

Les Tests-PME de la Confédération et leur influence sur les lois et les ordonnances

Rapport du 20 mai 2005 de la Commission de gestion du Conseil national sur la base d'une analyse effectuée par le Contrôle parlementaire de l'administration

Avis du Conseil fédéral

du 18 janvier 2006

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

La Commission de gestion du Conseil national a prié le Conseil fédéral de lui faire parvenir son avis sur son rapport du 20 mai 2005 relatif aux Tests-PME de la Confédération.

Le Conseil fédéral a trouvé utile et adéquat de donner suite à cette requête dans le cadre de son rapport du 18 janvier 2006, intitulé «Simplifier la vie des entreprises: Mesures pour alléger les réglementations et réduire les charges administratives».

Vous trouverez ci-joint un extrait de ce rapport (ch. 5.1). Il contient les réponses du Conseil fédéral aux différentes recommandations de la Commission de gestion.

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

18 janvier 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Extrait du rapport «Simplifier la vie des entreprises. Mesures pour réduire les charges administratives et alléger les réglementations» adopté par le Conseil fédéral le 18 janvier 2006.¹

5.1 Amélioration de l'analyse d'impact de la réglementation, du test de compatibilité PME et du Forum PME

De quoi s'agit-il?

Consentant que les petites et moyennes entreprises sont particulièrement touchées par les charges administratives et afin de promouvoir la compétitivité économique de la Suisse, le Conseil fédéral a progressivement mis en place, dès 1998, trois instruments destinés à améliorer la qualité des réglementations: l'Analyse d'impact de la réglementation (AIR), le Test de compatibilité PME et le Forum PME.

L'analyse d'impact de la réglementation

En Suisse, depuis le 1^{er} mai 2000, les offices fédéraux doivent effectuer une analyse des conséquences économiques des projets de lois et d'ordonnances, et indiquer quelles sont ces conséquences dans les messages au Parlement (pour les projets de loi) ou dans les propositions au Conseil fédéral (pour les projets d'ordonnance). L'analyse d'impact vise à améliorer la qualité de la réglementation à travers:

- une analyse qui complète la consultation;
- une meilleure connaissance des conséquences économiques;
- une meilleure prise en compte des coûts
- plus de transparence.

Il s'agit d'une analyse prospective ou analyse «ex ante». Le chapitre sur les conséquences économiques s'appuie sur une analyse en 5 points:

1. Nécessité et possibilité d'une intervention de l'Etat;
2. Impact du projet sur les différents groupes de la société;
3. Implications pour l'économie dans son ensemble (y compris concurrence);
4. Autres réglementations entrant en ligne de compte;
5. Aspects pratiques de l'exécution.

A l'intérieur de l'administration fédérale, les offices fédéraux sont responsables de l'analyse et de la rédaction du chapitre sur les conséquences économiques. Le Secrétariat d'Etat à l'économie, quant à lui, est responsable d'assurer un soutien et un contrôle en vue d'assurer dans la mesure du possible une uniformité des analyses. Concrètement, dans ce but le seco déploie les activités suivantes:

- Envoi d'une lettre aux responsables de projets législatifs afin de leur signaler la nécessité d'effectuer une analyse d'impact;
- Réunion d'un groupe d'échange d'expérience pour discuter des améliorations possibles;

¹ Ce rapport n'est pas publié dans la Feuille fédérale, sauf le présent extrait. Pour le reste, consulter: <http://www.seco.admin.ch>

- Mise à disposition d’une documentation complète (manuel, check-list, exemples, ainsi que divers autres documents);
- Soutien aux offices pour la rédaction des chapitres;
- Contrôle de la qualité des chapitres;
- Coordination et développement de l’instrument (présentations à l’intérieur et à l’extérieur de l’administration, relations avec l’OCDE, rédaction d’articles, etc.).

