholm.

- OCDE (1997), *L'analyse de l'impact de la réglementation : meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2005), *Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation*, Paris.
- OCDE (2005), *Designing Independent and Accountable Authorities for High Quality Regulation*, compte-rendu d'une réunion d'experts qui s'est tenue à Londres les 10 et 11 janvier 2005.
- OCDE (2006), *Administrative Simplification*, publication à paraître.
- Office suédois chargé d'améliorer la qualité de la réglementation dans le commerce et l'industrie (2004), *The NNR Regulation Indicator for 2004*, NNR, Stockholm.
- Office suédois chargé d'améliorer la qualité de la réglementation dans le commerce et l'industrie (2005), *How High is the Quality of the Swedish Central Government's Regulatory Impact Analysis (RIA) in the Business Sector?*, *The NNR Regulation Indicator for 2005*, NNR, Stockholm.
- Sterzel, F. (1999), « How Does the EU Hinder Swedish Deregulation? », *EU and official Swedish regulations*, rapport, septembre.
- Sterzel, F. (2001), *Simplifying EU Regulations. Lessons from Swedish Regulatory Experiences*.
- Statskontoret (2005), *Six Deregulations. Liberalisation of the Markets for Electricity, Postal Services, Telecommunications, Domestic Air Traffic, Rail and Taxi Services in Sweden*, Stockholm.
- Swedish Cabinet Office (1995), *Control by Regulation. Check-list for Legal Drafters*, Stockholm.
- Swedish National Audit Office (2004), *Simplification of Rules for Companies*, Synthèse, RiR 2004:23.

PARTIE II
Chapitre 3

La politique de la concurrence

Introduction et contexte

Les fondements de la politique de la concurrence en Suède remontent à l'adoption, en 1925, d'une loi sur les enquêtes dans les entreprises et associations monopolistiques. Cependant, faute d'agence chargée de la faire appliquer, cette loi aux pouvoirs limités, n'est jamais entrée en vigueur. L'autre tournant décisif s'amorça juste après la Seconde Guerre mondiale, lorsque les défenseurs du système de contrôle et de planification de l'économie de guerre entrèrent en conflit avec les partisans d'une économie de marché ouverte fondée sur la libre concurrence. La position qui prônait la concurrence l'emporta largement et n'a cessé de se développer depuis. La loi de 1953 sur les pratiques commerciales restrictives (*Restrictive Trade Practices Act*) a été la première à produire des effets : basée sur le « principe de l'abus », cette loi visait à éliminer les effets nocifs des pratiques restrictives (plutôt qu'à les interdire). De nouvelles institutions chargées de faire appliquer la loi ont été créées et des instruments ont été mis en place comme le registre public des cartels pour accroître la transparence et encourager la concurrence. Après la guerre, le système de contrôle des prix perdura mais fut assoupli. Le mécanisme de contrôle permanent céda la place à un régime de surveillance qui prévoyait une option de contrôle si nécessaire. Entre 1970 et 1990, la Suède eut largement recours aux contrôles de prix sélectifs pour lutter contre l'inflation.

La dernière évolution radicale de la politique et du droit suédois de la concurrence date de la fin de la crise économique du début des années 1990. La crise déclencha une série de réformes ambitieuses qui entraînèrent une vaste déréglementation des marchés de produits mais aussi l'introduction d'une nouvelle loi sur la concurrence et la création d'une autorité en la matière qui remplaça le modèle en vigueur depuis la guerre, autrement dit, depuis près de 40 ans. S'inspirant de l'approche de l'UE, le nouveau régime de la concurrence repose aujourd'hui sur le principe de l'interdiction et s'appuie sur des règles claires et des mesures coercitives énergiques. Les contrôles de prix et le « principe de la négociation » (visant à influencer directement la fixation des prix de l'entreprise et l'application de la loi de la concurrence) ont été mis de côté. Dans le cadre de la promotion de la nouvelle loi, le gouvernement a clairement indiqué que la concurrence était d'une importance décisive pour le dynamisme de la croissance de l'économie suédoise et un principe structurant pour l'économie.

La loi de 1993 sur la concurrence (*Competition Act ou CA*) est toujours en vigueur aujourd'hui mais a subi un certain nombre d'amendements, dont certains sont significatifs comme le programme de clémence. Cette loi repose sur trois principes fondamentaux : interdiction des accords restrictifs, interdiction de l'abus de position dominante et contrôle des concentrations d'entreprises. Les termes de cette loi ont très largement été harmonisés avec les règles de concurrence du traité CE, même si les normes de contrôle des fusions restent légèrement différentes. Le champ d'application de cette loi est d'une étendue rare dans les autres pays de l'OCDE. Les institutions comprennent l'Autorité suédoise de la concurrence (*Swedish Competition Authority ou SCA*) et deux tribunaux, le tribunal de la ville

de Stockholm (*Stockholm City Court*) et le tribunal de commerce (*Market Court*). Ce dernier est le tribunal de dernière instance pour les affaires de concurrence. Ses décisions ne peuvent pas être portées en appel par le gouvernement. L'approche politique, très large, couvre l'application de la loi mais aussi sa promotion et toutes les autres actions aptes à renforcer la culture de la concurrence comme le soutien de travaux de recherche universitaire.

Contenu de la loi sur la concurrence et autres corollaires

Accords restrictifs

Tous les accords entre entreprises (au sens défini par l'UE) sont interdits s'ils ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser « de manière appréciable » le jeu de la concurrence sur le marché. L'Autorité suédoise de la concurrence (SCA) a publié dans des lignes directrices sa définition de l'expression « de manière appréciable » sans préjudice de l'interprétation qui pourrait en être faite par les tribunaux. Des accords de coopération entre entreprises ne seront pas considérés comme une atteinte « appréciable » à la concurrence si ces entreprises ne détiennent pas plus de 10 % du marché à elles toutes dans le cadre d'accords horizontaux ou pas plus de 15 % dans le cadre d'accords verticaux. Certains types d'accords comme la fixation de prix horizontaux ou les accords de partage de marché seront toujours considérés comme ayant un effet appréciable et sont donc formellement interdits.

Il existe une exemption générale pour des accords d'un certain type, comme ceux visant à favoriser le progrès technique ou économique ou ceux qui profitent aux consommateurs. Le gouvernement peut émettre des exemptions par catégorie que l'Autorité suédoise de la concurrence peut rendre inapplicables à un accord individuel. Comme dans le cadre de la législation européenne, les sociétés doivent évaluer si l'accord ouvre droit ou pas à une exemption. Seule la loi sur la concurrence (*Competition Act*) permet d'en juger et les seuls organismes à pouvoir déterminer si une interdiction s'applique sont l'Autorité suédoise de la concurrence et les tribunaux. Cette condition est clairement énoncée dans la loi.

Les accords verticaux sont traités avec plus de clémence que les accords horizontaux (le seuil de la part de marché est de 15 %). Le gouvernement a toutefois émis une exemption par catégorie pour certaines limitations verticales quand le fournisseur détient jusqu'à 35 % du marché. Certains types d'accords verticaux seront toujours considérés comme ayant un effet appréciable sur la concurrence (notamment certains systèmes de prix minimum imposé ou certaines restrictions territoriales).

Le gouvernement a émis sept exemptions par catégorie. Trois sont sectorielles et les quatre autres s'appliquent à des catégories d'accords possibles dans n'importe quel secteur. Sur les sept, six sont fondées sur des règles de l'UE. L'exemption pour les sociétés de taxis ne relève pas des règles de l'UE. Contrairement à la plupart des autres États membres de l'UE, la Suède a déréglementé le marché des taxis. Très peu peuplée par endroits, la Suède a jugé nécessaire de prendre des mesures spéciales pour soutenir les services de taxis dans ces zones-là.

Abus de position dominante

Tout abus de position dominante de la part d'une ou de plusieurs entreprises sur un marché donné est interdit. Les dispositions suédoises en la matière correspondent aux dispositions européennes (sauf que l'interdiction suédoise s'applique même si le commerce entre États membres n'est pas affecté). L'application des règles s'appuie sur la

jurisprudence de la CEJ. Et comme pour tous les autres domaines d'application, la loi sur la concurrence est la seule à pouvoir être prise en considération.

Les dispositions sur l'abus de position dominante se sont avérées particulièrement utiles dans les secteurs d'infrastructures libéralisés où les anciens monopoles tendent encore à être omniprésents. Ces règles ont permis d'éviter que les clients ne se retrouvent prisonniers de systèmes de rabais de fidélité ou de politiques de prix prédatrices. Au niveau de l'accès aux réseaux et des goulets d'étranglement, la loi s'est toutefois révélée moins efficace et des réglementations sectorielles ont dû prendre le relais. Entre 1993 et 2004, l'Autorité de la concurrence a traité 14 cas d'abus de position dominante dans les secteurs libéralisés.

Fusions

Les dispositions de la loi sont calquées sur les règles de la CE mais, comme ces dernières ont récemment été modifiées, un comité gouvernemental est actuellement chargé de réharmoniser les textes. Une concentration d'entreprises est interdite « si elle crée ou renforce une position dominante qui entrave ou qui est susceptible d'entraver de manière significative l'existence ou le développement d'une concurrence effective dans un pays ou dans une partie importante de ce pays ». Mais une concentration « pourra également être interdite même si elle ne compromet pas de manière significative la sécurité nationale ou l'offre de produits de première nécessité », ce qui signifie que des intérêts politiques autres que ceux de la concurrence pourront prévaloir. Ni le tribunal ni l'Autorité suédoise de la concurrence n'ont encore eu à statuer sur cette deuxième condition. À la différence de nombreux pays de l'OCDE, en Suède, le gouvernement n'a pas la possibilité de s'opposer à une fusion. L'Autorité suédoise de la concurrence (SCA), le tribunal de la ville de Stockholm et le tribunal de commerce sont les seules entités à pouvoir engager ce processus. Plutôt que d'interdire une concentration, la SCA peut ordonner la cession d'activités ou d'autres actions visant à en éliminer les effets négatifs si les parties prennent des engagements volontaires.

Dans la vaste majorité des cas, les concentrations notifiées à l'autorité suédoise s'avèrent ne soulever aucun problème de concurrence et les problèmes ont clairement tendance à être résolus autrement que par des ordonnances formelles ou des interdictions, la SCA ne statuant qu'en dernier ressort. Depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1993, cinq fusions seulement ont été portées devant le tribunal : trois ont été rejetées et les deux autres ont été abandonnées par les parties concernées. Dix-sept concentrations notifiées ont été approuvées par la SCA sur la base de mesures correctives. Avantageuse en termes de ressources, cette procédure, qui repose entièrement sur la SCA, n'a cependant pas la transparence d'un procès qui contribue à clarifier la loi aussi bien pour l'agence que pour les acteurs de marché. Qui plus est, faute d'évaluation systématique, l'impact de cette approche sur la concurrence n'est pas évident. Il est à noter également que dans ce contexte, de nombreuses fusions impliquant des sociétés suédoises n'ont été examinées que par la Commission européenne.

Aide d'État

L'aide d'État est régie au niveau de l'UE par les articles 87-89 du Traité CE. Indépendamment du gouvernement qui les octroie, les subventions en tout genre, subventions indirectes incluses, sont interdites quand elles risquent de fausser le jeu de la concurrence et d'avoir un impact sur le commerce entre des États membres. Des

exemptions sont toutefois possibles. La Commission européenne veille au respect de cette règle et à l'instar des autres États membres, la Suède est tenue de notifier à Bruxelles toutes les aides d'État au-delà de certains seuils.

La directive européenne sur la transparence (encadré 3.1) a amené la SCA à jouer un nouveau rôle. En vertu de la législation suédoise qui se conforme à cette directive, la SCA est chargée de veiller au respect des règles de transparence et est habilitée à ce titre à demander aux entreprises toutes les informations jugées pertinentes au nom de la Commission européenne.

Encadré 3.1. La directive européenne sur la transparence

La directive européenne sur la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises cotées en Bourse oblige les entreprises privées et publiques actives à la fois dans le secteur réservé et le secteur concurrentiel à tenir une comptabilité séparée. La directive a pour but de faciliter l'analyse de la Commission européenne et le contrôle des aides d'état susceptibles de fausser la concurrence. Un exemple important est le subventionnement croisé des activités économiques d'une entreprise publique sur des marchés concurrentiels en utilisant les profits d'activités protégées par des droits de monopole. La Commission européenne peut se procurer l'information requise auprès d'une autorité compétente de l'État membre.

L'aide d'État (en dessous de certains seuils) n'est pas soumise aux règles de l'UE, mais peut néanmoins sérieusement fausser la concurrence sur le marché national, en particulier au niveau local et au détriment des petites entreprises. Plusieurs rapports, dont certains émanant de la SCA, ont souligné ce problème, mais aucune mesure pour y remédier n'a encore été prise à ce jour.

Marchés publics

Les marchés publics au-delà de certains seuils sont également régis par le droit communautaire que les tribunaux nationaux, l'Autorité de surveillance nationale, la Commission européenne et, en dernier recours, la Cour européenne de Justice sont chargés de faire respecter. Deux lois suédoises s'appliquent : la loi sur les marchés publics (*Public Procurement Act* ou PPA) qui vise à mettre en œuvre les directives européennes et la loi sur les comportements abusifs en matière de marchés publics (*Act on Undue Behaviour in Public Procurement*). Cette dernière autorise la SCA à intenter une action en justice contre un gouvernement, à quelque niveau que ce soit, dans le cas d'une discrimination à l'égard d'une société adjudicataire, mais cette loi est inopérante dans la pratique. La loi sur les marchés publics (PPA) régit l'organisation des marchés publics dans le but d'assurer un traitement équitable des fournisseurs en compétition et une utilisation efficiente des fonds publics. Les règles de la concurrence (comme l'interdiction des accords restrictifs) s'appliquent également aux sociétés engagées dans des marchés publics.

Plusieurs rapports, gouvernementaux ou autres, soulignent les difficultés actuelles, dues notamment à l'absence de sanctions effectives. Les responsables publics sont conscients du problème. Par ailleurs, le gouvernement prévoit de transférer la surveillance des marchés publics à l'actuelle SCA. Il existe également un conflit entre le pouvoir judiciaire et les administrations locales, ces dernières refusant parfois de respecter certaines décisions de justice (voir chapitre 4).

Concurrence déloyale et protection des consommateurs

En Suède, la concurrence déloyale est rattachée à la politique de protection du consommateur, qui est considérée comme un outil complémentaire de la politique de la concurrence et qui a pour but de veiller au bon fonctionnement des marchés dans l'intérêt des consommateurs. Les dispositions relatives à la concurrence déloyale ne se trouvent pas dans la loi sur la concurrence mais dans plusieurs autres lois. La loi sur le marketing, par exemple, contient des règles sur la publicité mensongère et les pratiques commerciales déloyales. Le rôle du médiateur des consommateurs, qui est également à la tête de l'Agence de la consommation, consiste à faire respecter ces règles. Le législateur est parti du principe qu'il existe, sur la place de marché, un déséquilibre naturel entre les entreprises et les consommateurs et qu'il est indispensable que les consommateurs puissent être entendus haut et fort pour que l'économie de marché puisse être efficiente. Ces principes ressortent clairement dans les dispositions de la loi sur le marketing. Le marketing déloyal dépasse le simple cadre de la publicité mensongère. Les pratiques agressives ou contraires à l'éthique sont également sanctionnées par la loi. Prouver que le marketing n'est pas déloyal est à la charge de l'entreprise. Les consommateurs ont accès à la justice par l'intermédiaire d'un bureau chargé de recueillir leurs plaintes (*Consumer Complaints Board*) et peuvent parallèlement saisir le tribunal de commerce. Le médiateur des consommateurs peut, dans l'intérêt collectif de ces derniers, intenter une action devant le tribunal de commerce pour publicité mensongère ou déloyale. La SCA et l'Agence chargée de la protection des consommateurs coopèrent de manière formelle et informelle.

Institutions chargées de la politique de la concurrence et de son application

Institutions chargées de la politique de la concurrence

La SCA est officiellement chargée de faire appliquer la loi, de promouvoir des réformes en faveur de la concurrence et de soutenir la recherche sur les enjeux de la concurrence. Son statut d'agence gouvernementale (qu'elle partage avec d'autres agences) lui confère une autorité émanant du gouvernement. Ce dernier décide collectivement du budget annuel alloué à la SCA et définit dans une lettre annuelle les tâches et les missions de l'Autorité de la concurrence, mais son influence ne va pas au-delà. En aucun cas, en effet, le gouvernement ne peut peser sur les décisions ou la conduite des affaires de la SCA. Ces prérogatives sont celles du directeur général qui, à l'instar de la plupart des responsables d'agences suédoises, est nommé par le gouvernement pour une période de six ans (avec possibilité de reconduction pour trois ans). Le processus de nomination n'est pas transparent, contrairement à celui des autres membres de la SCA. Les démissions en cours de mandat sont exceptionnelles et les élections générales n'ont aucune influence. Le rapport 2005 de la Commission chargée de la réforme réglementaire suggère que l'indépendance des autorités de régulation et de la concurrence mériterait d'être renforcée.

En tant que défenseur de la concurrence, la SCA joue un rôle important (qu'elle partage avec d'autres agences gouvernementales et que le gouvernement souligne dans ses instructions annuelles). La SCA intervient en effet dans le processus de révision et d'approbation des lois et règles affectant la concurrence, et est également habilitée à émettre des commentaires si elle le juge opportun. Son rôle consiste essentiellement à examiner les réglementations proposées par les comités gouvernementaux et à fournir au comité un avis d'expert quand la concurrence représente un enjeu considérable. La SCA coopère

régulièrement avec d'autres agences de régulation y compris celles des secteurs d'infrastructures, notamment dans le cadre d'enquêtes ou de rapports. Le champ d'application et le détail de ces activités de consultation et de défense sont parfois énoncés de manière formelle mais peuvent aussi évoluer de manière informelle.

Deux tribunaux spéciaux sont chargés de faire appliquer la loi sur la concurrence. Le tribunal de la ville de Stockholm (*Stockholm City Court* ou *SCC* en anglais) est le tribunal de première instance pour les affaires présentées par la SCA (inspections, amendes, fusions). Il peut être fait appel des jugements de ce tribunal devant le tribunal de commerce (*Market court*) qui est le tribunal de dernière instance. Pour certaines questions, le tribunal de commerce est la seule instance judiciaire compétente. À la différence des autres tribunaux, les juges du tribunal de commerce sont nommés pour une période déterminée (mais avec le même manque de transparence que celui qui prévaut dans la nomination du directeur de la SCA). D'autres agences gouvernementales spécifiquement chargées de certains secteurs économiques se partagent la responsabilité de développer et de faire appliquer la politique de la concurrence, mais seule la SCA est habilitée à faire respecter la loi sur la concurrence. Les conseils administratifs des comtés sont chargés de promouvoir la concurrence et de coopérer avec la SCA.

Pouvoirs et mesures de coercition

La SCA joue essentiellement deux rôles. Le premier consiste à faire appliquer les règles interdisant les accords restrictifs et l'abus de position dominante. Le deuxième vise à faire respecter le contrôle des fusions. En vertu de la loi sur la concurrence, la SCA est habilitée à procéder à des inspections-surprise sur sites pour se procurer des preuves, sous réserve d'y avoir été préalablement autorisée par le SCC. Elle peut également réaliser des inspections à la demande de la Commission européenne (et peut, en vertu du droit européen, réaliser des inspections-surprise dans d'autres zones de l'UE). Des sociétés ou d'autres parties comme les collectivités locales engagées dans des activités commerciales peuvent être tenues de fournir des renseignements.

La loi sur la concurrence détermine la gamme des pouvoirs décisionnels spécifiques de la SCA. Cette dernière peut faire cesser une infraction et accepter des mesures correctives volontaires. Contrairement aux autorités de la concurrence de la plupart des états membres de l'UE, la SCA n'est pas habilitée à infliger des amendes pour le non respect d'une interdiction ou d'une décision adoptée sous la sanction d'une amende, pas plus qu'elle ne peut interdire une fusion. Son rôle consiste plutôt à poursuivre les contrevenants devant le tribunal de la ville de Stockholm (SCC). Fort peu de décisions visant à faire cesser une infraction ou à infliger une sanction ont été prises au cours des cinq dernières années, la plupart de ces mesures de coercition n'intervenant qu'après une approche plus indulgente visant à clore une affaire dès qu'une pratique répréhensible cesse. L'efficacité de cette approche est difficile à évaluer par manque de données ou raisons justificatives.

Le non respect des interdictions est sanctionné par des amendes administratives pouvant aller de 5 000 SEK à 5 m SEK voire plus, sans pouvoir toutefois dépasser 10 % du chiffre d'affaires annuel de la société. Les tribunaux ont très nettement tendance à réduire le montant des amendes réclamées par la SCA. Cela peut s'expliquer par l'attitude plus indulgente des tribunaux, l'inaptitude de la SCA à justifier sa requête, ou le fait que les tribunaux pourraient exiger des amendes plus élevées si la SCA parvenait à établir la preuve des gains réalisés par les sociétés enfreignant les règles. La SCA a tendance à réclamer des amendes plus élevées qu'avant. Le montant des amendes réellement imposées de nos jours

n'est pas assez dissuasif pour empêcher des pratiques anti-concurrence et le gouvernement se penche actuellement sur ce problème.

Les entorses à la loi de la concurrence ne sont pas soumises à des sanctions pénales. Cette question a fait l'objet d'un débat. Pour la SCA, les sanctions pénales risquent de fragiliser le programme de clémence (qui permet, sous certaines conditions, aux sociétés déclarant avoir participé à un cartel illégal d'être exemptées de tout ou partie des amendes administratives). Cela risque aussi de compromettre la participation de la Suède au réseau européen de la concurrence (REC), un point de vue partagé par la Commission européenne. Une amnistie totale des sanctions pénales inspirée du modèle anglo-saxon du témoin de l'accusation serait incompatible avec le système juridique suédois. Le problème des sanctions pénales est actuellement examiné par le gouvernement.

La loi sur la procédure administrative (*Administrative Procedure Act*), à laquelle sont soumises toutes les agences, règle le cadre procédural, y compris les informations qui doivent être mises à la disposition de la SCA pour qu'elle puisse faire correctement son travail. Outre son obligation générale d'opter pour le mode de traitement le plus simple, le plus rapide et le plus économique, la loi sur la concurrence définit les délais dans lesquels les affaires de concentration doivent être gérées et qui s'ajoutent aux délais définis en interne par la SCA.

En 2004, un institut de recherche indépendant chargé d'évaluer le résultat des actions en justice de la SCA a démontré que l'Autorité de la concurrence gagnait complètement dans 45 % des cas, partiellement dans 14 % des cas et perdait dans 42 % des cas. Hors affaires de procédures, le taux de réussite tombe à 38 % seulement, à comparer à un taux de réussite (total ou partiel) de 75-85 % pour la Commission européenne (la SCA a remis en question la manière dont l'auteur de la recherche a défini le succès total et partiel ainsi que le taux de réussite de la Commission européenne). Selon l'étude, le faible taux de réussite de la SCA serait essentiellement dû à son incapacité à évaluer correctement l'état de droit, à son niveau d'investigation des faits insuffisant par rapport au niveau demandé par les tribunaux et à l'échec de ses procédures judiciaires.

Contrôle de la constitutionnalité des lois

Le contrôle de constitutionnalité dans le domaine de la concurrence est marqué par une situation où les affaires sont rares et les procédures longues. Un délai de cinq ans ou plus est courant et peut s'expliquer entre autres par des ressources limitées ou la complexité des affaires. Ainsi, le tribunal de la ville de Stockholm (SCC) joue en première instance un rôle important dans les affaires relevant du droit de la concurrence mais ses ressources sont jugées insuffisantes. De tels délais ne sont pas satisfaisants dès lors qu'il s'agit de corriger des marchés en proie à des dysfonctionnements. Ce problème figure aussi à l'agenda du gouvernement.

Actions privées

Les actions privées ne jouent pas un rôle majeur dans la politique suédoise de la concurrence. Cela vient, entre autres, de la taille restreinte de l'économie (difficile d'éviter de faire des affaires avec son adversaire au tribunal), de la faiblesse des dommages-intérêts et de la culture du consensus. Une partie peut entamer une action devant les tribunaux généraux. Les actions en réparation sont traitées conformément au Code suédois de procédure judiciaire. Les recours peuvent être adressés à la SCA et sont traités en vertu des dispositions de la loi sur la procédure administrative. La SCA reçoit plusieurs centaines de recours par an, et une grande partie d'entre eux n'ont rien à voir avec des problèmes de concurrence. Les recours peuvent

être clos sur simple décision de la SCA qui n'a pas à être motivée et qui ne peut être attaquée. Le droit au « recours subsidiaire » permet de faire appel devant le tribunal de commerce. Des recours privés peuvent être portés devant le tribunal à la suite de certaines décisions de la SCA. Si l'Autorité de la concurrence décide de ne pas contraindre une société à mettre un terme à des pratiques restrictives ou à un abus de position dominante, le tribunal de commerce peut généralement le faire à la demande de la société concernée par ces entorses à la loi. À ce jour, le tribunal a statué sur dix actions privées.