Le Test de compatibilité PME

Le Test de compatibilité PME est une enquête menée par le seco auprès des entreprises. Cet instrument a été adopté par le Conseil fédéral en octobre 1999. Il doit fournir des informations sur la manière dont l’Etat doit agir. Comme les entreprises sont impliquées dans l’exécution de la plupart des réglementations ayant un impact sur l’économie, il importe de prendre les mesures pour assurer qu’elles ne soient pas surchargées par des surcroûts de tâches administratives, pour leur épargner des investissements supplémentaires ou des entraves à la gestion et pour réduire aussi peu que possible leur liberté de manœuvre. Pour savoir quels seront les effets d’un acte législatif à cet égard, le seco procède à la visite de dix PME ciblées. Les résultats de ces visites n’ont pas de caractère statistique représentatif, mais doivent être conçus dans le sens d’études de cas, servant à mettre en évidence les problèmes qui peuvent se présenter dans l’exécution. Le test PME ne doit être effectué que lors d’importantes modifications de lois fédérales ou d’ordonnances pour lesquelles, en raison de leur portée économique, a lieu une procédure de consultation formelle.

Sur la période novembre 1999 – octobre 2005, vingt-six tests de compatibilité ont été effectués (droit des denrées alimentaires, certificat de salaire, taxe sur le CO₂, main d’œuvre étrangère, formation des maîtres d’apprentissage, déchets, etc.). Les tests de compatibilité s’effectuent en règle générale en parallèle aux procédures de consultation. Les résultats des tests sont ensuite transmis au Forum PME, qui émet des prises de position, ainsi qu’à l’office fédéral concerné, qui peut les utiliser pour compléter l’analyse d’impact. Les résultats des tests sont depuis 2003 publiés dans la Vie économique, la revue de politique économique du seco.

Le Forum PME

En tant que commission d’experts extra-parlementaire, le Forum PME s’engage, quant à lui, pour que l’administration fédérale tienne compte, dans son activité, de l’importance particulière qui revient aux petites et moyennes entreprises. Une des tâches principales du Forum consiste à formuler, dans les procédures de consultation portant sur des lois et ordonnances fédérales, une prise de position reflétant l’optique des PME. Une attention particulière est accordée à la question de savoir quelles charges découlent de l’application des mesures prévues. Entrent en considération aussi bien les charges administratives, les coûts engendrés et les limitations imposées aux libertés dont dispose l’entrepreneur. Le Forum se penche également sur des réglementations existantes; il propose pour examen aux offices fédéraux des simplifications et des réglementations alternatives.

Pour ses membres, le Forum présente l’occasion de formuler, par contacts directs avec les offices fédéraux, les soucis et revendications des PME. Le Forum est composé d’au moins sept entrepreneurs de différentes branches de l’économie. De plus, un représentant de la Conférence des directeurs cantonaux de l’économie et un

représentant des centres de création d'entreprise y participent. En fonction des thèmes traités, des représentants de l'administration fédérale s'y ajoutent. Le Forum a siégé depuis sa création en moyenne quatre fois par année (conformément à son mandat).

Bases juridiques

La motion Forster, qui a été approuvée par les deux Conseils en 1997, est à l'origine de l'analyse d'impact et du test de compatibilité. D'autres motions et postulats déposés à la même époque ont fait des demandes similaires: une analyse coûts-bénéfices des réglementations, un contrôle de la rationalité économique des dispositions légales, un test d'applicabilité dans les PME et la création d'un forum des PME. En 2001, une nouvelle motion, déposée par le groupe radical-démocratique, est revenue à la charge en relation avec la croissance économique. En 2002, le Postulat Walker proposa de renforcer les trois instruments.