Problèmes internationaux

La SCA est bien intégrée dans les différents réseaux de coopération européens. Les interdictions de la loi sur la concurrence s'appliquent à des pratiques qui ont un impact « sur le marché », ce qui implique qu'il importe peu que les sociétés concernées soient implantées en Suède ou ailleurs. En pratique, l'application extra-territoriale de la loi suédoise peut avoir ses limites. La SCA est membre du réseau européen de la concurrence (REC). Regroupant toutes les autorités de la concurrence de l'UE, ce réseau offre un cadre de coopération entre ces différentes autorités et la Commission européenne*. La SCA fait également partie du forum des autorités européennes de la concurrence qui s'occupe essentiellement de la coordination de l'examen des fusions. L'information sur les fusions transfrontalières qui relèvent du droit communautaire circule au sein de ce réseau qui peut également s'avérer très utile pour des fusions nationales. En 2003, la Suède a signé l'accord de coopération entre les pays nordiques, qui permet d'échanger des informations confidentielles pour faire respecter les règles de la concurrence, y compris pour les fusions.

La SCA se conforme à la communication de la CE sur la définition du marché en cause aux fins du droit communautaire de la concurrence. Cette communication donne des orientations sur la manière d'évaluer l'ouverture du marché, l'offre étrangère et la probabilité d'une adhésion. L'ouverture du marché est pertinente à la fois pour évaluer le marché géographique et les effets d'une affaire, et plus particulièrement d'une fusion. L'offre étrangère sous-entend que le marché s'étend au-delà des frontières nationales. Les marchés sont dynamiques et leur champ d'action peut se développer au-delà des frontières nationales au fil du temps, en particulier du fait d'une réforme ou d'une déréglementation.

La SCA est également membre du groupe de travail préparatoire mis en place par l'OMC sur les problèmes de commerce international au sein du ministère des Affaires étrangères.

Ressources et priorités

La SCA emploie environ 100 personnes, c'est-à-dire à peu près autant que le bureau de la concurrence des autres pays de la taille de la Suède. Pénalisée par des réductions de crédits, la SCA a demandé une augmentation budgétaire afin de préserver son niveau d'activité actuel et afin même d'accroître sa capacité d'action. Le resserrement budgétaire de ces dernières années a pesé sur la qualité des ressources humaines comme en témoigne le faible taux de procès gagnés. La SCA a elle-même souligné qu'elle avait besoin de recruter du personnel plus compétent et plus expérimenté, d'autant que ses effectifs se laissaient de plus en plus séduire par les conditions d'emploi des cabinets privés d'avocats sur lesquelles il lui était impossible de s'aligner.

* Au niveau de l'UE, le Réseau européen de la concurrence (REC) a pour principale mission de faciliter la coopération entre les autorités chargées de lutter contre les cartels et les restrictions à la concurrence.

Au sein de la SCA, les deux tiers des effectifs sont chargés de faire appliquer la loi et un tiers de promouvoir la concurrence. Les ressources allouées à la promotion sont plus importantes que dans les autres agences de la concurrence de l'OCDE. L'ampleur relative des efforts de promotion dépend, dans une certaine mesure, de la définition qu'on en donne. Au sein d'une structure gouvernementale comparativement étroite comme celle de la Suède, la SCA peut avoir à jouer un rôle plus vaste.

Limites de la politique de la concurrence : exclusions et régimes sectoriels

Quatre aspects généraux du droit affectent la manière dont la loi sur la concurrence influence l'économie :

- Lorsqu'elle est approuvée par le Parlement, la régulation publique prime sur la loi de la concurrence, même si cette régulation a des effets anti-concurrentiels.
- La loi sur la concurrence s'applique à toutes les « entreprises » (au sens du droit européen) publiques ou privées et quelque soit leur statut juridique ou leur structure organisationnelle. Cela signifie que la loi sur la concurrence s'applique aux activités commerciales du gouvernement, ou plus exactement aux activités commerciales des entreprises d'État. Son efficacité au niveau de ces entreprises-là, et notamment au niveau des activités des collectivités locales a été jugée plus réduite. Le gouvernement est conscient de ce problème qui est à l'étude depuis de nombreuses années.
- Les règles d'interdiction de la loi s'appliquent uniquement lorsque la concurrence est réduite de « manière appréciable ». Autrement dit, certains accords impliquant des PME peuvent être exclus. Des accords entre concurrents ne réduisent pas la concurrence de manière appréciable quand la part de marché détenue par les parties concernées ne dépasse pas 10 %. Quant aux ententes entre non concurrents, elles sont acceptables si la part de marché détenue par les parties n'excède pas 15 %. Ces dispositions ne s'appliquent pas si les accords contiennent des restrictions dures portant sur la fixation des prix par exemple. Aucune autre règle ne s'applique aux PME en particulier.
- La loi sur la concurrence ne s'applique pas aux accords entre employeurs et employés portant sur les salaires et autres conditions d'emploi.

Il existe également des régimes sectoriels et spéciaux. Des dispositions visant à assurer la coordination et la cohérence entre l'application de la loi et la régulation du secteur exigent que la SCA et les agences sectorielles se consultent en matière de concurrence.

- Des exemptions existent dans deux secteurs, l'agriculture et les taxis. Les exemptions agricoles s'appliquent essentiellement à la coopération au sein des principales associations d'agriculteurs entre les exploitants agricoles et les autres producteurs de matières premières. La sylviculture bénéficie également d'une exemption en raison des liens étroits qu'elle entretient avec l'agriculture en Suède. Les taxis bénéficient d'une exemption par catégorie pour les accords de coopération (actions communes de marketing par exemple). Il existe aussi des exemptions juridiques spécifiques pour des accords propres au secteur, justifiés par la nécessité d'assurer des services de taxis, voire de transport en commun, dans des zones faiblement peuplées où la demande privée est faible.
- Dans le secteur des médias, la loi sur la concurrence ne s'applique pas si elle entre en conflit avec la loi sur la liberté de la presse.
- Dans le secteur de la poste et des télécommunications, des régimes spéciaux ont un impact sur la politique de la concurrence. La loi sur les services postaux contient une clause pour la promotion de la concurrence par le biais d'une régulation neutre de l'accès

aux infrastructures postales. En sus de la loi sur la concurrence de 1993, il existe dans le secteur des télécommunications d'autres lois destinées à promouvoir la concurrence.

- Le régulateur du secteur financier applique à la fois des règles prudentielles spécifiques à ce secteur et la loi sur la concurrence.

Il existe trois monopoles légaux – la distribution de produits pharmaceutiques, la distribution d'alcool et les jeux de hasard – tous justifiés par des préoccupations de santé publique. Ces monopoles sont inhabituels dans des économies de marché et leur compatibilité avec le droit européen est incertaine. Ils risquent également d'être fragilisés par le commerce électronique.

- Le monopole pharmaceutique a été créé en 1970 pour préserver l'offre et maintenir des prix bas et uniformes sur l'ensemble du pays (les médicaments prescrits sur ordonnance sont subventionnés). Une remise en question de ce monopole a débouché récemment sur un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes. Sans demander l'abolition complète des monopoles d'état à caractère commercial qui ne se justifie pas sur le plan de la jurisprudence, la Cour européenne de justice (CEJ) a toutefois indiqué que des ajustements s'avéraient nécessaires pour éviter toute discrimination, notamment au niveau du monopole pharmaceutique qui est très loin du compte en la matière. Des modifications ont été apportées depuis et un comité gouvernemental a également examiné certains aspects du monopole. Le nouveau gouvernement procédera à un examen général pour s'assurer que toutes les commissions du ministère de la Santé et des Affaires sociales, y compris la commission chargée de s'occuper du monopole pharmaceutique, respectent bien les mesures politiques prises dans différents domaines.
- Le monopole de l'alcool couvre la vente directe d'alcool aux consommateurs, qui représentait 48 % de la consommation totale en 2005, le reste provenant des importations, de la contrebande, de la production maison et des ventes des restaurants. L'accès à l'alcool est limité : la création de points de vente, les heures d'ouverture et les conditions de vente sont strictement réglementées. Question sensible s'il en est dans le contexte de l'UE, ce monopole a été au centre des négociations lors de l'adhésion de la Suède à l'UE. La CEJ l'a jugé compatible avec les règles de la CE sur la libre circulation des marchandises et sur les monopoles d'État à caractère commercial, mais deux nouvelles affaires sont encore en instance.
- Les jeux de hasard sont réglementés par le biais de droits exclusifs accordés à trois types d'organismes (l'État, la communauté des professionnels des courses de chevaux et les organisations à but non lucratif œuvrant dans le cadre de l'assistance publique). Le marché des jeux de hasard enregistre une croissance rapide, notamment par le biais de l'Internet. Sa compatibilité avec le droit européen est actuellement en cours d'examen.

Promotion de la concurrence et études politiques

Fondements et processus

Outre l'application des lois, la mise en place de mesures destinées à améliorer la concurrence, la diffusion et l'acquisition des connaissances (trois aspects du travail de sensibilisation) fait partie du rôle de la SCA. L'acquisition de connaissances passe par le soutien de la recherche universitaire. Dans ses instructions permanentes à la SCA, qui se présentent sous la forme d'une lettre annuelle, le gouvernement énumère un certain nombre d'actions spécifiques de sensibilisation sur lesquelles la SCA est tenue de rendre des comptes une fois par an :

- Proposer des mesures de déréglementation.

- Repérer les obstacles à une concurrence efficace dans le secteur public et proposer des mesures pour les éliminer.
- Évaluer les mesures mises en place.
- Organiser des consultations avec les agences publiques qui sont affectées par les propositions de la SCA.
- Communiquer sur l'application de la loi sur la concurrence et sur les règles de concurrence communautaires et, de manière générale, promouvoir tous les comportements susceptibles de favoriser la concurrence.

Le travail de sensibilisation de la SCA prend différentes formes : comptes rendus de consultation, publication de rapports sur le résultat des études réalisées, consultations informelles avec d'autres agences gouvernementales et la société civile, et participation à des débats publics par le biais de conférences ou des médias, etc. La SCA prépare de nombreux comptes rendus de consultation sur les rapports du comité gouvernemental (163 en 2005) et sur une vaste gamme de sujets (depuis les régimes de retraite complémentaire organisés par l'employeur à la gestion des déchets, en passant par des questions de droit de la concurrence plus spécifiques comme le calcul des amendes). Toujours en 2005, la SCA a publié onze rapports sur des sujets tout aussi variés, dont quelques-uns en collaboration avec les autorités de concurrence d'autres pays. L'initiative la plus complète menée en 2005 est le rapport qui fait le point sur l'état de la concurrence en Suède et qui présente les options politiques pour dix marchés d'une grande importance pour les consommateurs.

Le travail de sensibilisation, qui tend à s'appuyer sur les efforts des années précédentes, requiert de la patience et une approche à long terme. Une action de sensibilisation ne se justifie que très progressivement et ses effets ne sont jamais immédiatement évidents. La SCA a beau produire une quantité phénoménale de rapports, la réforme en faveur de la concurrence a perdu de sa dynamique en Suède depuis les années 1990. Or une sensibilisation réussie à l'efficacité des marchés dépend autant de l'examen minutieux des détails réglementaires que d'une réforme spectaculaire de secteurs entiers. Les efforts de la SCA, souvent couronnés de succès dès lors qu'il s'agit de suggérer des solutions réglementaires concrètes dans des domaines non controversés, produisent des résultats plus mitigés dans des zones sensibles comme les marchés publics.

Conclusions

La relative stabilité de la politique et du droit de la concurrence au cours des quinze dernières années s'est accompagnée d'un certain nombre de rapports et d'analyses, en particulier ceux qui ont été publiés en 2005 par la Commission chargée de la réforme réglementaire. Tous suggèrent qu'il est nécessaire de s'attaquer à d'autres aspects de la réforme comme les marchés publics, la déréglementation des marchés de produits, l'ouverture de l'activité du secteur public à la concurrence. Il convient également d'examiner attentivement la réglementation des secteurs d'infrastructures. L'Autorité de la concurrence jouit d'une grande considération et d'une influence considérable. Pour autant, plusieurs points s'avèrent préoccupants :

Au sujet de l'application de la loi :

- Les décisions formelles sont rares. La SCA n'a porté que deux affaires devant le tribunal en 2005 et il n'y a eu qu'une seule décision de justice au cours de la même année. Le nombre de sanctions imposées ou d'ordonnances rendues est faible. Ces chiffres

reflètent le fait que de nombreuses affaires se règlent en dehors des tribunaux, les entreprises s'engageant généralement elles-mêmes à prendre les mesures correctives. Ce système est certes très peu gourmand en ressources, mais des décisions formelles plus nombreuses permettraient d'assurer la transparence et de redonner confiance en montrant que la Suède est bien passée comme prévu d'une « économie fondée sur la négociation » à une économie plus ouverte au jeu de la concurrence.

- Le taux de procès gagnés pourrait être amélioré. Une agence chargée de faire appliquer la loi n'est certainement pas censée remporter tous les procès – si c'était le cas, cela voudrait dire que les affaires les plus complexes seraient laissées de côté. Néanmoins, il devrait être possible de faire mieux.
- Les affaires liées à des problèmes de concurrence sont très longues. Il peut s'écouler cinq à huit années entre la date d'ouverture d'un procès et le jugement rendu en dernière instance.
- Les sanctions ne sont pas suffisamment dissuasives. L'expérience internationale montre que l'efficacité des programmes de clémence dépend du caractère prévisible des règles d'amnistie, du risque d'être découvert et de la sévérité des sanctions. L'approche suédoise soulève un certain nombre de questions à trois niveaux. La SCA a la libre faculté de décider de réduire les amendes voire d'accorder une amnistie totale. Le risque d'être découvert est lié en partie à l'efficacité du système de clémence. Les sanctions n'excèdent pas le gain de celui qui a commis l'infraction. Les ententes dures offrent des perspectives de gains d'une telle ampleur que de nombreux pays complètent aujourd'hui les amendes de sanctions qui touchent directement les individus concernés. Une commission d'enquête a proposé de conférer des pouvoirs décisionnels élargis à la SCA, en lui conférant, par exemple, des pouvoirs de règlement direct, et proposé de définir plus précisément les éléments à prendre en compte pour déterminer l'importance des sanctions financières en cas d'infraction.

Au sujet de la promotion de la loi :

- La SCA a quatre fonctions : i) faire appliquer la loi; ii) prendre des mesures pour améliorer la concurrence; iii) assurer la diffusion des connaissances; et iv) développer les connaissances. La deuxième et la troisième de ces tâches correspondent pour l'essentiel à ce qu'il est généralement convenu d'appeler la promotion de la loi. Les missions les plus importantes de la SCA en la matière consistent à publier des rapports et à organiser des consultations formelles ou pas avec d'autres agences gouvernementales et la société civile. Près de 30 % des ressources de la SCA ont été alloués à la promotion de la loi en 2005. Ce taux est élevé au regard des normes internationales, même si les autres pays nordiques consacrent aussi des ressources considérables à cette activité. Néanmoins, il pourrait s'avérer utile d'examiner si l'équilibre actuel entre les ressources dédiées à la promotion et à l'application de la loi est bien le bon. Il faut avoir en tête les possibles différences dans la façon de mesurer les ressources et de définir les activités de promotion quand on compare l'allocation des ressources telle qu'elle est pratiquée par les différentes autorités de la concurrence. Par exemple, les activités de promotion de la SCA recouvrent des études sectorielles et des enquêtes, ainsi que des activités d'information en direction du public et des travaux de recherche.
- On sacrifie beaucoup d'efforts à des études générales, comme le rapport annuel sur la concurrence en Suède, demandé par le gouvernement, qui inclut tout un ensemble de propositions concrètes. Des études qui traitent de problèmes de concurrence spécifiques peuvent avoir un impact considérable. Des études plus descriptives et plus larges peuvent nécessiter des ressources disproportionnées par rapport à leur impact sur l'agenda de la réforme.

- Il n'est pas certain que le gouvernement soit convaincu du caractère central du rôle de la SCA au niveau de la réforme. Les campagnes de sensibilisation menées par la SCA en faveur du changement, notamment au niveau des activités commerciales entre secteur public et secteur privé, n'ont pas donné des résultats tangibles. La voix en faveur de la concurrence ne se fait pas suffisamment entendre dans les autres agences. La nature informelle des liens que la SCA entretient avec ces dernières en est peut-être la cause.

Il existe aussi des facteurs institutionnels :

- Ressources, qualifications et compétences. La réduction du budget de la SCA a eu un impact négatif sur le plan qualitatif. La SCA aurait besoin de personnel plus hautement qualifié pour gagner plus de procès.
- Indépendance. L'indépendance formelle des agences suédoises est inscrite dans la tradition du gouvernement. L'indépendance réelle a besoin d'être renforcée et pour ce faire, un certain nombre de questions comme les procédures de nomination mériteraient une attention toute particulière. La Commission chargée de la réforme réglementaire a fait plusieurs propositions visant à renforcer l'indépendance de la SCA et des agences de régulation. Le but recherché est d'aider les responsables de ces entités à assumer leurs responsabilités, qui sont considérables. Il leur appartient, en effet, de veiller à l'intérêt des consommateurs, de gérer les investissements et les actifs, de définir les normes et de renforcer leur crédibilité auprès des secteurs qu'ils régulent et qui sont souvent dominés par l'État. La Commission a proposé entre autres de nommer des responsables pour des périodes à durée déterminée et non renouvelables et de prévoir des ministères différents pour les intérêts des actionnaires et les intérêts des agences de régulation. Pour renforcer l'indépendance du tribunal de commerce, il sera également nécessaire de revoir la procédure de nomination et la durée de la mandature de son plus haut responsable.
- Pouvoirs. Contrairement à la plupart des autorités de concurrence de l'UE, la SCA n'a aucun pouvoir de décision sur les sanctions à infliger en cas d'infraction et ne peut pas non plus imposer une sanction pécuniaire en cas de non respect d'une ordonnance. Les procédures judiciaires en la matière sont longues et les sanctions sont presque toujours inférieures aux requêtes de la SCA.

Le système semble mûr pour de nouvelles réformes aptes à favoriser une économie plus ouverte à la libre concurrence. Trop d'éléments de l'ancienne approche fondée sur la négociation subsistent. Une autorité avec plus de mordant et d'indépendance, capable d'infliger des sanctions plus sévères et de se rendre plus incontournable au niveau des consultations sur les problèmes politiques serait nécessairement plus efficace. Un comité gouvernemental travaille actuellement sur la loi de la concurrence dans le but de faire des propositions pour en renforcer l'application. Selon une récente déclaration du gouvernement, la part de l'économie totale exposée à la concurrence devrait augmenter. Il faut maintenant que ces déclarations se concrétisent.

Options politiques à envisager

Ces options peuvent être considérées au cas par cas et séparément ou bien globalement pour donner plus de ressort à la politique de la concurrence en Suède.

1. Conférer à l'Autorité de la concurrence le pouvoir d'infliger des amendes.

Le renforcement de la politique de la concurrence dépend étroitement du renforcement de l'Autorité de la concurrence. Une autorité plus forte aura plus de mordant pour faire appliquer la loi, mais aussi pour la promouvoir. Habilitier l'agence de la

concurrence à imposer des sanctions pécuniaires pourrait également encourager plus de fermeté à l'égard de comportements anti-concurrence. Un changement d'attitude contribuerait à dépasser des tendances qui rappellent le système en vigueur avant 1993. Les sanctions imposées y étaient rares car tout reposait sur la négociation et le règlement des litiges et sur des procédures longues. Au niveau international, il est plus courant qu'une agence de la concurrence soit habilitée à infliger des amendes que le contraire.

2. Renforcer l'indépendance de l'Autorité de la concurrence et du tribunal de commerce.

Pour être efficace, une agence de la concurrence a besoin de pouvoirs mais aussi d'une réelle indépendance. Comme l'a noté la Commission chargée de la réforme réglementaire, une mandature à durée déterminée peut créer une situation de dépendance vis-à-vis de l'organisme qui procède à la nomination, surtout si un deuxième mandat est possible. Le modèle actuel qui prévoit un mandat de six ans plus trois ans pour le président du tribunal de commerce en est un exemple. Les conditions d'emploi qui offrent une plus grande sécurité devraient être considérées à la fois pour le poste et pour la ou les personnes qui prennent des décisions pour faire appliquer la loi dans l'agence de la concurrence.

3. Renforcer les sanctions pour les infractions graves aux règles de la concurrence.

Les amendes qui ont été infligées à ce jour sont très loin des niveaux requis pour dissuader des contrevenants aussi sérieux que le sont les cartels durs. Il serait souhaitable de relever le montant des amendes. De nombreux pays estiment que des sanctions contre les individus seraient plus dissuasives. La Suède a sérieusement envisagé de prendre des sanctions pénales pour les atteintes au droit de la concurrence, mais a constaté que le fait de franchir ce pas rendrait le système de clémence caduc. Une amnistie totale des sanctions pénales, comme celle qui est prévue dans le modèle anglo-saxon du témoin de l'accusation, serait incompatible avec le système juridique suédois. Le fait d'ériger en infraction pénale les atteintes à la concurrence réduirait l'efficacité des mesures coercitives en raison de la charge plus lourde de la preuve et de la nécessité de porter les affaires de concurrence devant un procureur général.

Un tout autre modèle consisterait à infliger des amendes administratives aux individus qui ne relèveraient pas du droit pénal. Il va sans dire que les sociétés trouveraient sûrement des moyens de compenser la perte pécuniaire des individus. Cependant, la mesure dissuaderait probablement plus qu'elle ne le fait actuellement les représentants de l'entreprise de se livrer à des pratiques anti-concurrence, ne serait-ce que pour éviter toute situation personnellement embarrassante.

4. Renforcer la consultation obligatoire avec l'Autorité de la concurrence.

Une agence de la concurrence a pour mission d'empêcher les autorités publiques et autres organismes gouvernementaux d'adopter ou d'appliquer des règles qui faussent ou éliminent la concurrence de manière disproportionnée. La SCA joue un rôle important dans ce domaine en fournissant des comptes rendus de consultation et en coopérant de manière informelle avec d'autres agences. L'impact de ce travail est toutefois limité parce que la SCA manque de pouvoir de persuasion et de force dans ses arguments. Dans les conflits d'intérêts, sa voix n'est entendue que trop peu ou trop tard. L'intérêt de la concurrence pourrait être renforcé par rapport à d'autres aspects si la consultation était rendue obligatoire. Cela ne signifie pas que la concurrence devrait prendre le pas sur tous

les autres intérêts politiques, mais plutôt que des règles de consultation claires, évitant toute charge excessive de part et d'autre, permettraient de trouver un bon compromis entre la concurrence et les autres intérêts politiques. Cela permettrait aussi de définir avec précision qui devrait consulter, dans quel cas et à quel stade de la procédure, ainsi que les documents à remettre et la manière de gérer le désaccord.

5. Doter l'agence de la concurrence d'une structure organisationnelle correspondant à ses pouvoirs nouveaux et renforcés.

Une agence de la concurrence habilitée à statuer sur les amendes (y compris les amendes administratives infligées aux individus), complètement indépendante et capable de se charger des procédures de consultation obligatoire ne serait pas forcément organisée dans l'idéal comme l'est actuellement la SCA. Avec des pouvoirs renforcés, le pouvoir décisionnel devrait être organisé de manière à satisfaire les plus hauts standards de certitude légale. Il serait également approprié et très important de séparer le pouvoir de décision du pouvoir d'investigation. Une procédure de prise de décision collégiale pourrait adéquatement remplacer le modèle actuel où les décisions dépendent uniquement du directeur général de la SCA. Dans d'autres pays, les agences de la concurrence peuvent souvent s'appuyer sur un conseil capable de répondre à ces exigences.

Bibliographie

- Bernitz, Ulf (1993), *Den nya konkurrenslagen*, Juristförlaget, Stockholm, pp. 15-16.
- Government of Sweden (GOS) (1992), proposition du Regeringens Ny konkurrenslagstiftning Prop. 1992/93:56, Stockholm.
- Government of Sweden (GOS) (2000), Regeringens proposition Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald Prop. 1999/2000:140, Stockholm.
- OCDE (2004), Département des affaires économiques, Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, *2004 Annual Review – Sweden*, Paris.
- Simonsson, Ingeborg (2005), *Konkurrensverkets domstolsprocesser 1993-2004, En utvärdering*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie 2005:2, Stockholm.
- Statens offentliga utredningar (SOU) (1991), *Konkurrens för ökad välfärd*, Slutbetänkande av konkurrenskommittén SOU 1991:59, Stockholm.
- Statens offentliga utredningar (SOU) (2005), *Liberalisering, regler och marknader*, Betänkande av regelutredningen SOU 2005:4, Stockholm.
- Swedish Competition Authority (SCA) (2005), *Konkurrensen i Sverige 2005*, Konkurrensverkets rapportserie 2005:1, Stockholm.
- The Swedish Competition Act (CA) (2005), traduction anglaise non officielle de la loi suédoise sur la concurrence, www.kkv.se/eng/competition/competition_act_fulltext.shtm.

PARTIE II
Chapitre 4

Ouverture des marchés

Introduction et contexte

La Suède est une économie prospère et ouverte. Sa dépendance vis-à-vis du commerce international est relativement élevée comparée aux autres pays de l'OCDE : ses importations et ses exportations de biens et services représentaient respectivement 41 % et 49 % de son PIB en 2005. Comme le marché intérieur est limité, des pans entiers de l'industrie suédoise sont depuis toujours tournés vers l'extérieur. Le succès remporté sur les marchés internationaux a été un facteur majeur de la croissance économique enregistrée ces dix dernières années après la crise économique du début des années 90, le commerce international ayant enregistré une croissance nettement plus rapide que l'économie nationale.

La Suède réalise l'essentiel de ses échanges commerciaux avec les autres pays de l'OCDE et plus particulièrement ses voisins nordiques et européens, mais ses échanges avec les marchés émergents progressent plus rapidement. Les échanges de la Suède restent largement dominés par les biens d'équipement industriels. Ses deux principaux secteurs d'exportation sont les véhicules routiers (14 % des exportations de marchandises en 2005) et les télécommunications, qui ont néanmoins vu leur part tomber à 10 % seulement suite au ralentissement mondial de l'industrie des TIC qui a entraîné des ajustements structurels. Le secteur des services, sur lequel repose près de 75 % de l'économie nationale, représente une part des exportations modeste mais en forte croissance puisque son taux a plus que doublé entre 1998 et 2005. Cette croissance devrait perdurer dans la mesure où les fabricants suédois de produits technologiques et d'ingénierie fournissent de plus en plus de services auxiliaires.

La Suède est relativement ouverte à l'investissement direct étranger (IDE). En 2005, la part de l'IDE entrant et sortant de la Suède rapportée au PIB a plus que doublé par rapport à la moyenne de l'OCDE. Une part significative de l'économie suédoise est contrôlée par des intérêts étrangers et les Suédois détiennent des actifs significatifs à l'étranger. Cette situation résulte en partie de la consolidation d'un certain nombre de marchés de services nordiques, qui s'est opérée notamment à la suite d'opérations de fusions et d'acquisitions transfrontalières dans les secteurs de la banque et de la finance, dans les télécommunications, les médias, les services d'utilité publique et les services informatiques. L'enquête du *World Economic Forum* réalisée auprès des entreprises confirme que la Suède est bien cotée au niveau de l'IDE, un statut qu'elle doit à la transparence et à la qualité de ses institutions publiques. Cette ouverture à l'investissement a apporté des avantages significatifs à la Suède. Les sociétés à capitaux étrangers, qui représentaient 23 % des emplois du secteur privé en 2005, investissent davantage dans la recherche et le développement. Leur taux de productivité est meilleur que celui des entreprises suédoises et leur chiffre d'affaires à l'export en pourcentage de leur chiffre d'affaires total est plus élevé.

La Suède, qui a pu mesurer à ses dépens le coût du protectionnisme commercial, mène en général une politique propice à l'ouverture des marchés. Le pays a bénéficié à ce niveau du soutien de l'Union européenne, qui lui a permis de protéger en priorité les avantages et droits des travailleurs plutôt que les emplois eux-mêmes. Des tensions sur le marché du travail sont néanmoins apparues dans ce pays depuis l'élargissement de l'UE à l'Est en 2004,

la Suède ayant été l'un des trois États membres à autoriser la libre circulation des travailleurs dès le début. D'après l'OCDE, qui lui prodigue des conseils pour l'aider à améliorer ses performances économiques (qui sont déjà bonnes), la Suède ne présente aucun problème particulier directement lié à l'accès au marché. La politique commerciale de la Suède est « communautarisée » au même titre que celle des autres membres de l'UE. Dans ce contexte, la Suède encourage le développement d'une politique commerciale qui vise à promouvoir le libre-échange en préconisant notamment l'élimination des mesures anti-dumping, la réforme de la Politique agricole commune ainsi que le renforcement du droit de l'environnement et des politiques plus généreuses vis-à-vis des pays en développement.

Le cadre politique de l'ouverture des marchés s'appuie sur six principes d'efficience réglementaire

Un marché national est ouvert à la concurrence quand des fournisseurs étrangers peuvent y concurrencer les fournisseurs nationaux sans se heurter à des pratiques restrictives, bureaucratiques ou discriminatoires excessives. Avec la disparition des barrières douanières, l'impact de la réglementation nationale sur le commerce international et l'investissement a perdu de son importance. Dans une économie mondiale, les réglementations ne doivent jamais perdre de vue la logique des marchés et favoriser le commerce et l'investissement. Un rapport publié en 1997 par l'OCDE sur la réforme réglementaire distingue six principes d'efficience réglementaire permettant d'intégrer ces qualités d'ouverture commerciale dans les réglementations. Approfondis par le Comité des échanges et incorporés dans les *Principes directeurs de l'OCDE de 2005 pour la qualité et la performance de la réglementation*, ces principes reflètent les règles de base du système commercial multilatéral :

- Transparence et ouverture du processus décisionnel.
- Non-discrimination.
- Élimination des mesures restreignant inutilement les échanges.
- Utilisation de mesures harmonisées au niveau international.
- Rationalisation des procédures d'évaluation de la conformité.
- Application des principes de la concurrence dans une perspective internationale.

Transparence

La transparence est un moyen de préserver l'égalité des chances entre les entreprises étrangères et les entreprises nationales sur le plan des opportunités commerciales. L'ouverture des marchés exige une parfaite transparence des obligations réglementaires : avant d'investir, de produire ou de vendre sur un marché donné, une entreprise doit pouvoir s'appuyer sur une analyse précise des risques, des coûts et des avantages possibles. Cette condition est particulièrement importante pour les entreprises étrangères qui doivent s'adapter à un environnement différent, tant au niveau de la langue que des pratiques commerciales. L'accès à l'information réglementaire et l'ouverture du processus d'élaboration des réglementations par le biais de la consultation publique sont des conditions *sine qua non* de la transparence. Les acteurs étrangers doivent également être informés des voies de recours efficaces auxquelles ils peuvent avoir accès. La transparence des réglementations techniques et des règles des marchés publics est également fondamentale pour ouvrir les marchés aux échanges internationaux.

Le processus réglementaire suédois s'appuie sur de solides procédures de diffusion de l'information. Des mécanismes de consultation bien établis permettent aux parties concernées de s'exprimer. Le processus de consultation interne au sein des bureaux gouvernementaux et de la direction nationale du commerce (National Board of Trade) assure la prise en compte efficace de toutes les questions se rapportant à l'ouverture des marchés. Le domaine qui nécessite la plus grande attention, aujourd'hui, est celui des marchés publics, où la participation des étrangers pourrait être accrue si l'on veillait à une plus stricte application et un plus strict respect du cadre réglementaire existant visant les marchés publics, ce qui irait dans le sens d'une plus grande transparence.

Accès à l'information

La Suède dispose d'un large éventail de processus efficaces et très élaborés pour diffuser de l'information sur les lois et ordonnances, que ce soit sur format papier traditionnel, via l'Internet ou par le biais de points d'information. L'ordonnance du gouvernement sur l'information juridique, par exemple, stipule que toute personne doit avoir libre accès électronique à toutes les lois. Le principe de l'accès public aux documents officiels est inscrit dans le texte. Les ressortissants étrangers peuvent obtenir des informations sur mesure en s'adressant à l'un des points d'information du réseau géré la direction nationale du commerce (qui est une agence gouvernementale) ou à l'une des unités centrales des bureaux gouvernementaux compétents. Les principaux relais d'information sont le point national d'information OTC-OMC, la procédure d'information de la Directive 98/34/CE (pour les normes et réglementations techniques et les questions UE/OMC); le réseau de résolution de problèmes en ligne, SOLVIT, pour des informations sur l'UE et sa législation et enfin le guichet unique OTGS (Open Trade Gate Sweden) qui a pour but de faciliter les exportations des pays en voie de développement vers la Suède.

Mécanismes de consultation

La gouvernance réglementaire suédoise s'appuie aussi sur des mécanismes de consultation très élaborés et performants, qui s'appliquent aussi bien aux Suédois qu'aux ressortissants étrangers. Pendant l'élaboration des réglementations, la consultation systématique de groupes d'intérêts extérieurs apporte aux régulateurs de nouveaux éclairages. Les entreprises étrangères apprécient ces processus qui leur permettent de s'exprimer. De grandes entreprises, y compris des sociétés à capitaux étrangers, y participent régulièrement et des sociétés établies à l'étranger peuvent également donner leur point de vue si elles en prennent l'initiative. Durant la phase de soumission des projets de loi, la direction nationale du commerce et d'autres organismes gouvernementaux compétents ont le droit d'intercéder auprès du gouvernement avant qu'il ne se prononce sur les recommandations émises par les commissions d'enquête. En tant que consultant et partie prenante des discussions menées dans le cadre du processus, la direction nationale du commerce vérifie que les nouvelles réglementations respectent bien les engagements internationaux et analyse leur impact sur le commerce extérieur. D'autres voies de communication informelles sont également largement utilisées, y compris par les étrangers.

En ce qui concerne les réglementations de l'UE en revanche, les voies d'information et de consultation sont moins développées. Pour remédier à ces insuffisances, qui n'existent pas qu'en Suède d'ailleurs, les entreprises mettent en place leur propre système de veille qui leur permet de suivre l'actualité de l'UE et de faire pression sur le gouvernement si nécessaire.

Procédures de recours

Dans l'ensemble, les procédures de recours sont satisfaisantes. Le système réglementaire suédois ne donne aucune garantie explicite de voie de recours pour les sociétés étrangères mais il en existe dès lors qu'une société étrangère est directement affectée par une décision prise par une autorité gouvernementale ou qu'elle doit s'y soumettre. La société peut dans ce cas faire valoir que la décision n'est pas conforme à la législation. Quelle que soit la nationalité du citoyen ou de l'entreprise, les procédures de recours sont pratiquement les mêmes. Le secteur le plus sensible est celui des marchés publics. Les voies de droit et procédures juridiques pour un fournisseur (suédois ou étranger) qui n'a pas reçu un traitement conforme à la loi sont clairement définies. Dans quelques cas, des collectivités locales jugées coupables d'infraction n'ont tenu aucun compte des décisions de justice. Il n'existe aucune sanction pour ce type « d'entrave à la justice », mais un fournisseur lésé peut réclamer des dommages-intérêts. L'établissement d'un dispositif clair de sanctions effectives est actuellement un des thèmes au centre de la révision actuelle des directives européennes sur les recours en matière de marchés publics.

Normes et réglementations techniques

La mise en œuvre des réglementations techniques obligatoires, qui suit les mêmes procédures de base que les autres réglementations en matière de transparence, est également régie par l'ordonnance sur les réglementations techniques. Le but de cette ordonnance est de faire en sorte que les réglementations techniques aient le moins de répercussions négatives possibles sur le commerce. En vertu de cette ordonnance, les autorités réglementaires doivent veiller à ce que la réglementation restreigne le moins possible la liberté du commerce, vérifier qu'une norme comparable n'existe pas déjà (ou n'a pas déjà été proposée) et consulter la direction nationale du commerce qui joue un rôle pivot à ce niveau. Chargée d'assurer l'interface entre le gouvernement suédois et les instances de l'UE et de l'OMC sur tout ce qui touche à l'ouverture des marchés, cette autorité a pour rôle de signaler tout ce qui pêche à ce niveau dans le processus réglementaire.

Les réglementations techniques en vigueur en Suède sont publiées dans un registre central et traduites en plusieurs langues. En matière de transparence, les dispositions nationales ont été renforcées par la législation de l'UE et un jugement de la Cour de justice européenne en vertu duquel une réglementation non notifiée ne peut avoir force exécutoire. La notification des réglementations techniques suit des processus qui sont rigoureusement décrits dans des textes de l'UE (Directive 98/34/CE) et de l'OMC. La Direction nationale du commerce est chargée de rappeler aux autorités concernées que tout nouveau projet de réglementation technique doit être notifié à l'UE et à l'OMC. Toutes les réglementations suédoises susceptibles d'avoir un impact significatif sur le commerce sont notifiées à l'OMC, conformément aux clauses de l'accord OTC de l'OMC. Un site Internet dédié publie des informations sur les projets de loi notifiés à l'UE. Le nombre de notifications présentées par la Suède est conforme à la moyenne de l'UE15. Il est fréquent que la Commission européenne ou d'autres États membres réagissent face à ces notifications et demandent des modifications.

Transparence des marchés publics

Les marchés publics en Suède représentaient environ 17 % du PIB en 2005 (contre 15 % en Norvège où le secteur public est aussi très important). Il est donc primordial que ces marchés soient gérés de manière juste et transparente. Les politiques et réglementations suédoises se conforment aux meilleures pratiques définies dans les directives CE et

l'accord de l'OMC sur les marchés publics (encadré 4.1), mais il existe des problèmes qui expliquent sans doute pourquoi les sociétés étrangères sont relativement peu présentes sur les marchés publics¹.

- Respect de la législation sur les avis d'appel public à la concurrence. Comme beaucoup d'autres pays, la Suède a parfois du mal à se conformer à la législation de l'UE. Même si le nombre d'avis de marchés publics de la Suède correspond peu ou prou à la moyenne européenne, un encadrement plus rigoureux des avis de publicité serait bénéfique au secteur public car il permettrait une participation accrue des sociétés étrangères.
- Des règles qui cherchent à intégrer un nombre croissant d'objectifs sociétaux. Quoique reconnus au niveau européen², ces objectifs sociétaux peuvent dissuader des soumissionnaires potentiels et en particulier les sociétés étrangères.
- Absence de sanctions. En dépit du caractère contraignant des directives de l'UE, il n'y a pas assez de sanctions effectives pour obliger les autorités à se conformer aux règles, bien que la Suède respecte les directives européennes sur les recours en matière de marchés publics. Des municipalités condamnées pour infraction n'ont parfois pas tenu compte des décisions de justice³.
- Surveillance des entreprises détenues par l'État. Une étude de la Cour des comptes montre que les ambiguïtés du mandat de la direction nationale des marchés publics vis-à-vis des entreprises d'État font que nombre de ces entreprises échappent à la surveillance de la direction des marchés publics. Une entreprise d'État irrespectueuse des règles a peu de chances d'être condamnée et, quand bien même elle le serait, le jugement resterait vraisemblablement lettre morte en l'absence de sanctions efficaces.

Encadré 4.1. **Cadre réglementaire et institutionnel des marchés publics en Suède**

La Direction nationale des marchés publics

La Direction nationale des marchés publics est une agence indépendante du gouvernement central. Opérant au sein du ministère des Finances, sa tâche consiste à faire respecter la loi et l'accord de l'OMC sur les marchés publics, à veiller au bon fonctionnement de ces marchés et à assurer la diffusion de l'information.

La loi sur les marchés publics

Cette loi régit les marchés passés par toutes les entités du secteur public au sens large (administrations centrales et locales de l'État mais aussi entreprises détenues par l'État et autres entités publiques). Les règles varient en fonction de la valeur seuil du contrat attribué. Régi par les directives de la CE au-delà d'un certain seuil, le marché public est soumis à la réglementation nationale quand il ne dépasse pas un certain montant. En règle générale, tous les marchés publics doivent faire l'objet d'une procédure préalable de publicité, même s'il existe quelques exceptions bien définies. Les documents relatifs au marché, qui regroupent toutes les informations pertinentes (comme les critères d'attribution par exemple) doivent être préparés par les entités adjudicatrices. Les données qui ont justifié la décision finale doivent être conservées. Pour les marchés dépassant la valeur seuil, les entités adjudicatrices doivent obligatoirement publier les avis de pré-information sur les marchés prévus sur les 12 mois à venir, les avis de marché et les avis de marchés passés. Les informations relatives aux appels d'offres sont soumises à une confidentialité absolue jusqu'au terme de la procédure de passation du marché. Une fois que le contrat a été attribué, les documents deviennent des documents officiels accessibles au public.

Non-discrimination

L'application du principe de non-discrimination dans le domaine de la réglementation s'appuie sur deux codes de conduite de l'OMC qui visent à garantir l'égalité des chances en matière de concurrence, indépendamment de l'origine des produits ou des services et à maximiser l'efficacité des marchés par le biais de la plus grande concurrence possible. Le premier de ces codes de conduite relève de la clause de la « nation la plus favorisée » (dite clause NPF) qui stipule que toutes les entreprises membres de l'OMC cherchant à entrer sur un marché national doivent bénéficier d'un traitement identique. Le deuxième relève de la clause du « traitement national » (ou clause TN) en vertu de laquelle les sociétés étrangères doivent être traitées exactement comme des sociétés nationales.

La Suède s'appuie amplement sur les dérogations aux clauses NPF et TN prévues dans le cadre de référence de l'OMC. Il convient toutefois de noter que ces dérogations reposent sur des principes visant à éliminer les mesures discriminatoires et que rien n'indique que les nouvelles réglementations suédoises défavorisent les ressortissants étrangers.

Le principe de non-discrimination dans la réglementation nationale

En tant que membre de l'OMC, la Suède est tenue d'appliquer les principes NPF et TN dans ses relations commerciales. Des dérogations à ces principes sont possibles à condition d'être notifiées à l'OMC et de se conformer à son cadre juridique. Les nouvelles mesures réglementaires défavorisant les exportateurs étrangers ne sont généralement pas autorisées. En tant que membre de l'UE, la Suède ne peut pas conclure des accords internationaux ou mettre en œuvre des politiques commerciales nationales relevant de la politique commerciale commune sans autorisation de l'UE. Les États membres de l'UE ont néanmoins conservé quelques pouvoirs qui ont permis à la Suède d'imposer des restrictions sur l'investissement étranger dans le transport maritime et aérien, la pêche et la comptabilité. Les engagements spécifiques pris par la Suède dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) prévoient également un certain nombre de dérogations à la clause TN qui inquiètent les sociétés étrangères puisqu'elles concernent la création d'entités juridiques domiciliées dans la zone européenne. Les exemptions suédoises à l'article II de l'AGCS concernent un certain nombre de mesures visant à promouvoir la coopération nordique (activités de la *Nordic Investment Bank* par exemple). Quelques marchés publics dérogent à la loi sur les marchés publics, mais ces exemptions sont réglementées par des accords multilatéraux.

Accords préférentiels

Les principes de non-discrimination du GATT constituent des éléments fondamentaux de la politique commerciale commune de l'UE, mais l'UE ne se prive nullement de nouer des accords commerciaux préférentiels avec des pays non membres de l'UE comme l'y autorise le GATT. En tant que membre de l'UE, la Suède est partie à un certain nombre de ces accords, qui prennent la forme d'unions douanières ou d'accords de libre-échange. Le nombre de ces accords est susceptible de croître. L'UE, qui cherche à élargir ses liens avec les pays en développement, accorde à ces derniers un accès préférentiel à son marché unique.

Éviter les pratiques inutiles restreignant la liberté du commerce

Les régulateurs doivent, dans la mesure du possible, préconiser les mesures les moins restrictives pour la liberté du commerce. Pour atteindre certains objectifs politiques, une taxe s'avèrera parfois plus efficace qu'une réglementation. Des mécanismes doivent être

mis en place pour veiller à l'application de ces principes, y compris pour l'évaluation *ex ante* d'impact des réglementations proposées sur le commerce et l'investissement. Il est également nécessaire de prévoir des mécanismes pour réexaminer ces réglementations après un certain temps, rationaliser les procédures, consulter efficacement les intérêts étrangers et accéder aux voies de recours. Bref, il convient de créer un environnement commercial aussi favorable que possible aux intérêts nationaux et étrangers.

La Suède est perçue comme un pays qui réussit plutôt bien à limiter les effets négatifs de ses réglementations sur l'ouverture des marchés. Le gouvernement suédois a mis en place un certain nombre d'initiatives à cette fin et les procédures de l'Administration suédoise des douanes sont à la pointe des meilleures pratiques. La simplification des réglementations reçoit actuellement l'attention requise. Le renforcement du processus de l'AIR serait bénéfique à l'ouverture des marchés.

Impact de la réglementation sur le commerce

Contrairement aux entreprises nationales qui ont l'avantage de connaître les coutumes et les pratiques locales, les entreprises étrangères et les PME, en particulier, qui n'ont pas les moyens des multinationales, se retrouvent excessivement pénalisées par les charges administratives. Comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, les réglementations en Suède ont proliféré au fil du temps et il y a de nombreux changements chaque année. On estime que le nombre de réglementations suédoises augmente de 2 à 4 % par an. Il est donc crucial de gérer ces réglementations avec efficacité et d'analyser les effets qu'elles risquent d'avoir sur la concurrence dans le cadre de l'application de l'AIR en particulier.

Les processus actuels de l'AIR, étudiés au chapitre 2, montrent qu'une analyse d'impact rigoureuse reste encore l'exception. Les effets sur l'ouverture des marchés n'y sont pas encore traités avec le même degré d'urgence que les effets sur l'environnement, la concurrence ou la consommation. Le système suédois compense toutefois une partie de ce déficit en agissant à d'autres niveaux. Comme nous l'avons plus haut, les procédures de consultation et la gestion des normes et réglementations techniques sont généralement très favorables à l'ouverture des marchés. La Direction nationale du commerce joue un rôle capital à ce niveau. Sa mission consiste à signaler au gouvernement les réglementations susceptibles de poser problème et à le conseiller en la matière. Cette autorité donne son avis sur une centaine de rapports de commissions d'enquête par an et ses recommandations sont généralement prises très au sérieux. Les problèmes d'ouverture des marchés mériteraient toutefois d'être examinés à un stade plus précoce du processus d'élaboration de la réglementation (lorsque les commissions mènent leur enquête par exemple). Un certain nombre de consultations interministérielles sont également organisées. Pour compléter le tout, l'Agence chargée d'encourager l'investissement en Suède est tenue d'informer le gouvernement des facteurs réglementaires susceptibles d'affecter l'IDE. Pour ce faire, elle publie des recommandations une fois par an et se réunit deux fois par an avec les ministères compétents.

Simplification administrative

La simplification de la réglementation est un objectif d'autant plus prioritaire pour les entreprises suédoises que, selon un rapport, 25 % de leurs coûts d'exploitation sont liés au reporting et à la mise en conformité. Le gouvernement en a également fait une de ses priorités et a pris à cet égard un certain nombre d'initiatives (voir chapitre 2). Beaucoup de travail reste à faire. Les entreprises, qui prévoient une nouvelle augmentation des charges, demandent une amélioration de l'AIR, des objectifs quantitatifs de réduction des charges et une politique de simplification réglementaire plus cohérente.

Des études comparatives internationales indiquent qu'en dépit d'un certain nombre de problèmes importants, la performance de la Suède est relativement satisfaisante en la matière. Les indicateurs de la réglementation des marchés de produits (RMP) de l'OCDE montrent que le pays est relativement libéral, avec des scores proches de ceux de ses voisins nordiques, le Danemark et la Finlande, mais moins ouvert que le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Australie. Dans le rapport de la Banque mondiale intitulé « *Doing Business in 2006* » qui porte sur 155 pays, la Suède arrive en 14^e position pour la facilité des affaires (efficience administrative et réglementaire) et en 2^e position pour la facilité des échanges commerciaux (efficience des procédures depuis les accords contractuels jusqu'à la livraison des marchandises). Dans le rapport de 2005-06 sur la compétitivité mondiale, l'environnement réglementaire de la Suède est plutôt bien noté par rapport à celui des 117 pays étudiés. Même si elles leur reprochent d'être parfois trop contraignantes (notamment au niveau des autorisations) et trop strictes, les entreprises estiment en général que les réglementations suédoises sont équitables et transparentes. Le temps qu'il faut pour créer une entreprise en Suède est inférieur à la moyenne de l'OCDE, mais le processus est relativement plus coûteux (en particulier pour les PME) notamment au niveau de l'obtention des licences et des permis. La fiscalité et les charges sociales des employeurs représentent aussi des charges significatives.

En sus de l'aide qu'apporte l'Agence chargée d'encourager l'investissement, la Suède met à la disposition des négociants deux nouveaux services de renseignements qui sont également tenus de fournir des informations directes aux autorités suédoises sur des questions qui méritent attention :

- Le réseau SOLVIT offre, à défaut d'un pouvoir juridictionnel formel, une aide à tous ceux qui ont des difficultés avec des réglementations nationales qui s'écartent des règles de l'UE. Ce réseau s'intéresse en particulier au contrôle des frontières, à l'accès au marché des produits et services et aux marchés publics.
- L'OTGS (Open Trade Gate Sweden) est un guichet unique visant à aider les exportateurs des pays en voie de développement à se familiariser avec l'interprétation suédoise de la législation de l'UE, ou avec des formalités extrêmement contraignantes notamment pour l'obtention de certificats dans le domaine de la santé. SOLVIT essaie de résoudre les problèmes directement ou en influençant les politiques de la Suède et de l'UE, faute de pouvoir, une fois de plus, fournir une assistance juridictionnelle.

Il est trop tôt pour juger de l'efficacité de ces initiatives louables. Les ressources humaines qu'elles doivent mobiliser pour fournir en temps utile des informations précises et pour accroître la visibilité de ces services (on y accède actuellement par le biais de sites gouvernementaux classiques) représentent de véritables défis.