Interventions parlementaires portant sur l'analyse d'impact, le test PME et le Forum PME

	Extrait de l'énoncé	Traitement
Motion Columberg (95.3024)	Contrôler la rationalité économique des dispositions légales et des objectifs de l'Etat. Rapport coût-utilité pour les petites et moyennes entreprises.	Transmise sous forme de postulat
Motion Forster (96.3618)	Prendre en considération, lorsqu'il élabore un texte de loi, ses conséquences économiques et administratives pour les PME (...) et les exposer dans le message.	Adoptée par les 2 Conseils
Postulat Groupe UDC (97.3143)	Créer un forum des PME qui formulera des demandes claires touchant les conditions générales régissant les PME notamment sur le plan administratif.	Adopté par le CN
Motion Durrer (99.3284)	Faire en sorte que les nouvelles réglementations et procédures soient soumises, dans le cadre d'une étude d'impact sur les PME, à une analyse du rapport coûts-bénéfices et à un test d'applicabilité effectué dans dix PME.	Adoptée par les 2 Conseils
Motion du groupe radical-démocratique (01.3089), point 6	Examiner systématiquement, dans le cadre de l'évaluation des effets des dispositions des nouveaux actes législatifs, la compatibilité de ces dispositions avec la croissance économique.	Adoptée par les 2 Conseils
Postulat Walker (02.3702)	Renforcer les instruments créés en 1999 (tests PME, Forum PME, analyse d'impact de la réglementation).	Adopté par le CN

Le Conseil fédéral a répondu à la motion Forster en adoptant ses Directives sur l'exposé des conséquences économiques des projets d'actes législatifs fédéraux

(Directives du 15 septembre 1999). Les directives sont complétées par un manuel sur l'analyse d'impact de la réglementation, publié par le Département fédéral de l'économie.

L'analyse d'impact et le test de compatibilité se basent également sur la loi sur le Parlement, dont l'art. 141 a la teneur suivante:

Dans son message, le Conseil fédéral (...) fait notamment le point sur:

- f. (...) le rapport coût-utilité des mesures proposées;
- g. les conséquences économiques, sociales et environnementales du projet.

On peut encore ajouter que le Conseil fédéral a institué le Forum PME par décision du 21 octobre 1998, se fondant sur l'art. 57 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA).² Le mandat du Forum a été précisé par le Département fédéral de l'économie (décision du 22.12.1998), conformément aux prescriptions de l'ordonnance sur les commissions.³

Par ailleurs, les trois instruments trouvent leur légitimité dans la Constitution fédérale, aux art. 94 al. 3 (créer un environnement favorable au secteur de l'économie privée) et/ou 170 (évaluation de l'efficacité).⁴

Importance croissante des instruments

L'Analyse d'impact, le Test de compatibilité et le Forum PME étant en place depuis plusieurs années, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a estimé, en 2004, que le temps était venu d'évaluer leur efficacité. Elle a chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder aux investigations nécessaires. La question principale était de savoir dans quelle mesure les trois instruments influent sur la mise au point des projets d'actes législatifs et sur le processus décisionnel intervenant au niveau du Conseil fédéral, puis du Parlement. Le CPA a également enquêté sur le degré de notoriété des trois instruments, ainsi que sur la réalité de leur utilisation.

Se fondant sur le rapport final du CPA⁵, la CdG-N a publié ses conclusions le 20 mai 2005⁶. En résumé la Commission regrette que les résultats des tests de compatibilité, des AIR et les prises de position du Forum ne soient pas mieux exploités par les acteurs politiques. L'étude du CPA a montré que ces outils ne sont pas assez connus et que leur impact est trop modeste dans le processus législatif. Concrètement, la CdG-N recommande les modifications suivantes:

1. les résultats des tests PME, les analyses d'impact et les prises de position du Forum doivent être portés à la connaissance du Conseil fédéral et transmis aux commissions législatives du Parlement;
2. faire des analyses d'impact en deux étapes;

² RS 172.010

³ RS 172.31

⁴ Afin de mettre en œuvre cette nouvelle norme constitutionnelle, la Conférence des secrétaires généraux a mis en place un groupe de travail qui a publié un rapport contenant des recommandations sur cette mise en œuvre. Ce rapport mentionne explicitement l'analyse d'impact et les tests PME.