Procédures douanières

L'Administration suédoise des douanes est l'une des institutions les plus favorables aux entreprises au sein de l'OCDE, et un modèle en termes de réduction des charges administratives et du temps dédié aux procédures frontalières (deux fois moins de temps que la moyenne de l'OCDE). Les solutions électroniques existent depuis 1990 et une analyse automatique des risques est proposée depuis 1997. Cette autorité ne compte pas s'arrêter là : outre les nouveaux objectifs qu'elle s'est fixée pour améliorer encore son service, elle multiplie les contacts avec d'autres administrations des douanes pour s'aligner sur les meilleures pratiques. Cette administration propose entre autres services

un guichet unique pour les exportations/importations/transits connecté à sept ministères, un service d'information disponible 24 h sur 24, la « Déclaration de douane par Internet » pour les PME et l'échange de données informatisées (EDI), qui s'est fixé un objectif ambitieux à savoir 100 % de déclarations électroniques en 2006. L'Administration suédoise des douanes participe également au programme « Douane 2007 » de l'UE. Enfin, elle a également mis au point deux systèmes de dédouanement : le système Stairway (système d'accréditation et de certification pour les importateurs, les exportateurs, les agents, les transporteurs et les gares de marchandises) et le Green Corridor (une structure visant à favoriser la coopération entre autorités douanières suédoises, russes et finlandaises).

Encourager l'utilisation de mesures harmonisées au niveau international

Pour les entreprises qui opèrent dans différents pays, se conformer aux normes et réglementations nationales peut engendrer des coûts d'exploitation très élevés voire prohibitifs. La plupart des entreprises internationales se heurtent à ce problème. La solution qui consiste à avoir recours à des normes harmonisées au niveau international a gagné du terrain grâce à l'accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce (OTC). Ces normes encouragent les pays à fonder leurs exigences techniques sur les normes internationales lorsqu'elles existent.

En raison de la taille limitée de son marché intérieur et de sa dépendance vis-à-vis des marchés étrangers, la Suède s'est très tôt intéressée aux normes internationales. Le pays a activement participé à leur développement et les a rapidement adoptées au niveau national. En tant que membre de l'Organisation internationale de normalisation (ISO), de l'UE et de l'OMC, la Suède est tenue de respecter les règles de ces organisations, y compris les mesures SPS et OTC des accords de l'OMC en vertu desquelles le régulateur doit, en règle générale, s'appuyer sur les normes internationales pour définir ses réglementations techniques nationales. Les normes internationales deviennent souvent des normes européennes, ce qui signifie qu'elles doivent normalement être six mois plus tard adoptées comme normes nationales. Et à quelques exceptions près, notamment dans les secteurs de l'agroalimentaire et du BTP, cela ne pose généralement aucun problème.

La Suède est un des pays qui contribuent le plus à faire avancer les normes internationales. Le président de l'Organisation suédoise de normalisation a récemment été élu président de l'ISO, qui est un réseau de 157 instituts de normalisation nationaux et le plus grand développeur de normes à l'échelle mondiale. Près de 90 % des normes suédoises sont conformes aux normes internationales ou européennes, et cette proportion ne cesse de croître vu que toutes les nouvelles normes sont conformes (les normes spécifiquement suédoises n'existent traditionnellement que dans le secteur de la santé). L'Institut suédois de normalisation a nommé trois organismes pour représenter la Suède dans les commissions étrangères qui travaillent sur les normes. Tous trois souscrivent au Code des bonnes pratiques de l'OMC sur les OTC et sont des organismes indépendants de droit privé.

Rationaliser les procédures d'évaluation de la conformité en reconnaissant l'équivalence des réglementations adoptées par les pays étrangers

Les normes mondiales ont connu une évolution rapide. Toutefois, elles ne couvrent pas encore tous les produits et sont encore loin d'être à la base de toutes les réglementations techniques nationales. Les différences qui existent au niveau des réglementations et des procédures de conformité nationales entraînent des coûts supplémentaires pour les producteurs qui souhaitent s'implanter dans de nouveaux marchés. Les accords de

reconnaissance mutuelle (ARM) peuvent contribuer à réduire les coûts. Grâce à ces accords, l'analyse de conformité réalisée dans le pays exportateur est reconnue dans le pays importateur. La Suède a signé des accords de reconnaissance mutuelle avec des pays non membres de l'UE, le plus souvent dans des domaines harmonisés.

Même si l'approche de la Suède en la matière est généralement satisfaisante et bien adaptée, le principe de la reconnaissance mutuelle à l'intérieur de l'UE pose quelques problèmes. Les sociétés qui se heurtent à des restrictions commerciales tendent à s'adapter en modifiant leurs produits pour se conformer aux exigences nationales, faute peut-être de savoir qu'il existe des solutions de remplacement. Selon une étude suédoise, les autorités n'appliqueraient pas le principe de reconnaissance mutuelle simplement parce qu'elles ne seraient pas toujours informées de son existence. D'autres initiatives s'avèrent donc nécessaires pour éviter que le principe de reconnaissance mutuelle ne reste lettre morte.

L'évaluation de la conformité en Suède est assurée par deux types d'organismes qui relèvent de ce qu'il est convenu d'appeler le « système ouvert ». Mis en place après l'entrée de la Suède dans l'UE, ce système a amélioré le service aux entreprises. Les agences publiques de réglementation déterminent les règles et surveillent le marché, tandis qu'une autre agence gouvernementale, l'Office suédois pour l'accréditation et l'évaluation de la conformité (SWEDAC) évalue et accrédite, après consultation des agences réglementaires compétentes et des laboratoires et organismes d'inspection et de certification. Dans les secteurs de l'UE où les normes ont été harmonisées – pour la plupart des produits – les procédures d'évaluation de la conformité et le principe de la reconnaissance mutuelle sont régis par le droit européen. Dans les secteurs non harmonisés, la loi sur l'analyse de conformité oblige les organismes accrédités par le SWEDAC à réaliser des analyses de conformité correspondant aux normes suédoises. La Cour de justice des communautés européennes a statué que les résultats des évaluations de conformité réalisées par des organismes accrédités de l'EEE ou par des organismes capables de prouver leur compétence par d'autres moyens devaient être reconnus équivalents aux résultats des évaluations réalisées par des organismes accrédités suédois. C'est pourquoi la plupart des réglementations techniques suédoises contiennent des clauses de reconnaissance mutuelle. L'accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce contient un certain nombre de clauses sur l'évaluation de la conformité et la reconnaissance mutuelle qui sont appliquées au niveau européen et international.

Toutes les autorités publiques doivent obligatoirement consulter le SWEDAC avant d'émettre des réglementations contenant des clauses sur l'évaluation de la conformité. Elles doivent aussi respecter les accords de reconnaissance mutuelle et (dans la mesure du possible) les normes internationales et européennes. Il leur appartient également de vérifier auprès de la direction nationale du commerce que la réglementation proposée ne crée pas d'obstacle technique au commerce.

Application des principes de la concurrence dans une perspective internationale

Les comportements anticoncurrentiels peuvent réduire les avantages de l'accès au marché. 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 pour instruire et juger les plaintes relatives à l'accès au marché.

Rien ne permet de dire que la Suède n'applique pas les principes de la concurrence dans une perspective internationale et que les étrangers ne reçoivent pas le même traitement que les autres. La loi suédoise sur la concurrence interdit les comportements anticoncurrentiels, l'abus de position dominante et contient des règles régissant le contrôle des fusions. L'Autorité de la concurrence est également tenue d'appliquer les règles de l'UE sur la concurrence qui contiennent des interdictions équivalentes. Les articles 81 et 82 du Traité CE s'appliquent si les échanges commerciaux entre la Suède et un autre État membre de l'UE sont affectés. Les entreprises étrangères ou suédoises ou les personnes privées (sans distinction) peuvent signaler un comportement qui leur semble anticoncurrentiel à l'Autorité de la concurrence qui pourra à son tour porter l'affaire devant les tribunaux. L'Autorité de la concurrence coopère avec d'autres entités à l'échelle nordique, européenne et internationale. Un certain nombre de marchés de produits sont traditionnellement dominés par un petit nombre d'acteurs suédois, mais des mesures ont été prises pour ouvrir davantage ces marchés à 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. Les deux secteurs suédois qui présentent des difficultés particulières au niveau de la concurrence étrangère sont les secteurs du BTP et de la distribution alimentaire.

Le secteur du BTP

Ce secteur a connu une faible croissance de la productivité et une rapide inflation des prix au cours de la dernière décennie. Ce sont là des preuves flagrantes d'un mauvais fonctionnement du marché. La participation étrangère est limitée et les barrières à l'entrée élevées du fait d'un certain nombre de problèmes qui sont pour certains très complexes à résoudre. Il est reproché aux codes nationaux du bâtiment de faire obstruction aux constructeurs étrangers, notamment dans le logement. Certains appels d'offres contiennent des clauses qui désavantagent les entreprises étrangères et les PME suédoises, selon le type et la taille du projet. Le marché des travaux publics est dominé par quelques sociétés verticalement intégrées présentes dans la production de matériaux de construction stratégiques comme l'asphalte et le ballast. Comme l'importation de matériaux de construction est limitée, les autres sociétés sont obligées de s'approvisionner auprès des acteurs dominants du marché et les prix de ces matériaux sont souvent plus élevés que dans les autres pays européens. Les secteurs du conseil en ingénierie civile et architecture sont également dominés par quelques grands groupes qui privilégient les matériaux suédois. Les obtentions de permis de construire sont si longues qu'elles ont, selon certains analystes, un effet dissuasif sur les investissements.

Une voie d'amélioration possible pourrait venir d'une intervention de l'UE. En harmonisant les normes des matériaux comme elle cherche à le faire, l'Union européenne permettrait plus de concurrence et apporterait une solution partielle au problème. Au niveau national, l'Autorité de la concurrence a mené des enquêtes sur un certain nombre de cartels présumés et les a poursuivis en justice. Une application plus stricte de la loi sur la concurrence contribuerait à améliorer la situation. Le gouvernement travaille actuellement sur ce secteur et attend le rapport d'une commission d'enquête.

Le secteur de la distribution alimentaire

À l'instar du secteur du BTP, le secteur de la distribution alimentaire est peu ouvert à la concurrence et les prix y sont élevés (supérieurs de plus de 8 %, avant TVA, à la moyenne de l'UE en 2004). Les plaintes sur des comportements anticoncurrentiels sont plus nombreuses dans ce secteur que d'autres. La concurrence est entravée par une poignée de chaînes alimentaires verticalement intégrées qui dominent le marché et qui font particulièrement obstruction aux PME et aux concurrents étrangers. Trois groupes contrôlent à eux seuls plus de 90 % du marché de la distribution alimentaire.

La concurrence étrangère souffre ou a souffert d'un cadre réglementaire inadapté :

- La loi sur la construction et l'urbanisme laisse un pouvoir discrétionnaire considérable aux municipalités qui octroient les permis de construire et peuvent favoriser les trois groupes dominants. Les réglementations connexes comme les règles environnementales, qui impliquent généralement des processus longs et compliqués que les acteurs dominants connaissent mieux que quiconque du fait de leur expérience, contribuent à cet état de fait. L'OCDE et l'Autorité suédoise de la concurrence ont recommandé un amendement de la procédure d'urbanisme pour résoudre ces problèmes. Ces recommandations ont été adoptées par une commission gouvernementale qui a jugé que les problèmes venaient moins de la réglementation que de son mode d'application. Avec l'arrivée des maxi discomptes étrangers, le secteur commence toutefois à changer. Les débats publics qui ont été organisés à la suite des derniers rapports publiés poussent les municipalités à adopter un processus décisionnel plus transparent.
- Le secteur est particulièrement vulnérable aux coûts potentiels d'une nouvelle réglementation sur la santé des consommateurs, susceptible de décourager la concurrence étrangère si les règles étaient plus sévères qu'ailleurs. Les deux secteurs les plus sensibles en Suède sont les contrôles vétérinaires sur la viande et le recyclage des emballages des aliments et boissons. La Cour de justice européenne a récemment statué que les contrôles vétérinaires suédois sur la viande de provenance étrangère enfreignaient le droit à la libre circulation des produits agricoles. Le système de recyclage suédois reposait sur un monopole légal du recyclage de l'aluminium. Un contrôle de l'Autorité de la concurrence a débouché sur l'abolition de ce monopole dans le recyclage et sur la mise en place d'un cadre de surveillance plus strict.

Conclusions

Sur le plan de l'ouverture des marchés, la situation en Suède est globalement très satisfaisante. Cette situation est due au succès des réformes menées au cours des dix dernières années et qui ont permis au secteur privé de prospérer. Mais il reste encore quelques progrès à faire, notamment dans les secteurs de services. La Suède respecte dans une large mesure les six principes d'efficience réglementaire recommandés par l'OCDE en matière d'ouverture des marchés. La transparence est forte et différents mécanismes permettent une bonne diffusion de l'information, notamment auprès des étrangers. Ces derniers peuvent participer sans problème aux consultations qui sont organisées lors de l'élaboration des nouvelles réglementations. Le contrôle des mesures de discrimination à l'encontre des étrangers est également très strict, la direction nationale du commerce jouant un rôle très efficace dans ce domaine. Des initiatives récentes, comme l'OTGS (Open Trade Gate Sweden) et SOLVIT, qui ont pour but d'éliminer tout ce qui peut restreindre la liberté du commerce, méritent d'être applaudies. Le service des douanes a très nettement

contribué à faciliter les échanges aux frontières de la Suède. L'objectif de simplification des règles et procédures administratives devrait être poursuivi par le gouvernement et cela aura des répercussions positives sur l'IDE.

En bref, il y a peu de preuves flagrantes de discrimination à l'encontre des étrangers, même si comme dans tout système, des améliorations sont encore possibles. Des progrès sont à faire notamment au niveau des procédures des marchés publics et de l'application de l'analyse d'impact de la réglementation pour veiller à ce que le principe de la reconnaissance mutuelle soit mieux respecté dans la pratique et pour ouvrir davantage les secteurs du BTP et de la distribution alimentaire à la concurrence.

Options politiques à envisager

1. Renforcer le processus et la fréquence des analyses d'impact de la réglementation et contraindre les régulateurs à raisonner dans une perspective d'ouverture des marchés.

Si la transparence et les mécanismes de consultation font partie intégrante du système réglementaire suédois, l'analyse d'impact réglementaire, en revanche, n'est pas encore suffisamment ancrée dans la culture suédoise. La qualité et la fréquence des AIR se sont détériorées au cours de la dernière décennie. Du fait de la mondialisation et des progrès technologiques, la société évolue rapidement – les problèmes appellent des décisions et des réponses toujours plus rapides. Dans l'engrenage de ce même processus, la réglementation risque aussi d'avoir des répercussions plus fortes et plus rapides sur le commerce international et l'investissement.

L'absence d'enquêtes rigoureuses dans le processus de l'AIR ne permet pas aux autorités d'évaluer correctement les effets que la réglementation proposée risque d'avoir sur l'ouverture des marchés. Les recommandations de la direction nationale du commerce sont normalement respectées, en particulier en raison des freins et contrepoids que la CE exerce sur les règles et réglementations suédoises. Avec des AIR moins fréquentes et de moindre qualité, les nouvelles règles et réglementations risquent toutefois d'être plus restrictives et contraignantes que nécessaire. Une consultation de la direction nationale du commerce à un stade plus précoce du processus réglementaire permettrait de limiter en partie ce risque mais la meilleure solution consisterait sans aucun doute à exiger des analyses d'impact plus rigoureuses notamment sur tout ce qui touche à l'ouverture des marchés (pour plus de détails sur les implications de l'AIR et les recommandations préconisées, voir chapitre 2).

2. Promouvoir le principe de la reconnaissance mutuelle en Europe et au niveau international et débloquer les crédits nécessaires pour que l'administration publique et les autres entités chargées de le mettre en œuvre puissent s'informer sur ce principe et s'y conformer.

En tant que membre de l'UE, la Suède est partie à de nombreux accords de reconnaissance mutuelle. En vertu de ce principe, les États membres sont tenus de reconnaître les mesures réglementaires et les résultats d'évaluation de la conformité réalisés dans d'autres pays du marché unique si elles sont jugées équivalentes. Ce principe s'applique à la fois aux produits et aux services de la zone non harmonisée. Des travaux de recherche en Suède montrent que certaines autorités ne tiennent aucun compte de ce principe et que la plupart de sociétés y répondent en modifiant leurs produits. Il s'avère donc que le principe de reconnaissance mutuelle n'est pas correctement mis en œuvre et qu'il

porte atteinte à la libre circulation à l'intérieur du marché. Cela entraîne indéniablement des charges pour les entreprises aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du marché unique.

Comme cet échec est dû en grande partie à une mauvaise connaissance des procédures étrangères ou d'une défiance à leur égard, il serait souhaitable que la Suède investisse en permanence dans l'éducation et l'information des agents et autres entités chargés d'évaluer et de gérer les services et les produits étrangers. Lorsque des parties aux accords de reconnaissance mutuelle se conforment aux règles, les échanges commerciaux s'en trouvent facilités. Il est donc important que ces accords soient préconisés aussi souvent que possible étant donné qu'ils procurent des avantages bien supérieurs aux coûts qu'ils engendrent. Un moyen encore plus efficace de libéraliser le commerce à l'avenir serait de renforcer les efforts d'harmonisation.

3. Accroître la transparence des marchés publics en améliorant la procédure de notification et en instaurant des avis d'appels d'offres plus internationaux et des sanctions en cas de non respect des procédures.

Compte tenu de l'importance des marchés publics dans la consommation totale de la Suède, une procédure de passation des marchés ouverte, équitable et transparente est indispensable pour permettre une utilisation efficiente des ressources du secteur public. Même si le nombre d'avis de marché suédois publiés dans le Journal officiel est à peu près conforme à la moyenne de l'UE et supérieur au nombre d'avis du Danemark et de la Finlande, des pays comme la Grèce, l'Espagne et le Royaume-Uni font généralement preuve d'une plus grande transparence internationale.

Les sociétés étrangères participent encore peu aux appels d'offres de l'administration publique suédoise. Il y a donc un potentiel d'amélioration dans ce domaine. Comme dans certains secteurs de services où la Suède a déjà pu constater que la réduction des barrières à l'entrée avait stimulé la concurrence et fait baisser les prix, l'administration publique suédoise gagnerait à appliquer des procédures de passation des marchés qui encouragent une plus large participation, notamment de la part des entreprises étrangères. Pour ce faire, elle pourrait améliorer encore la transparence du système et chercher à simplifier l'administration des contrats de marchés publics, dans le cadre européen.

La Suède doit encore légiférer pour instaurer des sanctions effectives pour contraindre les autorités condamnées pour infractions aux règles des marchés publics à respecter les décisions de justice. Dans ce domaine, des travaux sont en cours aussi au niveau de l'UE, concernant en particulier l'application de sanctions lorsque les contrats contreviennent à certaines dispositions. L'absence de sanction en cas de non respect des règles des marchés publics ou d'abus répétés – qui permet aux collectivités locales de ne tenir aucun compte des décisions du tribunal – n'aide pas à garantir un système de passation des marchés juste et compétitif dans lequel on peut avoir confiance. Cela n'incite guère non plus les entreprises étrangères à s'intéresser de plus près aux appels d'offres suédois.

4. Modifier la loi sur la construction et l'urbanisme afin que les aspects liés à la concurrence puissent être pris en compte et prévoir des voies de recours pour les demandes de permis de construire. Favoriser une harmonisation internationale des normes des matériaux de construction.

Dans les secteurs du BTP et de la distribution alimentaire, l'application de la loi sur l'urbanisme et la construction freine la concurrence. Premièrement, cette loi donne aux collectivités locales le pouvoir discrétionnaire d'octroyer des permis de construire. Le souci

tient en particulier au fait que les aspects liés à la concurrence sont très peu pris en compte dans ce processus décisionnel. Deuxièmement, les demandes de permis de construire et les recours en cas de refus entraînent des procédures qui font perdre beaucoup de temps et parfois aussi beaucoup d'argent. Une application plus efficace de la loi sur l'urbanisme et la construction favoriserait la concurrence en abaissant les barrières à l'entrée aussi bien pour les PME suédoises que pour les sociétés étrangères.

Au niveau des matériaux de construction, les normes suédoises peuvent créer des barrières à l'entrée pour les sociétés étrangères. Le secteur du BTP n'est pas suffisamment ouvert à la concurrence internationale et l'indice des prix de la construction a enregistré une forte croissance au cours des dix dernières années. Des normes plus internationales permettraient de réduire les barrières à l'entrée et une implication plus forte de la Suède dans ce domaine. Il faudrait également que l'Autorité de la concurrence s'attaque de manière plus efficace aux cartels présumés qui existent dans le secteur.

Notes

1. Les données disponibles ne permettent pas de prendre la pleine mesure des marchés publics transfrontaliers, en particulier du point de vue de l'UE. Comme la Commission européenne l'indiquait dans un rapport de février 2004, les chiffres actuels pourraient être en dessous de la réalité.
2. Article 26 de la Directive 2004/18/CE et article 38 de la Directive 2004/17/CE. En matière de critères sociaux, l'appréciation des limites relève en dernier ressort de la compétence de la Cour européenne de justice.
3. En vertu de la loi sur les marchés publics, une entité adjudicatrice qui ne respecte pas les dispositions de la loi sera tenue de payer un dédommagement pour le préjudice causé. Une révision des directives européennes sur les passations de marchés publics est en cours et s'intéresse en particulier à la question des sanctions à appliquer aux contrats contrevenant à certaines règles.

Bibliographie

- Banque mondiale (2006), « Doing Business: Benchmarking Business Regulations: Sweden », www.doingbusiness.org/exploreconomies/default.aspx?economyid=181.
- Företagarna (2005), « Upphandlingsutredningen 2004 (SOU 2005:22) », Stockholm, 22 juin, www.foretagarna.se/FileOrganizer/Foretagarna%20Centralt/Press/Nyhetsnotiser/RM050622Upphandlingsutr.pdf.
- Government Offices (2000), « The Swedish Approach to Public Access to Documents », ministère de la Justice, www.sweden.gov.se/content/1/c6/01/62/87/5626168f.pdf.
- Invest in Sweden Agency (ISA) (2005), *Klimatet för Utländska Investeringar i Sverige*, Rapport till regeringen.
- Konkurrensverket (2002), *Vårda och Skapa Konkurrens*, Konkurrensverkets rapportserie, février.
- Konkurrensverket (2004), *Competition in Sweden 2004*, Konkurrensverkets rapportserie, mai.
- Konkurrenskommissionen (2003), « Anmälan Angående Vissa Brister i Sveriges Implementering av Gällande Gemenskrättsliga Direktiv om Offentlig Upphandling », 12 novembre.
- National Board of Trade (2002), « Problem för Fri Rörlighet på den Inre Marknaden », Yttrande, 16 septembre, Dnr 100-111-2002.
- National Board of Trade (2004), « Ömsesidigt Erkännande i Praktiken – Svenska Erfarenheter och Synpunkter på Europeiska Kommissionens Tolkningsmeddelande », Yttrande, 17 mars 2004, Dnr 150-2972-2003.
- NOU (2006), « A Brief Description of LOU the Public Procurement Act of Sweden; NOU, the National Board for Public Procurement », disponible en anglais depuis le 28 juin à l'adresse : www.nou.se/pdf/english.pdf.
- Persson, N.E. (2006), « Sveriges Utrikeshandel med Varor och Tjänster samt Direktinvesteringar », Dnr 190-013-2006.
- The Nordic Competition Authorities (2005), *Nordic Food Markets : A Taste for Competition?*, rapport des Autorités de la concurrence nordiques, n° 1/2005.

PARTIE II
Chapitre 5

**Gouvernance réglementaire
multiniveau**

Introduction et contexte

Qu'est-ce que la gouvernance multiniveau et pourquoi est-elle importante?

Élément essentiel d'une gestion efficace de la réglementation, la gouvernance multiniveau est reconnue dans les *Principes directeurs de l'OCDE de 2005 pour la qualité et la performance de la réglementation*, qui recommandent « d'encourager l'amélioration de la qualité de la réglementation à tous les niveaux d'administration, de renforcer la coordination et d'éviter les chevauchements de compétences entre les autorités réglementaires et les niveaux d'administration ». Une gouvernance multiniveau efficace est d'une importance de plus en plus critique pour les pays qui cherchent à améliorer la gestion de leur

Encadré 5.1. Qu'est-ce que la gouvernance réglementaire multiniveau?

Du niveau supranational au niveau local : tout un ensemble de relations changeantes à l'intérieur mais aussi à l'extérieur d'un pays demandent à être gérées.

La mondialisation touche tous les pays et les obligations nées, entre autres, de l'extension du réseau des accords commerciaux bilatéraux, régionaux et mondiaux doivent être gérées. L'UE, qui exerce une influence croissante sur l'environnement réglementaire de ses États membres, en est un excellent exemple. Parallèlement, à l'intérieur d'un État, les collectivités territoriales peuvent avoir besoin de plus de souplesse que par le passé pour atteindre les objectifs environnementaux, économiques et sociaux dictés par leurs particularités culturelles et géographiques. Les décisions prises au niveau local peuvent être source de problèmes pour les régulateurs nationaux – et *vice versa*. Il appartient aux autorités réglementaires nationales et internationales de choisir le degré de latitude qu'elles peuvent ou doivent laisser aux autorités locales qu'elles supervisent.

Ces relations reposent sur un ensemble de principes démocratiques – parfois incompatibles entre eux.

Ces principes démocratiques sont la souveraineté nationale et la souveraineté commune; la subsidiarité, la démocratie locale et la flexibilité pour s'adapter aux différents contextes locaux; l'harmonisation nationale et internationale; le fédéralisme coopératif; la reconnaissance mutuelle des règles et normes; l'égalité des citoyens devant la réglementation et le service public; l'analyse comparative des performances.

Ces principes, qui peuvent s'avérer incompatibles entre eux, demandent à être gérés. Pour être compétitives et pouvoir répondre aux besoins sociaux ou autres, les collectivités territoriales ont besoin d'une marge de manœuvre de plus en plus grande sur le plan de la réglementation locale. Cette marge de manœuvre risque tôt ou tard de s'avérer incompatible avec le besoin d'harmonisation et l'instauration de normes réglementaires minimales à un niveau plus large.

La complexité inhérente aux relations multiniveaux peut également conduire les acteurs et les institutions à éviter toute responsabilité, à se dissimuler derrière les différents niveaux d'autorité et la bureaucratie et à passer maîtres dans l'art de la critique et des stratégies d'évitement.

réglementation, que ce soit des États fédéraux ou unitaires ou d'un système entre les deux. Les changements technologiques, économiques et sociaux sont d'une rapidité et d'une ampleur telles que la réalisation des objectifs de politique réglementaire ne saurait se contenter du « processus décisionnel habituel ». Il est nécessaire de développer et de mieux orchestrer la coopération et la coordination entre les différents niveaux de gouvernance – collectivités territoriales, administrations nationale ou fédérale et entités supranationales.

Cadre de gouvernance multiniveau de la Suède

Le cadre de gouvernance suédois comprend quatre niveaux (encadré 5.2). Les pouvoirs locaux y sont importants. La Suède a une longue tradition d'autonomie démocratique locale, qui repose comme dans d'autres États unitaires, sur la décentralisation. Une liberté de plus en plus grande a été donnée au fil du temps aux collectivités territoriales pour leur permettre de s'acquitter de leurs obligations en fonction de leurs particularités. Or cette liberté est aujourd'hui de plus en plus contrainte par un cadre extrêmement dense de règles et de lignes directrices émanant des autorités centrales, qui dictent aux autorités locales jusqu'à la manière dont elles doivent exécuter leurs tâches. L'administration centrale contrôle également les collectivités territoriales en définissant les objectifs et le montant des subventions et autres concours financiers qu'elle leur accorde, au travers de plans d'action nationaux et de projets limités dans le temps. Les trois niveaux du système

Encadré 5.2. Structure de gouvernance de la Suède

National. Le Parlement, le gouvernement et ses agences nationales. Le Parlement, par le biais de ses lois, répartit les responsabilités entre les différents niveaux de l'administration suédoise.

Comté. 20 conseils de comté élus (dont deux – Vastra Gotaland et Skane – investis depuis peu de nouvelles missions) plus un Comité administratif par comté. Les conseils de comté ont des mandats dans le domaine de la santé, des soins médicaux et dentaires et se partagent avec les communes la responsabilité du transport public local et régional. Le Comité administratif de comté est une agence gouvernementale qui veille à ce que les décisions prises par le gouvernement et le Parlement qu'elle représente aient les meilleurs effets possibles sur le comté en question. C'est également une instance permettant de faire appel de certaines décisions municipales. Les autorités du comté accordent des permis pour des activités réputées dangereuses pour l'environnement.

Municipalité. 290 conseils municipaux élus qui tirent l'essentiel de leur pouvoir réglementaire des lois et réglementations nationales et qui jouent un rôle majeur au niveau de l'application de ces dernières et du contrôle de l'égalité des citoyens devant le service public. Sous la tutelle des ministères et des agences du gouvernement, les conseils municipaux veillent à l'application des lois et réglementations. Leurs domaines de compétences sont les services sociaux, l'enseignement pré-primaire, obligatoire et supérieur, l'urbanisme et la construction, la protection de la santé publique et l'environnement, la collecte et la gestion des déchets, l'eau et l'assainissement, les services de secours, la défense civile, les bibliothèques municipales et le logement.

Supranational. La législation de l'Union européenne, les règlements et accords internationaux dans des domaines comme la santé, l'environnement, l'énergie et le transport et des ententes régionales avec des nations nordiques voisines. Les réglementations de l'UE sont d'application directe tandis que les directives doivent être transposées dans la loi suédoise.

judiciaire administratif jouent également un rôle important dans la mise en œuvre de la législation nationale.

Moteurs intérieurs et extérieurs de la réforme

Les forces extérieures en faveur de la réforme viennent de l'Union européenne mais aussi du Conseil de l'Europe et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (un organe consultatif rattaché au Conseil de l'Europe). La Suède prend la législation de l'UE très au sérieux et s'évertue à la mettre en œuvre au travers de processus de consultation ouverts avec l'UE et les entreprises et les ONG suédoises. Les collectivités locales ne sont pas directement impliquées dans ces processus et cela pose quelques problèmes.

Des pressions en faveur de la réforme existent aussi à l'intérieur. Elles ont débouché sur la création de deux régions pilotes qui semble avoir favorisé une croissance économique plus forte et des programmes de développement dans des domaines aussi variés que la santé et le transport. Sur le plan juridique, ces deux régions sont des conseils de comté investis de tâches supplémentaires. On y débat actuellement sur les moyens à mettre en place pour renforcer la compétitivité des grandes métropoles ou zones urbaines comme Stockholm. Les conseils de comté et les municipalités, qui s'inquiètent de voir leur liberté d'action de plus en plus contrainte et réglementée, appellent aussi des réformes. Cette « réglementation au sein du gouvernement » vient essentiellement de problèmes de coordination entre les différents ministères et les agences gouvernementales chargées de mettre en œuvre et de superviser l'application des lois nationales au niveau local.

En janvier 2003, le gouvernement suédois a chargé une commission parlementaire d'examiner la structure et la répartition des responsabilités au sein de l'administration publique. La commission s'est intéressée dans un premier temps aux « capacités qu'il était nécessaire de développer pour assurer un bien-être durable » puis, à partir de juin 2004, aux réformes nécessaires au niveau de la structure et de la répartition des responsabilités au sein de l'État mais aussi entre l'État, les conseils de comté et les municipalités. L'objectif était double : il fallait à la fois trouver de meilleurs moyens d'atteindre la croissance durable nécessaire au bien-être futur et donner aux citoyens plus de possibilités d'exercer leur influence, de comprendre les enjeux et de demander des comptes.

Cadre réglementaire de la gouvernance multiniveau

Existe-t-il un cadre?

La gouvernance multiniveau de la Suède relève-t-elle d'un cadre réglementaire bien défini? La réponse est à la fois oui et non. Comme dans plusieurs autres pays, ce cadre est un élément central de la gouvernance réglementaire, mais il n'est pas clairement défini ni même identifié comme tel. Le cadre législatif de la Suède n'est mentionné dans aucun document officiel. Les principes généraux de la qualité réglementaire sont définis dans des ordonnances et des documents destinés aux organismes chargés d'élaborer les nouvelles règles et lois – ministères, agences et commissions d'enquête.

L'essentiel de l'élaboration de la législation secondaire pour la mise en œuvre des lois nationales est délégué aux agences par les ministères. Les agences sont tenues de s'acquitter de leurs tâches en respectant un certain nombre de principes définis par le gouvernement dans une ordonnance-cadre (voir chapitre 2). Ces principes obligent les agences à vérifier que la réglementation proposée est appropriée et qu'elle n'entraîne pas

de coûts inutiles. Il est primordial que les administrations locales puissent donner leur opinion sur des questions d'importance. Le directeur de l'agence doit mesurer les conséquences des lois qu'il élabore. La mise en place d'une unité chargée d'améliorer la qualité de la réglementation des PME en particulier et le processus d'analyse d'impact de la réglementation (AIR) sont des aspects importants de la gouvernance réglementaire. Ces éléments ont des répercussions indirectes sur les collectivités territoriales mais n'affectent pas directement les charges et dispositions réglementaires locales.

Partage des compétences entre les différents niveaux de gouvernance

En vertu de l'Instrument du gouvernement, seuls le Parlement et le gouvernement sont habilités à émettre des normes juridiques. Ils peuvent néanmoins déléguer cette compétence à d'autres autorités administratives nationales ou locales. Pour avoir force exécutoire, une disposition adoptée par une autorité publique ou une administration locale doit avoir le soutien d'une instance administrative supérieure et, en dernier ressort, le soutien de l'une des lois fondamentales. Cela signifie que les municipalités ont, dans certains domaines, le droit d'émettre des réglementations. C'est le cas notamment dans le domaine de l'ébouage, de la collecte des déchets, du balayage des rues, de la protection de la santé, des activités dangereuses pour l'environnement, de la circulation et de l'interdiction temporaire de circuler et des services de secours.

Les différents organes réglementaires du gouvernement sont financés par les recettes fiscales locales et nationales et parfois par les redevances des entités réglementées. Les collectivités locales ont le droit de prélever des taxes pour financer l'exécution de leurs tâches mais seul le Parlement décide de ce qui peut être taxé. Les collectivités locales peuvent aussi demander une rémunération en échange des services fournis. C'est le cas par exemple pour les services de garde d'enfants, les services de santé et de soin aux personnes âgées. La subvention d'État sans attribution particulière, qui était versée au fonds de péréquation municipal depuis 1993, a été remplacée en 1996 par une nouvelle aide répartie entre les différentes communes sous forme d'un montant fixe par habitant. Un système de péréquation horizontal a également été instauré entre les différentes collectivités territoriales et depuis 2005, ces deux dispositifs ont été fondus en un seul et même instrument. En vertu du principe du financement des collectivités locales, si l'État décide de lancer une action qui influence directement sur les activités des collectivités locales, les effets financiers de cette action devront être neutralisés par un réajustement des subventions d'État.

Mécanismes de coordination de la politique réglementaire

L'État contrôle que les collectivités locales appliquent bien le principe d'égalité des citoyens devant le service public. Mais comme ces dernières disposent par ailleurs d'une autonomie qui leur permet d'adapter leurs tâches à leurs spécificités locales, cela donne lieu à de difficiles compromis.

Le Comité administratif de chacun des 20 comtés est une agence gouvernementale qui représente le Parlement et le gouvernement central dans le comté. Son rôle est veiller à ce que les décisions du gouvernement central aient les meilleurs effets possibles sur le comté. Il s'assure que les objectifs nationaux sont atteints au niveau du comté en veillant à la coordination des intérêts communautaires et à l'application correcte des lois et lignes directrices. Il surveille les services des collectivités territoriales, en inspectant par exemple des maisons de retraite ou des centres d'accueil pour les jeunes.

Deux autres organisations, la VERVA (l'Agence suédoise pour le développement administratif) et la SALAR (l'Association suédoise des autorités locales et des régions) sont chargées de faciliter la coordination entre les administrations locales et nationales. Le rôle de la VERVA est de promouvoir le développement de l'administration. La SALAR représente les intérêts administratifs, professionnels et patronaux des communes et des comtés et apporte fréquemment son expertise à des commissions d'enquête. En outre, depuis le 1^{er} janvier 2006, le Conseil chargé d'analyser les responsabilités des autorités locales est responsable d'une base de données qui doit répertorier les coûts, les volumes et la qualité des services des communes et des conseils de comté. Cet organe, constitué d'agents du gouvernement central et de la SALAR, doit également aider à évaluer la réalisation des objectifs et l'utilisation des ressources au niveau des municipalités et des comtés, encourager les analyses comparatives, développer de nouveaux indicateurs et travailler à l'élaboration de statistiques nationales en collaboration avec les agences gouvernementales.

Les commissions d'enquête nommées par le gouvernement pour examiner les nouveaux projets de lois, la phase de consultation qui s'ensuit et le processus national de l'AIR sont également des sources potentielles d'échanges réglementaires multiniveaux. Il est toutefois préoccupant de noter que les commissions et les processus de consultation ne permettent pas toujours de recueillir de manière efficace les opinions locales et que des procédures accélérées peuvent entraîner une marginalisation des autorités locales. Il serait souhaitable d'étendre l'analyse d'impact aux nouvelles réglementations, c'est-à-dire à celles qui sont élaborées par les autorités locales. Actuellement, le processus de l'AIR s'applique uniquement aux réglementations nationales et ne stipule pas la nécessité de s'intéresser à d'autres niveaux de réglementation.

La Suède ne dispose pas d'institutions paritaires, de mécanismes ou d'instances formelles pour favoriser la coopération et le débat entre les autorités nationales et locales au niveau de la coordination et de l'élaboration des réglementations, comme il peut en exister dans d'autres pays nordiques.

La dimension supranationale

Cette dimension est d'une importance croissante pour la gouvernance multiniveau et en particulier pour la Suède, qui reçoit de plus en plus de textes de l'UE. Les réglementations de l'UE font l'objet d'une application directe tandis que les directives doivent être transposées dans la législation nationale. Les agences jouent généralement un rôle majeur dans la mise en œuvre des lois de l'UE, en édictant des réglementations plus détaillées. Certaines agences sont très impliquées dans l'application effective des politiques de l'UE au niveau local et régional. Par exemple, la direction suédoise de l'agriculture veille à la coordination des actions liées à la Politique agricole commune. Bien que de nombreuses prérogatives locales comme l'éducation et la santé ne soient pas directement touchées par la législation européenne, l'UE peut néanmoins avoir une influence considérable sur ces questions, notamment par le biais de ses règles sur les marchés publics. Le gouvernement local joue un rôle important dans l'application du droit européen de l'environnement et de l'alimentation.

Outils et mécanismes nationaux destinés à assurer la qualité de la réglementation au niveau local

Les outils nationaux comme l'AIR ne sont pas explicitement conçus pour mesurer l'impact des réglementations élaborées au niveau local mais il est encore possible de combler cette lacune vu que les commissions d'enquête ont les instructions nécessaires

pour analyser les conséquences et les coûts de leurs propositions au niveau local (cf. l'ordonnance sur les commissions).

Le nombre et la qualité des réglementations issues de l'administration centrale préoccupent les instances locales qui ont de plus en plus l'impression d'être des autorités réglementaires « réglementées ». Le malaise des autorités locales se situe essentiellement à trois niveaux. Elles veulent :

- moins de réglementation directionnelle et plus de réglementation fondée sur la performance ;
- une plus grande autonomie de gestion ;
- une meilleure coordination entre les ministères et les agences pour éviter les conflits politiques.

L'égalité du service public au niveau local. Ce principe est inscrit dans la loi mais ne traite que de l'égalité « à l'intérieur » d'une commune. Il serait souhaitable que ce principe soit étendu à l'ensemble de la réglementation multiniveau affectant les citoyens de toutes les communes. Hormis pour quelques services de santé et d'éducation, les analyses comparatives sont rares. L'institut suédois de statistique (Statistics Sweden) a pour projet de développer des données qualitatives et une autorité locale fournit quelques chiffres issus de sa propre base de données. Mais dans l'ensemble, les Suédois peuvent difficilement vérifier s'ils bénéficient tous d'un service de qualité égale. Hormis quelques statistiques comparatives sur les services de santé et d'éducation qui représentent 53 % des dépenses des collectivités territoriales, il n'existe pratiquement rien sur les autres services et réglementations ni sur la conformité et l'application de la réglementation.

Outils et institutions réglementaires au niveau local et régional

Défis institutionnels de la gouvernance multiniveau

Un certain nombre de nouveaux problèmes pourraient avoir des conséquences économiques et sociales néfastes. Ces problèmes viennent de ce qu'aucun effort n'est fait pour améliorer la coordination entre les différentes autorités réglementaires. Les zones sensibles sont les suivantes :

- Logement et contrôle des loyers. En raison du plafonnement des loyers et de la complexité du code de l'urbanisme, les investisseurs hésitent de plus en plus à construire de nouveaux logements et le stock de logements n'est plus adapté aux nouveaux besoins. Loin de ne se limiter qu'aux villes, ce problème touche l'ensemble de la Suède. Le fait que les locataires pouvaient contester leur loyer dans les immeubles neufs avait, par exemple, un effet très dissuasif sur les investisseurs, mais le Parlement a récemment pris des mesures pour remédier à ce problème.
- Codes de l'environnement et de l'urbanisme. Les entreprises, de même, se heurtent à un système d'autorisations, qui, dans certains cas, peut être lent, qu'il s'agisse de nouvelles constructions ou de rénovation, ou de création de nouvelles surfaces commerciales.
- Les collectivités territoriales font parfois concurrence aux entrepreneurs locaux dans la mesure où certaines d'entre elles détiennent des hôtels et des centres de culture physique (voir aussi chapitre 4).
- Les voies de recours auprès des Comités administratifs de comté. Malgré l'efficacité reconnue de certains comités, ces voies de recours tendent à être très lentes même si elles sont généralement plus rapides que celles de tribunaux généraux. Une commission

d'enquête se penche actuellement sur ce problème (SOU 2005:77). Autre problème : comme le Comité administratif de comté est à la fois un tribunal et un représentant du gouvernement central, il peut y avoir des conflits d'intérêts. D'aucuns préconisent que tous les pourvois en appel devraient se faire devant les tribunaux, même si le fait que ces deux rôles ne relèvent pas de la même division constitue une circonstance atténuante.

- Une gouvernance réglementaire cloisonnée. Comme nous l'avons vu plus haut, les collectivités territoriales se sentent trop « réglementées » et croulent sous la réglementation des agences. Or ces dernières sont très cloisonnées et communiquent peu entre elles. Le problème vient donc d'un manque de coordination au niveau national, mais il est souvent reproduit au niveau local. Pour essayer de casser le « syndrome du cloisonnement », certaines collectivités territoriales ont lancé quelques initiatives isolées, comme la mise en place d'inspectorats paritaires par exemple.

Gestion des pouvoirs réglementaires des municipalités

Les municipalités sont habilitées à édicter des réglementations dans les domaines de compétences qui leur sont assignés par les lois centrales. Des commissions spéciales assurent ce travail et le conseil municipal prend la décision finale. Pour certaines réglementations, la municipalité doit d'abord consulter les agences compétentes. Pour la réglementation des activités dangereuses pour l'environnement, elle doit consulter le Comité administratif.

Outils de qualité réglementaire utilisés par les collectivités territoriales

Comme les collectivités territoriales élaborent peu de réglementations, elles utilisent également peu d'outils réglementaires et y ont recours de manière beaucoup plus informelle que l'administration centrale. La transparence et la prévisibilité dans l'application et la conformité de la réglementation sont d'une importance cruciale pour les collectivités locales.

La transparence de l'élaboration des réglementations est satisfaisante. Le contraire aurait été étonnant étant donné la forte tradition de la Suède en la matière. Il existe peu de mécanismes de consultation formels mais les citoyens et les entreprises ont de multiples occasions informelles d'interagir avec les commissions et les conseils municipaux. Les décisions prises sur les réglementations sont publiées sur les panneaux d'affichage municipaux et de plus en plus sur des sites Internet. Il serait souhaitable que les réglementations élaborées par les municipalités soient enregistrées dans le registre des lois du comté dès leur élaboration. Elles font habituellement l'objet d'une publication dans la presse locale et des versions imprimées sont mises à la disposition du public. La rédaction des textes en langage clair n'est pas une exigence formelle mais les collectivités territoriales s'efforcent de toute évidence à atteindre ce but. Il n'existe pas de registre regroupant l'ensemble des lois, réglementations et procédures locales ou régionales.

La transparence et la prévisibilité de la conformité, du contrôle et de l'application de la réglementation sont de qualité plus mitigée. Veiller à la conformité et à l'application des réglementations est une prérogative majeure des collectivités territoriales. Mais comme cette prérogative couvre de nombreux domaines politiques, tous dotés de leurs spécificités propres, il n'existe pas de ligne de conduite générale explicite. Certaines règles locales prévoient des amendes ou des sanctions. Les résidents suédois peuvent faire appel des décisions prises par le conseil municipal auprès du système judiciaire administratif. Le code de l'urbanisme permet d'adresser des recours aux Conseils de comté mais cela ne va sans poser quelques problèmes comme nous l'avons vu plus haut.

Encadré 5.3. Exemples de cadres institutionnels multiniveaux : réglementation sur le bien-être des animaux, la santé et les services sociaux et la consommation

Protection des animaux

Plusieurs institutions centrales et locales sont chargées de la protection des animaux. Le cadre général de cette protection est défini dans la loi sur la protection des animaux édictée par le Parlement et détaillé dans une ordonnance du gouvernement. Les réglementations de l'Agence suédoise pour le bien-être des animaux sont fondées sur cette loi et cette ordonnance. Ces réglementations sont souvent très détaillées. Elles peuvent spécifier, par exemple, la taille minimum des cages pour les animaux. L'Agence peut également fournir des conseils et des recommandations dépourvues de tout caractère contraignant. Les Conseils de comté aident à coordonner le travail des inspecteurs du bien-être animal rattachés aux municipalités, à prendre des décisions en matière de protection animale et effectuent parfois leurs propres inspections sur le terrain. Travaillant au sein des municipalités, les inspecteurs du bien-être animal sont essentiellement chargés d'effectuer des inspections sur le terrain et de veiller au respect de la loi. Le cadre de leur activité est défini par les élus locaux.

Santé et services sociaux

Les prérogatives des collectivités territoriales en matière de santé et de services sociaux sont réglementées par une législation spéciale. Les lois les plus importantes dans ce domaine sont la loi sur la santé et les services médicaux et la loi sur les services sociaux. La Direction nationale de la santé et du bien-être est responsable de la santé publique et des services sociaux et sanitaires. Elle établit des normes, supervise les actions et diffuse des informations auprès des collectivités territoriales. Elle rédige des réglementations qui visent à faire appliquer la loi. Elle évalue les actions et les initiatives des municipalités et est chargée des statistiques officielles des services sociaux et de la santé. Des plans d'actions nationaux sans caractère obligatoire sont également déployés pour stimuler les initiatives locales et fournir des informations. Enfin, l'État et les collectivités territoriales signent, pour des périodes limitées, des accords contraignants qui s'accompagnent souvent de subventions gouvernementales.

Réglementation de la consommation

Le régime réglementaire de la consommation en Suède repose sur neuf lois et trois agences sont chargées de faire évoluer la législation (l'Agence suédoise pour la protection des consommateurs, le Bureau national des plaintes des consommateurs et l'Agence suédoise pour la maîtrise de la consommation électrique). Le directeur de l'Agence suédoise pour la protection des consommateurs est aussi le médiateur des consommateurs : il représente les intérêts de ces derniers face aux entreprises et intente des actions en justice en leur nom si besoin. Au niveau local, des conseillers fournissent du conseil aux consommateurs avec le soutien pratique de l'Agence de la consommation. Le régime réglementaire de la consommation en Suède prend une dimension de plus en plus internationale du fait de l'UE et de l'expansion du commerce mondial. Outre l'UE, les institutions compétentes sont le Centre européen des consommateurs, les commissions du Conseil des ministres nordiques et l'organisation « Consumers International ».

L'analyse et l'évaluation des règles et de leurs effets ne sont pas non plus soumises au même cadre formel qui existe au niveau national. Il n'y a pas d'analyse d'impact *ex ante* systématique des règles édictées par les collectivités territoriales. Il n'y a pas non plus d'évaluation *ex post* ou d'étude comparative. Le gouvernement et la SALAR ont lancé un projet

visant à soumettre les règles élaborées par les autorités locales à une étude comparative volontaire et ce processus a déjà démarré dans quelques collectivités. Les administrations locales sont soumises à un audit qui peut parfois révéler des problèmes de performances.

Simplification administrative

Il n'y a pas de procédures systématiques pour la mise à jour des réglementations des collectivités territoriales. Le problème des charges administratives se pose toutefois avec de plus en plus d'acuité à ce niveau comme en témoignent les nombreuses initiatives prises à la fois par le gouvernement central et ses agences et par les collectivités locales elles-mêmes.

La réduction des charges administratives peut être intégrée dans des programmes nationaux tels que « le programme pour la croissance régionale » coordonné par le NUTEK. Le gouvernement a décidé de fixer des objectifs aux agences pour améliorer le traitement des permis et ces mesures vont être étendues aux administrations locales. Le NUTEK a par ailleurs lancé une étude pilote sur les permis pour les alcools. Le Plan d'action du gouvernement pour la simplification administrative prévoit un certain nombre d'éléments, comme une plus grande coopération entre les agences, qui amélioreront la gouvernance multiniveau. Dans le but de réduire les charges administratives, le gouvernement a entrepris de mesurer ces dernières et d'identifier leur source. Les TIC jouent un rôle important à ce niveau vu que plusieurs programmes s'articulent autour de l'utilisation de l'Internet et de plates-formes informatiques. L'objectif du gouvernement est de faire en sorte que tous les services publics susceptibles d'être rendus par voie électronique avec la même efficacité pour un coût égal ou inférieur devront être fournis par ce biais. Dans la mesure du possible, le citoyen devra pouvoir traiter son problème, quel qu'il soit, avec un seul interlocuteur de l'administration publique.