⁵ cf. <http://www.parlament.ch/f/ed-pa-pvk-kmu-tests.pdf>

⁶ cf. <http://www.parlament.ch/f/ed-pa-gpk-kmu-tests.pdf>

3. mieux coordonner les analyses d'impact, les tests PME et les activités du PME, utiliser ces instruments plus tôt et plus efficacement;
4. utiliser l'analyse d'impact, les tests PME et le Forum PME comme instruments de pilotage lors de l'élaboration de nouvelles réglementations;
5. améliorer la qualité des analyses d'impact et des tests PME;
6. sensibiliser les offices à la nécessité de procéder aux analyses d'impact et tests PME; examiner la possibilité de confier les compétences en matière de réalisation des analyses d'impact soit au seco, soit à des spécialistes dépendant des secrétariats généraux.

Par ailleurs, dans le cadre de ses travaux sur la gestion publique, *l'Organisation de coopération et développement économique (OCDE)* est en train d'examiner la politique réglementaire de la Suisse et en particulier sa capacité à assurer des réglementations de haute qualité. Les recommandations de l'OCDE ne seront pas publiées avant le printemps 2006, mais il est d'ores et déjà probable que l'OCDE recommandera à la Suisse de renforcer les trois instruments, comme elle l'a déjà recommandé à de nombreux pays lors d'exercices similaires.

Il faut aussi signaler *l'intérêt croissant des milieux financiers* pour l'analyse d'impact. Sous l'effet de dizaines de projets législatifs (révisions de lois, d'ordonnances, de circulaires de la Commission fédérale des banques), les milieux financiers et bancaires se plaignent d'une tendance à la surréglementation et à l'augmentation des charges qui y sont liées. L'Association suisse des banquiers a ainsi publié en mai 2004 un papier de position qui réclame davantage d'évaluation des coûts et des bénéfices des réglementations, ainsi qu'une meilleure prise en compte des alternatives dans le processus réglementaire. L'Association compare notamment la situation suisse avec la place financière de Londres, où les analyses coûts-bénéfices sont courantes.

Le Département des finances a tenu compte de cette situation en publiant en septembre 2005 des «Lignes directrices applicables à la réglementation des marchés financiers». Ces lignes directrices s'inspirent de la méthodologie de l'analyse d'impact et la concrétisent pour la réglementation des marchés financiers. Elles comprennent 10 points, qui incluent les 5 points des directives du Conseil fédéral sur l'analyse d'impact. La volonté d'appliquer ces lignes directrices est concrétisée par le fait que le Conseil fédéral envisage d'incorporer dans la loi en préparation sur la surveillance intégrée des marchés financiers (LFinma), une nouvelle norme imposant l'examen systématique des conséquences de nouvelles réglementations. Cette norme s'ajouterait à la norme générale figurant à l'art. 141 de la loi sur le Parlement.

L'analyse d'impact et le contrôle de la compatibilité PME des réglementations se développent aussi toujours plus *au niveau international*. Parmi les pays de l'OCDE, les pays suivants renforcent actuellement l'analyse d'impact: Finlande, Allemagne, Espagne, Danemark, Corée, République tchèque, Hongrie, Suède, Belgique, Grèce, Italie. En plus de renforcer l'instrument, plusieurs pays ont aussi ressenti un besoin d'unifier les instructions éparses en matière d'analyse d'impact. L'Union européenne a aussi fait des efforts substantiels pour renforcer l'analyse d'impact. Les analyses sont disponibles sur internet.⁷ Au niveau de l'UE, certaines analyses d'impact comme celle concernant le règlement sur les produits chimiques (REACH)

⁷ à l'adresse http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm

ont prouvé leur utilité en permettant des modifications conduisant à des gains économiques substantiels. On remarquera aussi que l'UE a récemment fusionné les diverses méthodes d'analyse d'impact avec le «Business Impact Assessment» dans une méthode commune d'analyse d'impact. La compatibilité PME des réglementations européennes est quant à elle l'affaire du « Représentant pour les PME » (SME Envoy), qui a pour tâche de contribuer à ce que les intérêts et besoins spécifiques des PME soient pris en considération dans le cadre des programmes et politiques de l'Union européenne. La mission du Représentant est comparable, en de nombreux points, à celle du Forum PME.