Des initiatives importantes ont été également prises au niveau local. Une enquête réalisée en 2003 par le NUTEK a révélé que 71 % des municipalités avaient adopté des programmes de simplification administrative et créé des guichets uniques pour les entreprises. Les conseils de comté développent actuellement un programme qui permettra d'obtenir des permis directement à partir d'Internet (LITA). Ce programme fait partie du projet visant à rendre les agences gouvernementales disponibles 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Le programme pour la croissance du Vastra Gotaland a donné lieu à une étude préliminaire sur les rapports entre l'administration publique et les créateurs d'entreprises. Cette étude, qui fait aussi le point sur les meilleures pratiques dans le monde et dans d'autres régions de la Suède, propose des modèles à tester. L'e-administration n'a pas été oubliée. La SALAR gère actuellement un projet qui vise à intégrer les guichets virtuels dans les modèles de gouvernance, les procédures et le développement normal de l'activité de ses agents.

Le secteur alimentaire et la gouvernance réglementaire multiniveau

Le secteur alimentaire est étudié ici parce qu'il est représentatif d'un grand nombre de questions soulevées dans ce chapitre.

Flux et défis du système alimentaire

« De la ferme à l'assiette », les flux des denrées alimentaires sont complexes. Ces produits doivent être cultivés, récoltés et traités, puis transportés et vendus à des grossistes et à des détaillants avant d'être consommés dans les foyers, les restaurants et les cantines scolaires. La complexité est renforcée par la grande diversité des produits

alimentaires et le fait qu'ils peuvent aussi voyager hors de Suède. La sécurité alimentaire est devenue un enjeu majeur dans le contexte du terrorisme mondial. La législation suédoise vise essentiellement à compléter le droit européen et se concentre sur les mesures destinées à en renforcer l'application. La perception du fonctionnement de l'interaction UE-Suède est plutôt bonne. L'application relève essentiellement de la compétence des municipalités. La gestion du risque est un élément important de l'approche suédoise (inspections visant à évaluer les risques du système par exemple). L'Agence nationale de l'alimentation (NFA) assume la responsabilité principale de l'ensemble de la réglementation alimentaire en Suède.

Le système a ses détracteurs. L'industrie alimentaire suédoise se plaint de problèmes réglementaires et de congestion au niveau local et plaide même en faveur d'un système réglementaire plus centralisé autour d'une NFA renforcée. Elle relève des incohérences au niveau du contrôle et du système d'un domaine à l'autre (les taxes, par exemple, sont très variables), un manque de ressources et une qualification inégale des inspecteurs locaux. En l'absence de système d'analyse comparative, il est difficile de prouver que ces problèmes se posent réellement mais les données recueillies sur le terrain semblent fondées. Les fonctionnaires territoriaux sont les premiers à se faire l'écho de ces doléances. Le manque de ressources en particulier devient un problème de plus en plus criant au même titre que la demande croissante de législation et l'importance d'une formation adéquate. Les inspecteurs ont besoin d'acquérir une expertise spécifique mais aussi une meilleure connaissance de base de tout le système. C'est un compromis difficile à trouver sur le terrain. La perspective locale est également le reflet du cloisonnement des responsabilités gouvernementales, les règles émanant de l'administration centrale devenant de plus en plus difficiles à gérer au niveau local.

Mécanismes d'application et d'évaluation de la conformité pour renforcer la coopération

Au niveau national, l'Agence nationale de la consommation (NFA) est un organisme central de supervision et de coordination et ses prérogatives en la matière viennent d'être renforcées par une récente loi. L'Agence assume un rôle de conseil auprès des collectivités locales dans le but de favoriser une plus grande harmonisation des règles à l'échelle du pays et de promouvoir la sécurité alimentaire et une concurrence juste entre les entreprises. Une division de la NFA est plus spécialement chargée d'assurer ce soutien, qui consiste notamment à organiser des cours de formation pour les inspecteurs locaux. La NFA peut infliger des sanctions administratives aux collectivités locales qui ne respectent pas leurs obligations et peut, en cas de manquement grave, prendre le contrôle direct d'une entreprise alimentaire après en avoir fait la demande au gouvernement. L'Agence peut également édicter des règles sur les procédures de contrôle des industries alimentaires locales et peut se procurer des informations auprès des municipalités qui sont tenues d'adresser à la NFA un rapport annuel contenant tous les résultats de leurs contrôles officiels (rapport qui est ensuite transmis à la Commission européenne). Ces rapports ne sont toutefois pas systématiquement rendus publics et ne contiennent pas non plus d'analyse comparative des performances par municipalité.

Au niveau régional, des groupes de coordination se réunissent régulièrement sous la présidence des services vétérinaires du comté pour échanger des informations. Des initiatives intéressantes ont été lancées comme la campagne très réussie qui a été menée à Stockholm pour promouvoir la supervision paritaire des restaurants, fondée sur une

coopération entre les autorités chargées du contrôle alimentaire, les autorités du contrôle financier et fiscal et la police.

Une récente législation destinée à renforcer l'application des règles encourage les municipalités à coopérer entre elles. Des inspecteurs d'une municipalité donnée peuvent, par exemple, faire des inspections dans d'autres localités afin de renforcer leur spécialisation.

Encadré 5.4. **Structure institutionnelle et réglementaire de la chaîne alimentaire**

Accords de l'Union européenne et autres accords internationaux

- Les réglementations de l'UE. Elles définissent les denrées alimentaires, leur mode de traitement et les conditions de leur mise sur le marché. Elles permettent de clarifier le rôle et les responsabilités des différentes parties prenantes.
- Commission du Codex Alimentarius, avec ses normes scientifiques. La NFA et le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Consommation participent activement aux travaux du Codex.
- Coopération sous les auspices du Conseil des ministres nordiques sur des questions comme le contrôle alimentaire, la toxicologie, l'évaluation des risques, l'alimentation et la nutrition.

Autorités et législation nationales

- La loi suédoise et l'ordonnance du gouvernement sur l'alimentation. Ces deux textes contiennent des dispositions sur les autorités de contrôle, les mesures administratives, les sanctions, les droits et délégations de compétence en matière d'élaboration des normes. La législation suédoise vise essentiellement à compléter le droit alimentaire de l'UE, en insistant plus particulièrement sur la surveillance et l'inspection, les contrôles et les sanctions, au niveau de l'ensemble de la chaîne alimentaire. L'ordonnance du gouvernement définit les critères en fonction desquels une institution doit être choisie pour effectuer une inspection.
- La législation générale sur l'environnement et l'urbanisme s'applique aussi au secteur alimentaire.
- L'Agence nationale de l'alimentation (NFA). Cette agence travaille sous l'autorité directe du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Consommation. Elle contrôle 52 000 entreprises agroalimentaires, stations d'épuration incluses. Sa mission consiste à protéger les intérêts des consommateurs par rapport à trois objectifs : alimentation saine et de grande qualité; pratiques commerciales équitables; habitudes alimentaires adéquates et saines. La NFA travaille en étroite collaboration avec les municipalités qui assurent l'essentiel du travail de supervision, ainsi qu'avec les services vétérinaires du comté. La supervision repose sur les programmes de contrôle interne des entreprises, qui sont eux-mêmes fondés sur les réglementations en vigueur et approuvés par l'autorité de supervision qui vérifie leur application et donne des conseils. La NFA supervise directement près de 500 des plus importantes entreprises y compris les abattoirs.
- 12 autres agences compétentes coopèrent avec la NFA et lui fournissent des conseils.

Encadré 5.4. **Structure institutionnelle et réglementaire de la chaîne alimentaire** (suite)

- L'Autorité de la concurrence et l'Agence nationale pour la protection des consommateurs. Plusieurs litiges au sein du secteur alimentaire ont été portés devant l'Autorité de la concurrence en relation notamment avec la concentration des distributeurs de la chaîne alimentaire. Les coopératives alimentaires disposent également d'une emprise considérable sur le marché local. L'Agence pour la protection des consommateurs a également son rôle à jouer, en plaidant en faveur d'un marché alimentaire ouvert à la concurrence et efficacement régulé.

Municipalités et Comités administratifs

- Les municipalités assurent l'essentiel du travail de supervision. Les 52 000 entreprises qu'elles supervisent (généralement par l'intermédiaire des commissions municipales chargées de la santé et de l'environnement) regroupent à la fois des petites entreprises agroalimentaires, des magasins, des établissements de restauration collective, des stands de restauration rapide et des stations d'épuration municipales. Le contrôle alimentaire municipal est financé en partie par les impôts locaux et en partie par des redevances. Pour remédier aux situations non conformes, les municipalités disposent de plusieurs mesures administratives prévues par les différentes réglementations de la CE. Les actes criminels sont gérés par les tribunaux et les infractions sont sanctionnées par des amendes.
- Les comités administratifs de comté sont chargés de coordonner le contrôle alimentaire dans leur comté mais ne s'impliquent généralement pas directement dans les inspections.

Conclusions

La gouvernance réglementaire multiniveau est de plus en plus importante pour une gestion efficace de la réglementation mais elle entraîne de réels problèmes de coordination entre les différentes autorités réglementaires ainsi qu'au sein même de chacun de ces organes.

La gouvernance multiniveau fonctionne-t-elle bien en Suède et permet-elle vraiment au pays d'atteindre ses objectifs économiques et sociaux? La réponse est mitigée. La coordination entre les instances nationales et européennes est excellente. En revanche, la coordination entre l'administration centrale et les collectivités territoriales laisse à désirer. Premièrement, les municipalités et les comtés se plaignent de plus en plus du flux excessif et inapproprié des réglementations émanant de l'administration centrale. Il serait souhaitable que le gouvernement et ses agences nationales se contentent de « fixer des objectifs et une ligne de conduite » plutôt que de fournir des « instruments aussi directs ». Deuxièmement, les problèmes semblent plus liés à une mauvaise coordination entre les organes réglementaires de l'administration centrale – ministères et agences – qu'à un manque de coordination entre les différents niveaux du gouvernement. Troisièmement, le principe d'égalité des citoyens devant le service public est un principe fondamental de la gouvernance suédoise, mais les informations disponibles sont trop insuffisantes pour permettre de vérifier jusqu'à quel point ce principe est respecté.

Existe-t-il un cadre de politique réglementaire bien défini pour la gouvernance multiniveau? Comme dans de nombreux pays, ce cadre se confond de manière informelle

avec le cadre réglementaire général qui détermine différents paramètres comme le rôle, assigné aux collectivités territoriales, de mise en œuvre des règles et politiques nationales. Il n'existe cependant pas de ligne de conduite claire. C'est au niveau d'instruments tels que l'AIR que les principes généraux de la qualité réglementaire sont les plus explicites, du moins pour le gouvernement, les agences et les commissions d'enquête.

La gouvernance multiniveau est-elle bien comprise par le public et un consensus sur les réformes est-il envisageable? La Suède a une longue tradition de consensus démocratique. Cette tradition pourrait jouer en sa faveur si les réformes venaient à être discutées et expliquées dans le cadre de débats publics. Les citoyens suédois semblent avoir une bonne compréhension de base de leur système de gouvernance, même si, comme dans d'autres pays, ils ne savent pas toujours dire exactement quelle est l'administration ou l'institution responsable de telle ou telle tâche réglementaire spécifique.

Options politiques à envisager

1. Renforcer la coordination au niveau central pour mieux tenir compte des impacts subnationaux.

Il est nécessaire que le gouvernement national développe un mécanisme explicite permettant aux ministères et aux agences de mieux coordonner leurs activités (élaboration des réglementations et vérification de la conformité) afin de mieux évaluer les répercussions sur les municipalités et les comtés. Les problèmes de la gouvernance réglementaire multiniveau pourraient ainsi figurer de manière plus explicite dans les politiques-cadres. Cela favoriserait aussi la concertation et une meilleure acceptation des réformes de la part du public et serait conforme à la tradition de transparence démocratique et de consultation qui prévaut dans le processus réglementaire suédois.

2. Intégrer les questions de gouvernance multiniveau dans le cadre de la politique réglementaire nationale, AIR inclus.

Il serait souhaitable que le gouvernement suédois réexamine son cadre de politique réglementaire général afin d'y intégrer explicitement et sans aucune ambiguïté la gouvernance réglementaire multiniveau. Les procédures et problèmes de gouvernance réglementaire multiniveau doivent être mis en lumière et incorporés en bonne et due forme dans les futures structures et déclarations de politique réglementaire. Autrement dit, il faudrait que la réglementation multiniveau entre dans le processus de l'AIR comme un critère d'analyse explicite et à part entière, au niveau local, régional et national. Cela permettrait de prendre conscience plus vite et mieux des problèmes qui se posent au niveau de l'urbanisme et de l'environnement, du logement et du contrôle des loyers et des voies de recours.

3. Déterminer les ressources nécessaires au niveau subnational pour améliorer la pratique réglementaire et explorer des zones où la souplesse et l'innovation mériteraient d'être encouragées.

L'étude a montré que les décisions des collectivités territoriales peuvent avoir ultérieurement des répercussions sur les régulateurs nationaux chargés de veiller à la cohérence et à la conformité des objectifs réglementaires nationaux et *vice versa*. Les autorités réglementaires nationales et internationales en particulier doivent décider du degré de supervision qu'elles peuvent ou doivent imposer aux autorités locales, subnationales et nationales. La gouvernance réglementaire multiniveau est vraiment une

voie à double sens. La Suède doit approfondir ses recherches pour être en mesure d'analyser avec précision dans quelle mesure la faiblesse des pratiques de gouvernance réglementaire dans les municipalités et les comtés affecte les objectifs réglementaires nationaux, européens et internationaux. Ce travail pourra inclure l'analyse des besoins en capacités et en personnel des communes et des comtés pour la conformité, l'encouragement de la formation d'équipes réglementaires intégrées – et non plus cloisonnées comme elles le sont actuellement – au niveau communal et régional. Il serait également nécessaire d'identifier les zones et les activités réglementaires où une plus grande latitude locale pourrait servir ou au contraire desservir la politique nationale et identifier les zones où une réglementation fondée sur la performance pourrait, au niveau local comme au niveau régional, mieux fonctionner qu'une réglementation directionnelle.

4. Produire des données comparatives et des informations sur la performance réglementaire aux niveaux subnationaux.

Les autorités locales et nationales de la Suède doivent approfondir leur recherche et publier de meilleures données comparatives sur les normes de performance réglementaire des administrations locales et régionales pour veiller à ce que la qualité du service public et de la réglementation soit la même dans toutes les communes et qu'elle soit perçue comme telle par les citoyens suédois. Des efforts devront être faits pour recueillir et publier des informations fiables sur la mise en œuvre des réglementations et la vérification de la conformité au niveau communal et régional, mais aussi sur les lenteurs des décisions réglementaires et de conformité au niveau des procédures d'urbanisme locales ainsi que sur la lenteur des recours. Ce travail pourrait être initialement prévu dans le cadre d'une réunion annuelle de toutes les administrations locales et nationales comme suggéré ci-après.

5. Instituer un forum réglementaire multiniveau annuel.

Il faudrait que la Suède mette en place, comme l'ont fait ses voisins nordiques, un forum institutionnel national réunissant tous les ans les représentants des instances gouvernementales nationales, régionales et communales pour leur permettre de discuter et d'agir ensemble sur tous les nouveaux problèmes majeurs de gouvernance réglementaire. Ce forum pourrait également donner l'impulsion nécessaire pour assurer la collecte et la publication de meilleures données comparatives sur les performances réglementaires et veiller à ce que le principe de l'égalité des citoyens devant le service public soit étayé par des données fiables. Ce forum pourrait également fournir un mécanisme pour assurer que les conseils municipaux et régionaux puissent contribuer de manière systématique aux processus consultatifs liés aux cadres UE-niveau national. Ce forum annuel s'inscrirait aussi dans la droite ligne de la tradition de démocratie directe suédoise.

Bibliographie

- Committee on Public Sector Responsibilities (2003), « Innovation Capacity for Sustainable Welfare » (SOU 2003:123) from the Committee on Public Sector Responsibilities (Ansvarskommittén), résumé disponible en anglais à l'adresse : [www.sou.gov.se/ansvar/pdf/Engelsk %20sammanfattning.pdf](http://www.sou.gov.se/ansvar/pdf/Engelsk%20sammanfattning.pdf).
- Congress of Local and Regional Authorities (2005), Conseil de l'Europe, *Local and Regional Democracy in Sweden*, Strasbourg, juin.
- Doern, Bruce and Robert Johnson (2006), édés, *Rules, Rules, Rules, Rules: Multi-level Regulatory Governance*, University of Toronto Press.

Josling, T., D. Roberts and D. Orden (2004), *Food Regulation and Trade: Toward a Safe and Open Global System*, Institute for International Economics, Washington DC.

Local Government in Sweden, www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/86/64/0ad1f9ae.pdf.

OCDE (2002), *Améliorer l'efficacité des dépenses publiques en Suède*, OCDE, Paris, pp. 13-14.

OCDE (2004), *Multi-level Regulatory Governance*, OCDE, Paris, avril.

OCDE (2004), *Building Capacity for Regulatory Quality: Stocktaking Paper*, OCDE, Paris, juin.

OCDE (2005), *Strengthening Competitive Metropolitan Regions: The Case of Stockholm*, OCDE, Paris.

« The County Administrative Board – Its Work and Its Role » (brochure), disponible en anglais à l'adresse : www.o.lst.se/NR/rdonlyres/ABB9963B-E168-4D37-BADB-6780788C6FEF/0/lst_vad_vi_gor_och_for_vem_eng.pdf.

PARTIE II
Chapitre 6

Environnement

Introduction et contexte

Nature de la politique et de la réglementation environnementales

La politique et la réglementation de l'environnement devraient procéder au départ d'une analyse visant à identifier les domaines où l'intervention des pouvoirs publics est nécessaire pour atteindre un objectif environnemental spécifique. En toile de fond, il y a la nécessité de remédier au fait que sans intervention de l'État, le marché livré à lui-même est incapable d'atteindre ce but. Une économie de marché non régulée, par exemple, débouchera sur un niveau de pollution inacceptable. Dans ce contexte, la réglementation (ou ses substituts) a pour but de fournir un moyen d'atteindre l'objectif environnemental voulu de la manière la plus efficace possible, c'est-à-dire en évitant de créer des distorsions sur le marché et de nouvelles charges administratives pour les acteurs de ce marché.

Quatre facteurs de complication doivent être pris en compte. Premièrement, la réglementation environnementale a pour caractéristique importante et particulière de devoir s'adapter aux conditions locales, les situations économiques et les écosystèmes variant grandement d'une zone géographique à une autre. Cela pose bien évidemment des difficultés et oblige à faire des compromis sur l'égalité de traitement des entreprises, le commerce et la libre circulation des hommes et des capitaux (mobilité des facteurs) et la reconnaissance mutuelle des normes. Deuxièmement, il est également nécessaire de trouver un équilibre entre les interventions environnementales et les autres interventions politiques nécessaires (objectifs régionaux ou sociaux par exemple), sachant que ces différentes interventions peuvent avoir des effets contradictoires. La solution à ces problèmes variera en fonction du mode de gouvernement (fédéral ou unitaire), du système juridique et de la culture sous-jacente du processus décisionnel (approche conflictuelle ou consensuelle).

Troisièmement, les régulateurs doivent tenir compte de la dynamique des réglementations environnementales. Un certain degré de stabilité politique (au niveau des objectifs à atteindre) et de souplesse (au niveau des moyens à mettre en œuvre pour y parvenir) encouragera sans doute des innovations efficaces. Pour autant, un réajustement régulier du cadre politique ne manquera pas de s'avérer nécessaire en présence de nouvelles informations. Il y a là un compromis délicat à trouver.

Quatrièmement enfin, des outils utilisés à tous les niveaux du cadre réglementaire risquent plus facilement que d'autres d'être détournés de leur objectif initial. Comme de nombreuses mesures politiques entraînent la création et la distribution de rentes et qu'il existe souvent une information asymétrique entre le régulateur et le régulé, les risques de comportements stratégiques sont considérables.

Un ordre du jour très proche de celui de la gouvernance réglementaire

Les questions qui sont à l'ordre du jour de la politique et de la réglementation de l'environnement sont très proches de celles de la gouvernance réglementaire, avec une coloration « environnementale » en plus (encadré 6.1).

Encadré 6.1. **Points de réforme réglementaire vus sous l'angle environnemental**

- *Concurrence sur les marchés.* Plusieurs activités environnementales comme la gestion des déchets et le traitement des eaux, par exemple, sont soumises à des économies d'échelle et/ou des conditions de monopole naturel. L'application de mesures environnementales peut aussi directement affecter la concurrence, que ce soit sur des marchés existants ou sur de nouveaux marchés (permis d'émission négociables par exemple).
- *Approche gouvernementale globale.* Les problèmes environnementaux et leur réglementation relèvent d'un large éventail de responsabilités gouvernementales (transport, santé, industrie, finance et agriculture). Tous les niveaux de gouvernement sont concernés.
- *Évaluation des politiques.* L'analyse d'impact *ex ante* est probablement plus approfondie dans l'environnement que dans d'autres domaines, en grande partie en raison de la nécessité d'évaluer les avantages non commerciaux de la réglementation. L'évaluation *ex post* est également importante pour veiller à ce que le cadre réglementaire suive bien les évolutions technologiques ou autres.
- *Substituts de réglementation directe.* Les régulateurs environnementaux ont une longueur d'avance sur les autres concernant le développement d'instruments économiques comme les taxes et les permis négociables, qui peuvent s'avérer aussi efficaces que les réglementations classiques, voire plus.
- *Transparence, consultation et responsabilité au niveau de l'élaboration des réglementations.* De nombreuses parties prenantes sont affectées par la politique et la réglementation de l'environnement. Ces trois aspects de gouvernance réglementaire sont donc importants pour ce secteur.
- *Communication et information sur la réglementation mise en œuvre.* Il ne saurait y avoir de marchés efficaces sans un bon système d'information. La réglementation de l'environnement a amplement recours à des instruments tels que les labels écologiques.
- *Cadres politiques non discriminatoires.* Le principe du « pollueur-payeur » est un principe fondamental de la politique environnementale, mais difficile à appliquer dans la pratique en raison des problèmes de compétitivité et de redistribution qu'il pose. Les arguments en faveur d'un traitement préférentiel comme les exemptions fiscales risquent de désavantager les PME, les étrangers et les nouveaux entrants sur le marché et doivent donc être examinés avec le plus grand soin.
- *Surveillance, conformité et application.* Les agences environnementales disposent souvent de budgets considérables, mais leur cadre réglementaire est vaste et complexe. Elles ont besoin de ressources adéquates pour pouvoir veiller à l'application des réglementations et à une communication efficace entre les agences nationales et les antennes locales.
- *Charges administratives et choix politiques.* La réduction des charges administratives est un principe réglementaire fondamental. Un ciblage direct des externalités environnementales étant généralement trop coûteux sur le plan administratif, des arbitrages importants s'imposent.

Politique et réglementation de l'environnement en Suède

En Suède, cinq caractéristiques majeures de la gouvernance réglementaire se retrouvent au niveau de la gestion de la politique et de la réglementation de l'environnement : décentralisation et autonomie politique régionale, responsabilité de

mise en œuvre déléguée aux agences, rôle croissant des tribunaux au détriment du rôle des agents publics; relations entre les régulateurs et les régulés fondées sur la coopération plutôt que sur l'affrontement; importance de la consultation et de la participation des parties prenantes. Le secteur industriel suédois affiche un penchant exacerbé pour les grandes entreprises internationales. Cela explique que des liens étroits se soient noués au fil du temps entre les autorités publiques et les spécialistes du secteur et ce, sans doute, au détriment du développement de nouvelles entreprises. La forte culture de consultation élargie permet toutefois d'atténuer cet effet, même si l'UE a tendance à rendre les processus décisionnels et de consultation plus compliqués.

Grâce à leur pouvoir de taxation, les municipalités disposent d'une autonomie considérable : de toutes les administrations publiques, ce sont elles qui collectent le plus de recettes fiscales. Cette autonomie ne les dispense pas toutefois de l'ambitieux objectif national qu'est l'égalité des citoyens devant le service public. Autrement dit, les élus locaux se retrouvent tiraillés entre l'autodétermination locale et la nécessité d'appliquer la législation nationale visant à assurer l'égalité de traitement des citoyens. L'élaboration des politiques, qui est l'affaire d'un petit noyau de ministères, est strictement séparée de la responsabilité de mise en œuvre, qui est déléguée à une multitude d'agences. Cette double décentralisation (géographique et fonctionnelle) a tendance à compliquer la mise en œuvre de la réglementation, d'autant que ce modèle de répartition des tâches n'est pas toujours complètement reproduit au niveau local, en dépit des efforts accomplis par certaines municipalités pour remédier à ce problème (création de guichets uniques pour les permis par exemple). Ce problème est particulièrement important pour la réglementation environnementale où les conditions locales peuvent amener à modifier le mode d'application de la politique et la réglementation.

Derniers développements importants

Forte d'une longue tradition environnementale, la Suède mène sur ce plan une politique ambitieuse qui évolue rapidement depuis quelques années. À l'adoption récente d'un nouveau code de l'environnement, s'ajoutent des recours de plus en plus fréquents devant les tribunaux et une utilisation croissante d'instruments économiques. L'importance relative des questions environnementales n'a cessé de croître au fil du temps comme en témoignent les nouveaux instruments politiques et l'évolution des structures institutionnelles et du cadre de la législation environnementale.

Institutions et politiques réglementaires

Appliquer le principe de « l'approche gouvernementale globale »

Une « approche gouvernementale globale » est un principe fondamental de la réforme réglementaire. Cette approche favorise la cohérence des politiques et permet aux différents acteurs au sein du gouvernement et au-delà de mieux s'approprier les initiatives et de servir la cause commune. Avec le développement de l'élaboration des politiques européennes, la nécessité de trouver un moyen de « faire bloc » est plus cruciale que jamais dans un pays habitué depuis toujours à une forte autonomie locale. Avec l'aide du ministère du Développement durable, du code de l'environnement et des objectifs de qualité environnementales (OQE), la Suède a mis en place des mécanismes efficaces pour renforcer la participation des parties prenantes pendant la phase d'élaboration de la politique environnementale et leur responsabilisation pendant la phase de mise en œuvre.

Cohérence des politiques en faveur d'un développement durable

Sous le dernier gouvernement, les différents ministères qui se partageaient les responsabilités de l'environnement, de l'énergie et de la construction ont été regroupés au sein du ministère du Développement durable qui coordonne aujourd'hui toutes les actions du gouvernement en faveur du développement durable et qui s'est doté à ce titre d'une unité spéciale pour renforcer la coopération interministérielle. Ces arrangements s'inscrivent dans la droite ligne de la tradition suédoise d'un processus décisionnel collectif fondé sur la recherche opiniâtre du consensus et la consultation élargie.

Un nouveau cadre législatif pour la politique environnementale

Le cadre de la législation environnementale de la Suède a évolué en 1999 avec l'adoption du Code de l'environnement. La nouvelle loi-cadre énonce les principes généraux relatifs à l'environnement, fait la synthèse de la législation précédente, définit pour la première fois des normes ambiantes et instaure de nouvelles institutions. Son but était de simplifier et de moderniser la structure juridique et de la rendre plus transparente. Le Code a institué les tribunaux environnementaux et les sanctions environnementales, clarifié le rôle de l'analyse d'impact des normes environnementales et transposé des réglementations fondamentales de l'UE comme la directive-cadre sur l'eau et la directive IPPC (Prévention et réduction intégrées de la pollution).

Indépendamment du Code, le Parlement a adopté, seize objectifs de qualité environnementale (OQE) à partir de 2005. Ces objectifs sont enracinés dans une vision écosystémique des relations entre l'homme et la nature et définissent une stratégie à long terme. Leur portée est très large puisqu'ils englobent aussi bien les grandes menaces environnementales comme le changement climatique et l'acidification que d'autres préoccupations chères aux Suédois comme la qualité de l'eau, l'habitat écologique et les nuisances sonores. Ils sont complétés par des objectifs provisoires qui servent d'outils de planification à moyen terme. Le Parlement a défini 72 objectifs provisoires visant à remédier à l'état de l'environnement dans différents domaines d'ici 2010. Les OQE ont permis à la Suède de mettre en œuvre les normes de qualité environnementale de l'UE (NQE), mais entrent parfois en conflit avec d'autres objectifs sociétaux. Et c'est généralement aux administrations locales qu'il incombe de trouver une solution comme il n'existe pas de procédure spécifique pour la résolution des litiges. Bien qu'adoptés par le Parlement, les OQE n'ont aucun statut juridique spécifique, notamment dans le contexte de l'octroi des permis.

Le processus d'élaboration et de contrôle des OQE est peut-être l'aspect le plus intéressant. Il permet en effet à toutes les parties prenantes de discuter ensemble des arbitrages nécessaires, du calendrier et de la mise en œuvre des objectifs spécifiques. Il instaure un dialogue qui peut s'avérer très important en Suède pour permettre à des acteurs très disparates composés d'agences nationales et d'administrations locales très puissantes d'arriver à un consensus. Les OQE évoluent à mesure de l'avancée des connaissances, des technologies et du dialogue national.

L'Agenda 21* est également un excellent outil pour parvenir à un consensus, définir les priorités et réaliser des évaluations. Plus de 70 % des municipalités ont adopté les

* L'Agenda 21 est un programme d'action très détaillé qui doit être appliqué à l'échelle globale, nationale et locale par les organisations du système des Nations Unies, les gouvernements et les regroupements majeurs dans tous les domaines où l'activité humaine a un impact sur l'environnement. Ce programme a été adopté par plus de 178 gouvernements lors de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED) qui s'est tenue à Rio de Janeiro, au Brésil du 3 au 14 juin 1992.

programmes de l'Agenda 21. Plusieurs d'entre elles ont également bien progressé dans la mise en œuvre d'OQE locaux qui s'inspirent d'OQE nationaux et qui se rapportent généralement à la gestion des déchets, aux produits chimiques, au logement, au transport et à la consommation d'énergie. Toutefois, les ressources dédiées aux OQE sont généralement insuffisantes. Les progrès réalisés sont évalués tous les ans par l'Agence suédoise pour la protection de l'environnement (SEPA). Le processus d'évaluation a été examiné par l'Office national du contrôle de la gestion publique, et des agences spécialisées comme l'Inspectorat des produits chimiques (KEMI) se partagent la surveillance et la mise en œuvre des règles avec des agences et des administrations locales et régionales. L'Office national du contrôle de la gestion publique a souligné qu'il était urgent de remédier à l'absence de système d'information fiable sur les progrès réalisés mais aussi sur les coûts des OQE et le gouvernement se penche actuellement sur ce problème. Plus globalement, il est reproché à la nouvelle loi de manquer de transparence et d'être trop complexe, les PME étant obligées d'avoir recours à des experts pour se faire expliquer les lois qui les concernent. Les objectifs ambitieux du Code pourraient bien ne pas être atteints dans leur totalité, certains détracteurs soutenant que cette nouvelle loi-cadre n'est ni très nouvelle ni très harmonisée. Les règles de compensation, par exemple, restent tout aussi disparates qu'elles l'étaient dans l'ancienne législation.

Les tribunaux jouent un rôle de plus en plus important

Le Code de l'environnement accorde une place plus grande au pouvoir judiciaire. Certains protagonistes se retrouvent ainsi dotés de droits plus larges, au prix toutefois d'incertitudes ou de retards ponctuels. D'autres changements juridiques ont suivi, notamment après la signature de la Convention d'Arhus en 2005 pour l'amélioration de l'accès à l'information et à la justice. Depuis, certaines ONG peuvent se pourvoir en appel devant les tribunaux pour des problèmes de permis notamment et exercer des pressions formelles sur le gouvernement pour des questions environnementales aussi sensibles que des projets de tunnels ferroviaires par exemple. Il est à noter qu'un accès aussi aisé aux tribunaux est inhabituel en Suède. Dans ce pays en effet, la tradition veut que ce soit l'État qui veille au respect des droits des citoyens notamment par le biais de procédures de contrôle et d'octroi de permis très scrupuleuses. Mais ce qui était généralement vrai autrefois ne l'est plus forcément aujourd'hui, les agences n'ayant généralement plus les ressources suffisantes pour veiller aux intérêts des citoyens de cette manière.

Le problème des multiples « casquettes » des administrations locales

Profondément attachée au principe de l'autodétermination, la Suède dispose d'un gouvernement local extraordinairement puissant. Les collectivités territoriales suédoises assument de ce fait une multitude de responsabilités qui ne sont pas toujours compatibles entre elles, notamment dans le domaine de l'environnement. En plus des fonctions politiques propres à tous les élus locaux, les collectivités territoriales doivent veiller à l'application de la législation nationale sur l'égalité de traitement (octroi de permis inclus) tout en gérant des stations d'épuration et de traitement des déchets qu'elles détiennent en propre. Contraintes à la fois de générer des emplois et de respecter des normes environnementales nationales souvent très dures, elles se retrouvent parfois dans des situations inextricables. Il n'est pas non plus facile de suivre et de faire appliquer les réglementations quand le propriétaire et le régulateur sont une seule et même entité.

Le fait que les Conseils de comté peuvent être à la fois juges et parties pose également problème. Conscient des problèmes qui peuvent naître de cette situation, le gouvernement suédois a fait le nécessaire pour bien séparer les pouvoirs d'exécution et de surveillance au sein des Conseils mais cela ne suffit pas pour autant à dissiper les inquiétudes.

Les avantages mitigés de l'appartenance à l'UE

L'UE rajoute à la complexité du processus décisionnel qui peut être difficile à gérer de manière efficace. L'adhésion à l'UE qui a indéniablement permis de faire avancer des questions environnementales clés comme le problème des pluies acides par exemple, peut être aussi une source de complication, comme on l'a vu avec le trichloréthylène (TCE). En règle générale, en Suède, l'adhésion à l'UE a tendance à rendre les prises de décision moins transparentes. Le temps de réflexion précédant les décisions y est nettement plus court qu'avant. La liberté d'information des citoyens telle qu'elle est appliquée en Suède a également posé problème et sous la pression de quelques états membres moins sensibles à cette liberté, la Suède a été contrainte de se mettre au diapason pour toutes les questions relevant de l'UE.

Instruments réglementaires : tour d'horizon

Une approche souvent novatrice et généralement souple

La Suède compte à son actif plusieurs instruments de réglementation environnementale à la fois souples et axés sur le marché. Plusieurs de ces instruments sont étudiés en détail dans les sections suivantes. Considérées par certains experts comme l'instrument idéal, les taxes (parfois très élevées) sont, pour aussi surprenant que cela puisse paraître, relativement bien acceptées par les Suédois.

- La Suède a récemment entrepris une ambitieuse réforme fiscale, qui prévoit de compenser l'augmentation des taxes environnementales par une baisse de la fiscalité dans d'autres domaines comme le travail par exemple. Plusieurs taxes, dont celles sur le CO₂, l'énergie, l'électricité, l'enfouissement de déchets et le gravier, ont été relevées tandis que d'autres ont été abaissées, comme la taxe sur le travail et les contributions sociales des employeurs en particulier.
- Parmi les autres taxes et redevances importantes pour l'environnement, il y a la taxe sur les embouteillages dans la ville de Stockholm et les droits de stationnement.
- Le remboursement partiel de la redevance sur les émissions d'oxyde d'azote émises par les grosses installations de combustion est un nouvel instrument très novateur. Comme la taxation n'était pas politiquement acceptable dans ce cas précis, le gouvernement a créé un instrument qui exerce des pressions considérables sur les entreprises sans pour autant nuire à leur compétitivité en Suède et à l'étranger. Il est curieux de constater que cet instrument n'a pas encore été testé dans d'autres domaines.
- Les éco-labels sont également très présents dans la réglementation suédoise de l'environnement.
- La Suède est membre du système européen d'échange des quotas d'émission de dioxyde de carbone en vigueur dans l'industrie lourde.
- Des certificats verts ont également été mis en place dans le secteur de l'énergie pour encourager une utilisation souple des énergies renouvelables.

Les subventions sont accordées au compte-gouttes dans la mesure où la Suède souscrit au principe du « pollueur-payeur », qui implique par exemple que les municipalités

répercutent sur les ménages la totalité des coûts des services environnementaux, tels que la gestion des déchets et le traitement des eaux usées. Outre que les subventions ne permettent pas toujours un ciblage précis et efficace, elles peuvent encourager les activités d'acquisition de rentes. Partout où des subventions ont été accordées (programmes LIP et KLIMP par exemple), elles ont été conçues de manière à atténuer ces problèmes.

La Suède semble vouloir se détacher d'une réglementation peut-être trop ambitieuse et détaillée, en partie sous l'influence de l'UE dans des domaines comme les produits chimiques. Elle accorde aujourd'hui moins d'importance à l'interdiction et plus au développement de solutions en collaboration avec les parties prenantes.

Les marchés publics peuvent à eux seuls faire avancer les objectifs environnementaux, et la Suède a amplement recours à ce moyen. Des divergences potentielles au niveau de la loi sur les marchés publics et de la loi sur la concurrence ont néanmoins suscité quelques inquiétudes par le passé. Les règles des marchés publics, qui visent à renforcer la concurrence et à obtenir un meilleur rapport qualité-prix, ne sont pas toujours très bien respectées, notamment dans le domaine de la gestion des déchets municipaux.

Souvent relativement complexes et aux multiples facettes, les questions environnementales relèvent de différents types de défaillances du marché (externalités environnementales associées à une information asymétrique par exemple). Les problèmes d'économie politique occupent une place importante, de même que les préoccupations relatives aux critères de redistribution des charges économiques. Une combinaison d'instruments politiques peut parfois être la solution, et la Suède a souvent recours à cette approche.

Le choix des instruments est étroitement lié aux problèmes d'économie politique. Plusieurs instruments axés sur le marché (mais pas tous) présentent l'avantage, une fois en place, de réduire le pouvoir discrétionnaire des autorités locales chargées d'octroyer les permis et de faire appliquer les règles. C'est le cas notamment des taxes écologiques et des certificats et permis négociables. La diminution des possibilités de prise de décision individuelles décourage les stratégies de captation de rentes et réduit à néant le débauchage d'agents publics.

Les problèmes au niveau des licences

L'octroi des licences s'opère généralement au niveau régional ou local, parce que c'est généralement le meilleur moyen présumé de recueillir des informations pertinentes. Des conflits d'intérêts peuvent naître au sein des collectivités territoriales qui doivent à la fois tout faire pour attirer les industries génératrices d'emplois et de recettes fiscales, mais tout faire aussi pour éviter la pollution locale. Le fait que les municipalités gèrent les installations qu'elles sont chargées de réglementer (stations d'épuration et de traitement de déchets par exemple) est souvent une source de conflit. Et même si la loi de 1991 sur les collectivités territoriales prévoyait déjà des garde-fous, une nouvelle règle portant spécifiquement sur les conflits d'intérêt a été introduite dans le droit municipal en 1993. En outre, le code de l'environnement oblige le gouvernement (ou les agences gouvernementales) à révoquer le pouvoir de contrôle d'une municipalité si cette dernière en vient à modifier la structure de ses commissions d'une manière incompatible avec cette règle.

Pour de nombreuses entreprises moyennes, l'obtention d'un permis est tout sauf une sinécure, toute demande de nouveau permis devant faire l'objet d'une procédure distincte. Ce problème est d'autant plus préoccupant pour les PME qu'il est contraire au principe de

non-discrimination d'une réglementation de qualité, les entreprises de taille plus importante étant mieux armées face à de tels problèmes. Il a été souligné que le temps nécessaire à l'obtention d'un permis était un véritable obstacle à l'investissement et que les régulateurs passaient trop de temps à redresser les erreurs administratives et pas assez sur les questions environnementales réellement importantes. Il n'existe pas de guichet unique. Les procédures d'octroi de permis pour l'énergie éolienne, par exemple, sont très longues et complexes au regard des procédures en vigueur au Danemark, où cette énergie connaît d'ailleurs une expansion bien plus rapide. Cependant, le gouvernement vient d'introduire dans l'ordonnance sur les activités jugées dangereuses pour l'environnement et la protection de la santé une nouvelle disposition qui stipule que les éoliennes en dessous de 25 MW n'ont plus besoin de se procurer un permis auprès du comité administratif de comté. Une commission gouvernementale a proposé de nouvelles réglementations en vue d'assurer une meilleure coordination entre la loi sur la construction et l'urbanisme et le code de l'environnement. Ces propositions seront prises en considération par le gouvernement. Les sanctions en cas de non-respect des procédures environnementales ont également été critiquées pour leur impact sur les PME qui ne sont pas toujours bien informées des règles à respecter.

Encadré 6.2. **Octroi de licences et contrôle des activités représentant un danger pour l'environnement**

- En ce qui concerne l'octroi des licences, l'approche de la Suède est une approche intégrée, gérée au cas par cas au niveau de chaque installation. Cette approche a été maintenue même après l'introduction du Code de l'environnement et la directive IPPC de l'UE. Elle repose sur les meilleures technologies disponibles en matière d'émissions ponctuelles plutôt que sur des normes de qualité environnementale à caractère contraignant.
- Les principales institutions concernées sont les collectivités territoriales, les agences gouvernementales et les cinq tribunaux régionaux de l'environnement. La plupart des permis sont octroyés au niveau régional et des recours en la matière sont possibles d'abord auprès du Conseil de comté puis devant les tribunaux environnementaux. Les décisions rendues par ces tribunaux sont susceptibles d'appel devant la cour d'appel environnementale de Stockholm et les affaires les plus graves peuvent être portées devant la cour suprême.
- Les installations sont classées en trois catégories. La liste « A », la plus significative, regroupe actuellement près de 500 pollutions ponctuelles. Les installations de cette liste doivent obtenir une licence intégrée auprès d'un tribunal de l'environnement. Les installations de la liste « B » (environ 6 000) doivent obtenir des permis intégrés auprès du Conseil de comté. Les installations de la liste « C » (environ 15 000) sont simplement tenues d'adresser une notification au conseil de comté ou à la municipalité. Des propositions visent actuellement à reclasser un grand nombre d'installations de la liste « B » dans la catégorie « C ». Cela pourrait entraîner une réduction de la surveillance publique des installations importantes, mais la dimension environnementale de l'installation est un critère clé de la reclassification.
- Le contrôle et l'application des réglementations incluent à la fois l'auto-contrôle et le contrôle effectué par les autorités municipales qui sont chargées d'octroyer le permis.

Évaluation

En matière d'efficacité réglementaire, l'évaluation systématique de la réglementation est indispensable. L'approche actuelle de la Suède vis-à-vis de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) n'applique pas à fond les analyses coûts-avantages. Par conséquent, cela signifie que le coût de la réglementation n'est peut-être pas pris pleinement en compte et qu'il n'y a pas non plus de réelles comparaisons entre les coûts et les avantages. L'accent est mis aujourd'hui sur la nécessité urgente d'évaluer l'impact des nouvelles réglementations sur les PME. D'après le NUTEK, la conformité et le suivi des lois et règles environnementales représentent pour les entités régulées une charge administrative d'environ 3,6 milliards SEK (400 millions d'euros), dont un quart correspond à l'assistance de consultants extérieurs. Les procédures de demande de permis et de notification représentent aussi une part importante de cette charge. Cette estimation servira de base de référence pour les évaluations futures.

Les évaluations *ex post* ne sont pas systématiques en Suède. Cela dit, les évaluations ne manquent pas pour autant. La SEPA évalue la gestion environnementale et réalise chaque année un grand nombre d'études. Les programmes LIP et KLIMP par exemple ont été évalués. Toute nouvelle loi fait l'objet d'une évaluation. En particulier, l'Office suédois du contrôle de la gestion publique fait un travail d'évaluation important, souvent de nature stratégique, sur les efforts environnementaux du gouvernement. L'Office a par exemple vérifié la manière dont le gouvernement contrôle la SEPA et a fait des recommandations pour améliorer sa capacité à inspecter et surveiller les collectivités territoriales, en insistant sur la nécessité de mieux définir les priorités budgétaires compte tenu de la diminution des financements. Cet organisme a également critiqué l'efficacité du contrôle des produits chimiques utilisés par les sociétés suédoises.

Instruments de politique énergétique et climatique

L'énergie et le climat occupent une place importante dans la politique environnementale de la Suède. De nombreux instruments existent. Ils ont chacun leurs avantages et leurs inconvénients mais d'une manière générale, les nouveaux comme les anciens témoignent de la créativité de la Suède dans ce domaine.

Taxes et permis d'émissions négociables

La taxation en tant qu'instrument de politique environnementale est potentiellement le plus efficace des instruments disponibles. Une taxe sur les émissions est plus efficace que d'autres substituts car elle agit simultanément à trois niveaux : elle incite les consommateurs à économiser l'énergie, les producteurs à utiliser les technologies énergétiques les plus efficaces et les plus propres et tout un chacun à utiliser les énergies renouvelables (parce qu'elles ne sont pas taxées).

Il arrive cependant que les taxes soient impopulaires. Sur le plan de la compétitivité industrielle, un pays taxé peut être désavantagé par rapport à un autre qui ne l'est pas. L'instrument national qu'est la taxe sur le carbone ne pourra jamais gérer l'externalité globale de manière efficace en l'absence de coordination internationale. Les taxes sur le carbone sont bien plus élevées en Suède et en Norvège que partout ailleurs dans le monde. Et du fait de ces taxes, les habitudes de chauffage des ménages ont radicalement changé : les combustibles fossiles ne sont pratiquement plus utilisés et ont été remplacés par une utilisation massive et efficace de la biomasse.

À l'instar de nombreux pays, la Suède cherche à concevoir des taxes écologiques à la fois capables d'atteindre les objectifs environnementaux et de pénaliser le moins possible les sociétés soumises à la concurrence internationale. Avant 1993, la Suède accordait des réductions de taxes aux industries à haute intensité énergétique. Cette approche a été remplacée par une taxe plus élevée pour les ménages et les sociétés de services que pour les industries, assortie d'autres réductions fiscales pour les industries à forte consommation d'énergie. Ce système à deux niveaux a eu des retombées positives sur l'environnement puisqu'il a entraîné une diminution de la consommation d'énergie.

Le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre instauré par l'UE a créé de nouveaux marchés de quotas d'émission de carbone. Les autorisations étant le plus souvent allouées sur la base des droits d'émission acquis (*grandfathering* ou *droit du grand-père*), les exploitants historiques se retrouvent avantagés. Reste maintenant à savoir s'il faut ou pas conserver les taxes qui frappent déjà les installations relevant désormais du système d'échange de quotas. Il a été proposé d'exempter ces installations de la taxe sur le carbone.

Encadré 6.3. **Interactions entre permis négociables, taxes et subventions et comment les concilier**

Un système d'échange de quotas d'émission associé à une taxe n'interagira pas de la même manière qu'une taxe associée à une subvention. Lorsque le régulateur impose une taxe sur le carbone tout en subventionnant des solutions alternatives, ces deux choix se complètent pour ainsi dire l'un l'autre. En revanche, s'il existe un système de quotas négociables pour X tonnes de carbone ou de gaz à effet de serre et qu'une taxe s'ajoute à ce système, le résultat dépendra de l'instrument le plus contraignant. Si la taxe est obligatoire, le système de permis négociables ne servira à rien (et le prix du permis sera égal à zéro). Si le système de permis est contraignant, les émissions seront toujours de l'ordre de X tonnes, avec ou sans taxe supplémentaire. Autrement dit, le fait de rajouter une taxe au système de permis ne permettra pas pour autant à ce dernier d'être plus performant sur le plan des objectifs climatiques.

Si la Suède est la seule à imposer une taxe sur le carbone alors qu'elle adhère au système d'échange de quotas d'émission, les interactions seront plus complexes. Le gouvernement suédois percevra des recettes fiscales et les émissions diminueront en Suède. En revanche, tous les gains d'efficacité du système d'échange seront perdus vu que ce système ne prévoit pas de redistribution équitable du coût marginal de la réduction des émissions entre les différentes industries. Et comme les coûts de réduction des émissions ne seront pas égalisés, le coût total pour atteindre l'objectif environnemental de l'UE sera plus élevé. L'avantage environnemental sera également nul étant donné que les émissions ne feront que « se déplacer » de la Suède vers un autre pays concurrent et que le montant total des émissions restera toujours le même en Europe.

La situation devient encore plus complexe si l'on tient compte du secteur non commercial. Attribuer des quotas plus importants au secteur commercial, alors que l'objectif politique est toujours de réduire les émissions de carbone, obligerait d'autres secteurs à accroître leurs efforts de réduction des émissions et aurait d'éventuels effets sur leur niveau de taxation (et de recettes fiscales). En théorie, si tous les pays optaient pour une surallocation des quotas et que le prix du permis négociable venait à tomber très bas, la Suède serait obligée d'infliger une très lourde taxe aux secteurs non commerciaux pour atteindre l'objectif de Kyoto.

Subventions – LIP et KLIMP

Le programme d'investissement local (LIP) a été lancé par le gouvernement pour encourager les municipalités à s'engager dans des actions durables. Ces dernières ont conçu des programmes fondés sur une analyse de leurs propres priorités économiques et environnementales. Entre 1998 et 2003, le gouvernement a débloqué 6.2 milliards de SEK et lancé 211 programmes d'investissement représentant plus de 27 milliards de SEK (3 milliards d'euros) au total. Le programme d'investissement local (LIP) a été remplacé par un programme similaire destiné à l'investissement climatique (KLIMP), qui a déjà été financé à hauteur de 2 milliards de SEK, ce qui est généreux au regard des normes européennes. Assimilés à des subventions d'État, ces programmes ne sont tolérés par l'UE que s'ils sont provisoires et justifiés par des objectifs importants tels que l'environnement.

Comme nous l'avons vu plus haut, les subventions sont, en général, jugées moins efficaces que les taxes, notamment sur le plan des coûts. La Suède a pourtant réussi à concevoir le LIP et le KLIMP pour atténuer les problèmes potentiels (ex. : choix mal avisé, captation de rentes). Outre la mise en concurrence des municipalités, ces programmes prévoient la possibilité de modifier le projet après attribution de l'aide, un processus d'examen formel et l'allocation d'une partie des fonds à la gestion de la pollution historique (qui ne saurait être taxée). D'après l'Agence américaine de Protection de l'Environnement, ces projets ont eu un impact plus important que prévu puisqu'ils ont permis de réduire les émissions de CO₂ de 820 000 tonnes par an, avec un transfert vers les énergies renouvelables, des économies d'énergie et une réduction de la quantité de déchets enfouis. Une autre évaluation a estimé que le programme LIP a permis de réduire les émissions de CO₂ de plus de 1 % pour un coût de subvention estimé à 0.12 SEK/kg (15 USD/tonne).