Recommandations de la Commission de gestion du Conseil national et avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a pris connaissance en détail et avec intérêt du rapport de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) et des recommandations qu'il contient, ainsi que de l'analyse du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA). Il remercie la CdG-N pour ses recommandations constructives et est prêt à faire son possible pour mettre en œuvre de manière adéquate ces recommandations.

Nouveau modèle pour renforcer la visibilité et l'influence des instruments

Afin de renforcer ces instruments, le Conseil fédéral a décidé de mettre en place un nouveau modèle. Lorsqu'un projet a un impact économique important, on effectuera dorénavant une analyse d'impact détaillée, ou même une analyse coûts-bénéfices, suffisamment tôt dans le processus législatif (par exemple, juste après la publication du rapport d'experts ou du rapport du groupe de travail, ou même parallèlement à la rédaction de ces rapports – voir schéma infra). Plus tard, pendant la procédure de consultation, on effectuera un test de compatibilité PME et le Forum PME pourra prendre position sur la base des résultats du test. Après la procédure de consultation et en vue de la présentation du message au Conseil fédéral, la première analyse d'impact sera adaptée, complétée, et les résultats du test de compatibilité PME y seront intégrés

Les analyses d'impact détaillées seront effectuées conjointement par l'office fédéral responsable et le seco. Concrètement, cela signifie qu'il faudra organiser le travail sous la forme d'un projet. La personne responsable du test PME fait aussi partie du projet. L'analyse d'impact publiée portera l'en-tête des deux offices.

1. Faire des analyses d'impact conjointement entre l'office compétent et le seco, sur mandat du Conseil fédéral

Description:

Une liste de maximum 10 analyses d'impact importantes est publiée chaque année dans les objectifs du Conseil fédéral. Ces analyses d'impact détaillées sont effectuées conjointement par le seco et par l'office responsable afin de profiter des compétences de l'office sur le domaine spécialisé et des compétences du seco sur l'analyse d'impact. Ces analyses d'impact sont publiées

En quoi la mesure facilite-t-elle la vie des entreprises?

Faire de meilleures analyses d'impact signifie qu'on en saura plus sur les conséquences des nouvelles réglementations pour les entreprises, et que cette information pourra être utilisée pour baisser les coûts de ces réglementations.

Base légale:

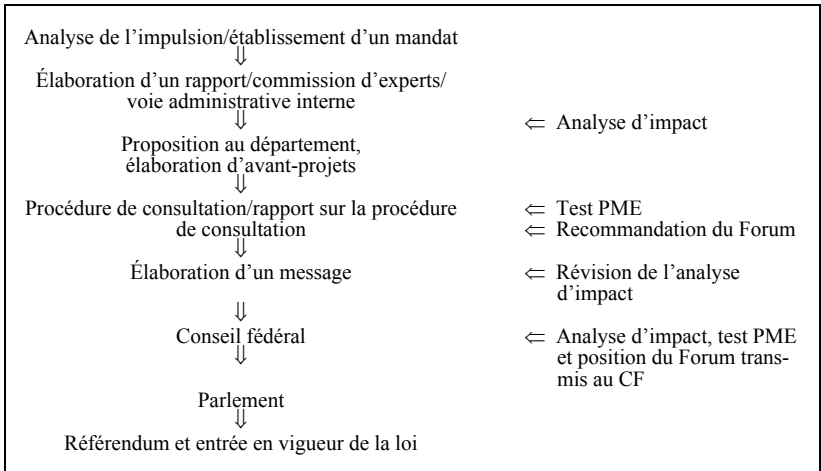
Loi sur le Parlement (art. 141), LOGA (art. 25, al. 2, let. a, 32, let. b, et 33), OLOGA (art. 2)

Pour des questions de ressources, le nombre de nouveaux projets tels que décrits ci-dessus devra être limité à maximum 10 par année. Les thèmes qui donneront lieu à des analyses d'impact détaillées seront annoncés dans les objectifs annuels du Conseil fédéral. On trouve en annexe de ce rapport une liste des 50 législations les plus importantes pour l'économie, qui pourra servir de référence pour le choix des thèmes à analyser de manière plus approfondie.

Le Forum PME se penchera, en sus des projets législatifs susmentionnés, sur d'autres réglementations en élaboration, ainsi que sur des réglementations existantes. Il pourra, pour ce faire, mandater le seco (qui assure son secrétariat) d'effectuer des tests de compatibilité PME. Le Forum fonde ses prises de positions sur les résultats des tests de compatibilité, ainsi que sur l'expertise des représentants des offices et autres organisations invités à ses séances. Ses membres, qui sont tous des entrepreneurs, enrichissent ces résultats de leur expérience pratique des affaires.

Etant donné que les instruments mis en place n'ont pas été fondamentalement critiqués, il ne s'agit pas de remettre leur existence en question mais de les améliorer et d'augmenter leur impact. Pour cette raison, le Conseil fédéral est d'avis qu'il ne faut pas renoncer aux chapitres sur les conséquences économiques qui accompagnent les projets de lois et d'ordonnances ni au groupe d'échange d'expériences. Le modèle proposé permet de répondre de manière adéquate aux six recommandations de la CdG-N.

Analyse d'impact, test PME et Forum PME dans le processus législatif



Réponses aux recommandations spécifiques de la Commission de gestion

Recommandation 1

Invitant le Conseil fédéral à tenir compte de l'importance particulière des PME dans l'économie suisse, la Commission de gestion du Conseil national lui recommande, lorsqu'il examine un projet de loi ou d'ordonnance, de prendre également connaissance des résultats des «Tests-PME» concernés tels qu'ils ont été recueillis. D'autre part, lorsqu'il transmet un message (projet de loi et message correspondant) au Parlement, il s'assurera que les «Tests-PME» soient joints au dossier, à l'intention des commissions législatives

NB: par «Tests-PME», il faut comprendre les trois instruments (l'analyse d'impact, le test de compatibilité PME et le Forum PME)⁸

Le Conseil fédéral estime, tout comme la CdG-N, que les bénéfices économiques d'une réglementation de meilleure qualité sont potentiellement élevés; les trois instruments doivent pour cette raison jouer un rôle important dans le processus de décision politique. Il s'est donc félicité que le Parlement désire prendre connaissance des prises de position du Forum PME; le mandat de 1998 limitait son engagement au cercle de l'administration fédérale et ne prévoyait pas de contacts directs avec le Parlement. Ce mandat sera, à la demande du Forum⁹, élargi. Il fera dorénavant systématiquement parvenir aux commissions parlementaires les copies de ses prises de position. Ses membres se tiendront à disposition des commissions pour présenter,

⁸ Afin d'éviter toute confusion, le Conseil fédéral suggère de ne pas utiliser l'expression «Tests-PME». Cette expression sert habituellement à désigner les tests de compatibilité PME

⁹ Le Forum PME a fait parvenir le 23 novembre 2005 au Conseiller fédéral Joseph Deiss sa prise de position et ses suggestions, suite au rapport de la Commission de gestion

lors d'auditions, les résultats de leurs travaux. Le Conseil fédéral sera également mieux informé des travaux concernant les trois instruments; il en prendra connaissance en particulier à travers ses objectifs annuels.

2. Elargissement du mandat du Forum PME à l'information du Parlement

Description:

Le Département fédéral de l'économie élargit le mandat du Forum PME à l'information du Parlement.

En quoi la mesure facilite-t-elle la vie des entreprises?

Le Parlement sera systématiquement informé des besoins spécifiques et légitimes des PME.