Certificats verts

Les certificats d'électricité verte sont très proches des permis négociables. Le gouvernement définit un objectif – celui de la Suède est d'accroître la production d'électricité renouvelable de 17 TWh entre 2002 et 2016. L'objectif a été transformé en une obligation de quota annuel. Cela signifie que les fournisseurs d'électricité doivent acheter un nombre de certificats proportionnel à l'électricité vendue. S'ils ne remplissent pas leur quota, ils sont redevables d'une amende. Parallèlement, les producteurs d'électricité renouvelable reçoivent des certificats de l'État – un certificat pour chaque MWh d'électricité produite. Lorsqu'ils revendent leurs certificats, ces derniers reçoivent un revenu supplémentaire. À la différence des subventions, les certificats verts ne sont pas considérés comme des aides d'État et sont activement encouragés par la Commission européenne.

Au regard d'autres instruments, le certificat vert présente des avantages mais aussi des inconvénients potentiels. Mode de subvention efficace pour les énergies renouvelables, le certificat vert n'incite pas pour autant à développer de nouvelles technologies ou à économiser l'énergie. Il se rapproche des normes de performance des permis d'émission négociables, qui permettent d'utiliser toute la gamme des technologies efficaces ou faiblement carbonées. En instaurant une taxe implicite sur les énergies non renouvelables par le biais d'une subvention implicite sur les énergies renouvelables, le certificat vert encourage la production d'énergies renouvelables mais le coût du bien-être est aussi plus élevé. Il devrait néanmoins rencontrer moins de résistance industrielle et politique que les taxes sur le dioxyde de carbone, qui inquiètent en raison de leurs effets sur la compétitivité et de leurs effets redistributifs négatifs. Pour encourager la R-D et l'innovation, le certificat

vert sera préférable à une taxe qui pourrait entraîner une propagation des bénéfices de la R-D nationale vers d'autres pays.

À terme, la performance des certificats verts devra être évaluée au regard des objectifs qui leur ont été assignés. En Suède jusqu'ici, ils ont essentiellement profité aux investissements dans la biomasse, qui auraient été de toute façon rentables étant donné le prix élevé de l'électricité. Il est plus difficile de savoir s'ils ont encouragé l'innovation.

Remboursement de la taxe sur les émissions responsables des pluies acides

Le soubassement de la Suède est extrêmement sensible à l'acidité et par conséquent aux pluies acides. Les effets des pluies acides sont apparus en Scandinavie bien plus tôt que dans le cœur de l'Europe qui génère pourtant l'essentiel des émissions. La Suède et la Norvège ont déployé des trésors de diplomatie pour promouvoir des actions au niveau de l'UE. Pour ce faire, les deux nations se sont appuyées sur le travail déjà accompli dans d'autres sphères internationales, y compris la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, ratifiée en 1979 par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) et mise en œuvre à la suite d'une série d'accords, dont le Protocole de Gothenburg de 1999. Le problème des pluies acides a commencé à intéresser d'autres pays dès lors qu'il a été relié à d'autres problèmes de la qualité de l'air comme celui de l'ozone au niveau du sol et à des questions de santé et d'héritage culturel. La Suède a également montré l'exemple en réduisant ses propres émissions de soufre, bien que ces dernières ne jouent qu'un rôle mineur dans l'acidification suédoise. Ces résultats ont été obtenus en partie grâce à une diminution de la consommation de combustibles fossiles et à l'application d'une taxe sur le soufre, qui est la plus élevée au monde.

Autres précurseurs majeurs des pluies acides, les oxydes d'azote (NOx) sont plus difficiles à gérer car il est nécessaire de les mesurer au point d'émission, alors que les oxydes de soufre (SOx), qui proviennent directement du soufre contenu dans le fioul, peuvent être mesurés de manière plus fiable. Une surveillance en temps réel doit être mise en place mais elle est très coûteuse. La taxation a été exclue pour des raisons de compétitivité (les sociétés auraient pu trop aisément se délocaliser au Danemark). La Suède a donc créé un nouvel instrument qui consiste à imposer une redevance d'un montant unitaire élevé sur les émissions et à en reverser les recettes aux installations taxées au pro rata de leur production. Le pouvoir d'incitation de cette redevance en termes de coût d'abattement et de substitution des intrants est identique à celui d'une taxe. Mais comme ce système permet à 46 % des entreprises de se retrouver avec un solde créditeur plutôt que d'avoir à payer la redevance, il est mieux accepté qu'une taxe par l'ensemble de l'industrie. Les coûts administratifs de ce système sont faibles, ses effets sur la concurrence neutres et la plupart des sociétés y sont plutôt favorables. Son principal avantage sur les autres instruments relève de l'économie politique puisqu'il permet d'éliminer quasiment toutes les formes de groupes de pression qui sont, peut-être, la préoccupation majeure des agents chargés d'élaborer la politique environnementale.

Marchés publics et éco-labels

L'information est d'une importance cruciale pour l'efficacité des marchés. Le système des labels renseigne les consommateurs sur les caractéristiques d'un produit ou d'un procédé de production et leur permet ainsi de faire des choix en conséquence. Depuis quelques années, il y a une prise de conscience croissante de l'asymétrie et du caractère

parcellaire de l'information dans la sphère environnementale et du fardeau que cela représente pour les consommateurs qui doivent obtenir les informations pertinentes.

La mise à disposition d'informations claires peut compléter adéquatement la réglementation. Le recours aux labels soulève néanmoins un certain nombre de questions. Pour pouvoir utiliser un label, les sociétés doivent respecter certains critères au niveau des ingrédients utilisés ou du processus de production (ou payer un droit). Les partisans des labels considèrent que les sociétés ont été contraintes de diminuer ou d'éliminer l'utilisation de différents produits dangereux (comme les phosphates), alors que d'autres affirment qu'elles l'auraient fait de toute façon ou qu'elles les auraient remplacés par d'autres produits tout aussi dangereux. D'autres se demandent par ailleurs si les critères d'attribution des labels ne sont pas trop statiques et s'ils ne ralentissent pas de ce fait le progrès technologique. Les partisans de ces labels reconnaissent eux-mêmes que les critères sont de plus en plus stricts. Les sociétés peuvent être contre les labels mais elles peuvent aussi y voir un moyen d'assurer leur propre promotion au niveau national et sur d'autres marchés. Elles peuvent même, le cas échéant, les défendre dans le but de limiter la concurrence. Si ce cas de figure devait se produire au niveau national, il rejoindrait le problème des normes nationales qui se pose au niveau la politique commerciale.

Les programmes de labellisation se sont rapidement multipliés au cours des dernières décennies. Entre autres programmes, le Conseil des ministres nordiques a lancé le label du « Cygne nordique » en 1989. L'association suédoise pour la protection de la nature, qui est une ONG, gère, quant à elle, le programme de labellisation indépendant connu sous le nom du « Choix environnemental ». Ce dernier concerne un large éventail de produits et services allant de l'électricité au transport. Les lessives labellisées ont remporté les premiers grands succès. Ces produits ont trois caractéristiques qui rendent la labellisation particulièrement utile : les critères techniques et écologiques sont complexes; les principaux dangers sont contenus dans le produit lui-même et non dans le processus de production et ce produit est acheté essentiellement par les ménages. En Suède, la part des détergents éco-labellisés et autres produits connexes est passée de 0 % en 1990 à plus de 90 % en 1997.

Les éco-labels ont remporté un plus vif succès dans les pays nordiques que partout ailleurs. Cela tient sans doute au fait que ces pays sont généralement plus conscients que les autres des problèmes environnementaux. Autre explication possible et peut-être plus convaincante : la Suède ne compte que trois grandes chaînes de distribution, dont une coopérative de consommateurs. Quant aux organisations environnementales, elles semblent avoir très bien « vendu » leur message aux consommateurs. La résistance initiale que les grands producteurs de produits détergents avaient opposée aux éco-labels a entraîné l'émergence rapide de petits producteurs indépendants qui ont réussi à persuader les grandes firmes de leur emboîter le pas. Le label « Choix environnemental » est le fruit de la collaboration qui s'est instaurée entre le Conseil suédois de la protection de la nature où siègent à égalité des membres de la Société suédoise pour la protection de la nature (SSPN) et des représentants des trois principales chaînes de distribution.

Politique et réglementation des produits chimiques

Très utilisés comme solvants dans les applications industrielles, les hydrocarbures chlorés sont aussi très dangereux pour la santé. Les effets des chlorofluorocarbones ou CFC sur la couche d'ozone sont aujourd'hui bien connus, mais les substances de ce type qui appauvrissent la couche d'ozone, ont été au départ introduites pour remplacer d'autres

types de solvants chlorés comme le trichloréthylène (TCE) parce qu'elles étaient jugées moins nocives. Lorsque les CFC ont été éliminés pour protéger la couche d'ozone, certains ont recommencé à utiliser le TCE et des substances connexes. Au début des années 1990, la Suède a décidé d'interdire l'utilisation du TCE. Cette interdiction a provoqué une véritable levée de boucliers chez certains utilisateurs : à une absence de consultation préalable s'ajoutaient la difficulté de trouver des produits de substitution, la preuve incertaine de sa toxicité et le fait qu'il n'était pas interdit par d'autres pays européens. Et fait inhabituel en Suède, un certain nombre de sociétés se sont regroupées pour demander aux tribunaux de lever l'interdiction.

La réaction immédiate du gouvernement a été d'accorder des dérogations assorties de droits d'exemption. Les dérogations étaient nécessaires pour remédier aux problèmes politiques créés par l'interdiction mais ont porté atteinte à son efficacité environnementale et se sont révélées coûteuses à mettre en œuvre. L'interdiction a vraiment entraîné une réduction significative de l'utilisation du TCE et encouragé le développement de nouveaux procédés. Mais d'autres pays, qui ont adopté une approche différente, ont remporté un succès comparable voire peut-être supérieur. La Norvège a introduit une taxe qui a réduit de façon drastique l'utilisation du TCE sans provoquer la moindre dissension. L'Allemagne applique des règles très strictes qui ont également eu pour effet de réduire l'utilisation du TCE et d'encourager le développement de nouveaux appareils qui s'exportent à profusion. C'est quand même la Suède qui a été la première à révéler dix ans avant tous les autres pays les risques que le TCE représentait pour la santé. Le programme européen REACH classe le TCE dans la catégorie des « substances particulièrement dangereuses à éliminer à tout prix ».

L'interdiction du TCE a entraîné une profonde réorientation de la politique de la Suède à l'égard des produits chimiques dangereux et les Suédois ont désormais accepté l'idée que ce domaine relevait avant tout de la compétence de l'UE. Le pays soutient aujourd'hui le programme REACH (enRegistrement, Évaluation et Autorisation des substances CHimiques) de l'Union européenne, qui repose sur la consultation et la collaboration des industries. Grâce à des consultations plus fréquentes et plus précoces, les politiques sont mieux élaborées et mieux acceptées et par conséquent moins coûteuses à mettre en œuvre et à contrôler. Dans le contexte du programme REACH, la Suède, qui a détaché plusieurs experts auprès de la Commission européenne, a contribué efficacement au développement et à la mise en place d'un certain nombre d'instruments d'enregistrement et d'expérimentation très souples.

Le droit européen a joué un rôle fondamental au niveau de l'interdiction du TCE en Suède. Comme la Suède ne produisait pas de TCE, plusieurs pays ont cru voir dans cette interdiction une entrave au commerce et ont décidé de saisir la Cour européenne de Justice. En 2000, la CEJC a statué que la décision de la Suède d'interdire le TCE ne portait pas atteinte au droit de l'UE sur la libre circulation des marchandises. Les principes majeurs invoqués pour justifier son jugement étaient les suivants : l'interdiction était motivée par des préoccupations liées à la santé et à l'environnement qui autorisent les États membres de l'UE à édicter une législation environnementale plus stricte; les principes d'utilisation du TEC ne sont pas harmonisés au niveau de l'UE; il n'existait aucune raison valable permettant de soupçonner que l'interdiction visait à restreindre la liberté du commerce; et enfin, dernier argument mais non des moindres, comme il était possible d'obtenir des dérogations, cela signifiait que l'interdiction aurait aussi pu être interprétée comme une menace visant à encourager le développement de produits chimiques de substitution.

Conclusions

La politique environnementale de la Suède est généralement ambitieuse, notamment en ce qui concerne l'acidification, l'accès à la nature et les produits chimiques. Elle est marquée par une longue tradition et culture institutionnelle et la prédominance d'un petit nombre de très grosses entreprises tournées vers l'export. Les principes du consensus et de la collaboration y coexistent avec une certaine tendance à la bureaucratie. Centrée sur la réglementation des émissions provenant de sources ponctuelles plutôt que sur les normes de qualité ambiante, la politique environnementale suédoise a toutefois évolué de manière fondamentale avec la prise de conscience grandissante de l'urgence des problèmes environnementaux, la restructuration du gouvernement et l'introduction du Code de l'environnement et des OQE. La recherche de moyens novateurs et plus efficaces pour atteindre les objectifs environnementaux mobilise de nombreux experts et la Suède est un leader en matière de développement et de mise en œuvre d'instruments économiques (éco-taxes en particulier). Cette évolution, qui génère l'enthousiasme, atteste du sérieux de l'engagement politique de la Suède vis-à-vis de l'environnement.

Le Code de l'environnement, qui visait à définir un cadre clair et universel, n'a pas complètement tenu toutes ses promesses, mais en raison de l'échelle de la réforme, des imperfections étaient inévitables au départ. La réforme des systèmes de supervision devrait à terme faciliter l'accès aux tribunaux. Sur le plan de la gestion des objectifs environnementaux, l'influence croissante de l'UE entraîne des complications, en particulier au niveau des processus de consultation et de recherche du consensus, mais les changements en cours représentent un tel chantier que rien ne pourra se faire en un jour. La Suède va devoir notamment se battre pour préserver sa longue tradition de transparence sur les questions d'environnement face à une complexité institutionnelle qui ne peut qu'augmenter avec l'UE.

Les collectivités locales étant très autonomes en Suède, il est très difficile de les gérer, le besoin qu'elles ont de pouvoir répondre aux conditions environnementales locales ne devant pas leur faire perdre de vue les objectifs nationaux. La procédure des OQE, qui s'appuie sur l'Agenda 21, favorise le dialogue et permet de mieux faire coïncider les intérêts locaux et nationaux. Il est dans l'intérêt de toutes les parties prenantes de résoudre ces problèmes.

Options politiques à envisager

Les options à envisager dans le domaine de la politique environnementale s'inspirent directement de quelques-uns des *Principes directeurs pour la performance et la qualité de la réglementation* :

- Nécessité d'évaluer et de contrôler les politiques existantes et les nouvelles propositions.
- Obligation de transparence et de non-discrimination.
- Nécessité d'appliquer des instruments efficaces et n'entraînant aucune distorsion.
- Nécessité de réduire au maximum les charges administratives.

Fait intéressant, les personnes chargées de développer et de mettre en œuvre les politiques environnementales ont généralement anticipé l'application de certains de ces principes, et en particulier l'utilisation d'instruments politiques novateurs, l'évaluation fréquente des mesures (à défaut d'analyses coûts-avantages) ainsi que la transparence et

la consultation. Néanmoins, comme le cadre de la réglementation environnementale de la Suède ne cesse d'évoluer, il reste encore un certain nombre de points à prendre en considération et à analyser.

1. Renforcer la coordination au sein des différentes instances gouvernementales chargées d'élaborer les politiques.

La gouvernance multiniveau impose un certain nombre de choix difficiles au niveau de l'élaboration de la politique environnementale suédoise, essentiellement en raison de la variabilité liée aux conditions locales et de la forte tradition de démocratie locale qui existe dans ce pays. Une coordination efficace au sein des différentes instances gouvernementales chargées d'élaborer les politiques est par conséquent de la première importance.

2. Veiller à préserver la transparence et la consultation.

La Suède va devoir se battre pour défendre sa longue tradition de transparence à certains niveaux de la politique environnementale. Du fait d'une complexité institutionnelle croissante (liée à l'adhésion à l'UE en particulier), le développement et la mise en œuvre de la réglementation environnementale perdent en transparence. Il serait donc bon que la Suède remette à plat les procédures et mécanismes visant à assurer la consultation des parties prenantes.

3. Remédier aux incohérences non intentionnelles qui viennent du caractère ambitieux des réformes.

Les objectifs de qualité environnementale (OQE), les très larges attributions du ministère du Développement durable créé par le gouvernement précédent, le Code de l'environnement et les efforts déployés pour tenter d'élaborer une nouvelle loi-cadre harmonisée sont autant de preuves de la force de l'engagement politique de la Suède vis-à-vis de l'environnement. Compte tenu du caractère ambitieux de ces réformes, il est normal que tout ne soit pas encore parfait mais les problèmes qui subsistent vont devoir être résolus.

4. Bien séparer les pouvoirs de l'administration locale.

Le choix politique de la Suède qui consiste à privilégier l'autonomie des municipalités et des conseils de comté pourrait, à d'autres niveaux et pas seulement au niveau environnemental, intéresser d'autres nations. La séparation des pouvoirs au niveau local demande toutefois à être réaffirmée, en particulier dans des domaines où les municipalités fournissent elles-mêmes des services (ex. : collecte des déchets, traitement des eaux).

5. Veiller à la cohérence entre les normes d'émission et les normes ambiantes.

La réglementation des sources de pollution et les normes de qualité ambiante ont toutes les deux pour but d'améliorer les conditions environnementales mais elles ne pourront y parvenir qu'à condition de ne pas être contradictoires. Il serait donc souhaitable que la Suède s'assure de la cohérence de toutes les réglementations environnementales en vigueur sur son territoire.

6. Veiller à ce que les dérogations ou exemptions accordées ne nuisent ni à l'efficacité économique ni à l'efficacité environnementale de la mesure.

Certaines politiques environnementales prévoient des exemptions, des dérogations ou des remboursements – pour des raisons d'économie politique mais aussi souvent pour trouver un équilibre entre les objectifs environnementaux et les autres objectifs politiques.

Il convient cependant de bien réfléchir à la manière d'atteindre cet équilibre, les conséquences en termes d'efficacité économique et d'efficacité environnementale pouvant varier grandement en fonction des dispositions prises.

7. Chercher à réduire les charges administratives relatives aux permis, en particulier pour les PME.

Les procédures d'octroi de permis qui ne présentent pas de risque majeur pour l'environnement mériteraient d'être plus simples et plus rapides. Les processus de priorisation demandent aussi à être améliorés. Il sera ainsi plus facile à la SEPA et aux autres autorités de savoir sur quels domaines concentrer leurs ressources. Il leur sera également plus facile de trouver un juste équilibre entre l'élimination des obstacles bureaucratiques et une gestion environnementale plus efficace. Les charges administratives qui pèsent sur les petites et moyennes entreprises font l'objet de nombreux débats et le gouvernement doit encore redoubler d'efforts pour réduire ces charges.

Bibliographie

- Commission européenne (2000), « Proposition de directive relative à la promotion d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité », COM(2000) 279 final, Bruxelles.
- Directive 2001/77/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité, JO L283. 27.10.01, p. 33.
- Egenhofer, C., N. Fujiwara, L. Zetterberg et M. Åhman (2006), « The EU ETS: Taking Stock and Looking Ahead », document de travail ECP # 3.
- Fredriksson, P.G. et T. Sterner (2005), « The Political Economy of Refunded Émission Payments », *Economic Letters* 87(1):113-119.
- Goulder, L.H., I.W.H. Parry, R.C. Williams III et D. Burtraw (1999), « The Cost-Effectiveness of Alternative Instruments for Environmental Protection in a Second-Best Setting », *Journal of Public Economics*, 72(3), pp. 329-360.
- Hammar, H. et Å. Löfgren (2001), « The Determinants of Sulfur Émissions from Oil Consumption in Swedish Manufacturing Industry 1976-95 », *The Energy Journal*, 22(2), pp. 107-126.
- Johnstone, N. (2002), *The Use of Tradeable Permits in Combination with Other Policy Instruments: A Scoping Paper*, Paris, OCDE, Paris.
- Kolshus, H. et A. Torvanger (2005), « Analysis of EU Member States' National Allocation Plans », document de travail CICERO, février, Oslo.
- LRF (Landbrukarnas Riksförbund) (2006), *Varför krångla till det?*, www.lrf.se/data/internal/data/09/33/1149688058025/varfor_krangla.pdf.
- Michanek, G. et P. Söderholm (2006), *Medvind i uppförsbacke – En studie av den svenska vindkraftspolitiken*, Rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2006:1, ISSN 1653-883.
- OCDE (1992), *Polluter-Pays Principle*, OECD/GD(92)81, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Examens environnementaux de l'OCDE : Suède*, OCDE, Paris.
- Pearce, D., et al. (2006), *Cost-Benefit Analysis and the Environment: Recent Developments*, OCDE, Paris.
- Porter, M. et C. van der Linde (1995), « Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship », *Journal of Economic Perspectives*, 9(4), pp.97-118.
- Riksrevisionen (2005), *Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite*. RiR 2005:1, Stockholm : Riksdagstryckeriet, online : <Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite>.
- Riksrevisionen (2005), *Fokus på hållbar tillväxt? – Statens stöd till regional projektverksamhet*, RiR 2005:28, Stockholm, Riksdagstryckeriet, www.riksrevisionen.se/templates/OpenDocument.aspx?documentid=5950.

- Riksrevisionen (2006), *Regeringens styrning av Naturvårdsverket*, RiR 2006:2, Stockholm, Riksdagstryckeriet, www.riksrevisionen.se/templates/OpenDocument.aspx?documentid=5965.
- Riksrevisionen (2006), *Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter*, RiR 2006:4, Stockholm, Riksdagstryckeriet, www.riksrevisionen.se/templates/OpenDocument.aspx?documentid=5967.
- SOU (Statens offentliga utredningar) (2005), *Strategi för hav och kust utan övergödning*, Miljövårdsberedningens promemoria 2005:1, Stockholm, Edita Nordstedt Tryckeri AB.
- Sterner, T. (2002), *Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management*, Washington DC, RFF Press avec la Banque mondiale et Sida.
- Sterner, T. et L.H. Isaksson (2006), « Refunded Émission Payments – A Hybrid Instrument with some Attractive Properties », *Ecological Economics*, 57(1), pp. 93-106.
- Sterner, T. et G. Köhlin (2003), « Environmental Taxes in Europe », *Public Finance and Management*, 3(1), pp. 117-142.
- Svenskt Näringsliv (2005), *Fem års Erfarenhet med miljöbalken*, (Cinq ans d'expérience avec le code de l'environnement), produit par la Swedish Business Federation, Stockholm, Svenskt Näringsliv.
- Swedish Environmental Protection Agency, SEPA (2004a), *Ekonomiska konsekvensanalyser i myndigheternas miljöarbetet*, « The use of economic impact assessments by environmental authorities », *SEPA Report No. 5398*.
- Swedish Environmental Protection Agency, SEPA, (2004b), *21 Evaluations – What Do They Teach Us?*, *SEPA Rapport n° 5425*.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(42 2007 12 2 P) ISBN 978-92-64-00937-0 – n° 55490 2007

Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation

SUÈDE

CRÉER LES CONDITIONS D'UNE CROISSANCE SOUTENUE

Cet examen analyse le contexte institutionnel de la Suède en matière de qualité réglementaire. Au cours des dernières années, l'économie suédoise a connu une reprise économique remarquable, bénéficiant des efforts de déréglementation entrepris du début au milieu des années 90. La Suède accorde beaucoup d'importance à un niveau élevé de bien-être social et à un cadre de gouvernance solide qui promeut le consensus. Pour préserver ses objectifs sociaux et environnementaux ambitieux, la Suède a besoin de maintenir une performance économique forte. Pour cela, il faudra répondre à un certain nombre de défis, tels que le marché du travail, la performance du secteur public et le renforcement de la concurrence. L'entrepreneuriat a aussi besoin d'être stimulé et des efforts supplémentaires sont nécessaires pour réduire les fardeaux administratifs. Afin de créer une dynamique de réforme, la Suède a besoin de promouvoir une vision stratégique, d'améliorer le processus d'évaluation de l'impact des réglementations, et de renforcer la coordination entre les niveaux locaux et nationaux d'administration. Les bénéficiaires de la réforme doivent être mieux compris par les parties prenantes et les citoyens. La réforme réglementaire aidera la Suède à tirer parti de la mondialisation et de l'innovation technologique, ainsi qu'à répondre aux attentes des citoyens qui souhaitent avoir accès à des services publics de haute qualité.

La Suède 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 gouvernance réglementaire entre divers niveaux d'administration, ainsi que sur la politique de l'environnement.

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 :

Allemagne, Canada, Corée, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni, Russie, Suisse et Turquie

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne à l'adresse suivante :
www.sourceocde.org/gouvernance/9789264009370

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :
www.sourceocde.org/9789264009370

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.