Base légale:

Ordonnance sur les commissions (art. 11), loi sur le Parlement (art. 141), OLOGA (art. 30)

Recommandation 2

La Commission de gestion du Conseil national invite le Conseil fédéral à édicter des instructions pour que l'AIR se déroule en deux étapes. D'abord, les résultats de la première AIR seront joints au dossier envoyé en consultation et mis systématiquement à disposition dans le cadre de la consultation des offices. Ensuite, s'il y a lieu, une seconde AIR sera effectuée en vue de la rédaction définitive du projet de loi.

Si les documents envoyés en consultation comprennent de plus en plus souvent un chapitre sur les conséquences économiques, comme c'est recommandé par le DFE, il est vrai qu'en règle générale on n'a pas procédé à des analyses d'impact détaillées en deux étapes. Le Conseil fédéral partage l'avis de la CdG-N, selon lequel une analyse d'impact doit être effectuée en deux étapes pour ce qui concerne les réglementations les plus importantes (voir plus haut).

Le Conseil fédéral aimerait néanmoins rendre attentif à la question des ressources: faire deux analyses d'impact détaillées pour chaque projet mis en consultation impliquerait la mise à disposition de ressources substantielles. Le Conseil fédéral se réserve ainsi la possibilité de limiter les analyses d'impact détaillées à un nombre déterminé de projets par année, en fonction des ressources disponibles. Pour les autres, il faudra se contenter d'une simple description des conséquences économiques, sans analyse détaillée.

3. Etendre le champ d'application de l'analyse d'impact

Description:

Lorsque le Conseil fédéral ou un Département ouvre une procédure de consultation, les documents envoyés en consultation contiendront toujours un chapitre sur les conséquences économiques. De plus, l'obligation de faire des analyses d'impact doit aussi être étendue aux ordonnances départementales et aux directives, lorsque celles-ci concernent au moins 10 000 entreprises

En quoi la mesure facilite-t-elle la vie des entreprises?

Certains documents importants du point de vue économique (par exemple la directive MSST ou le nouveau certificat de salaire) échappent actuellement à l'obligation de faire une analyse d'impact. Or ce sont souvent ce type de documents qui sont par la suite difficiles à appliquer pour les entreprises. De même, il importe que les participants à une consultation soient informés sur les conséquences d'un projet de loi pour les entreprises, afin de pouvoir réagir en connaissance de cause.

Base légale:

OLOGA, art. 30

Recommandation 3

La Commission de gestion du Conseil national invite le Conseil fédéral à mieux coordonner les Tests-PME. Les tests de compatibilité doivent se dérouler sur la base du texte soumis à consultation afin que leurs résultats ainsi que, s'il y en a, les conclusions du Forum-PME puissent autant que possible être pris en compte au moment du dépouillement des résultats de la consultation. Les conclusions et du test de compatibilité et du Forum-PME seront intégrées sous une forme adéquate dans le chapitre sur les répercussions économiques du message du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral doit par ailleurs prendre toutes les mesures qui s'imposent pour que les offices chargés d'élaborer les actes normatifs utilisent les Tests-PME plus tôt et plus efficacement.

Le Conseil fédéral est également de l'avis que les tests de compatibilité PME doivent être effectués pendant les périodes de consultation et que les prises de position du Forum doivent parvenir aux offices avant leur échéance. Ce principe figure déjà dans le mandat confié au Forum en décembre 1998. Le délai de consultation, généralement inférieur à trois mois, demeure une contrainte importante à cet égard. Pour cette raison, le Conseil fédéral a pris note du fait qu'il faut augmenter les ressources mises à disposition du seco: trois collaborateurs (actuellement un) sont nécessaires pour effectuer les tests de compatibilité PME et assurer le secrétariat du Forum. Il leur sera en outre possible de faire recours aux services d'experts externes (par exemple des représentants de branches), afin de renforcer les capacités d'analyse et de réaction du Forum. Ce dernier a, de son côté, décidé d'augmenter le nombre de ses séances à six par année. La possibilité d'accroître le nombre de membres et de constituer des sous-groupes spécialisés a par contre été écartée. Le Conseil fédéral partage cet avis. Il pense que le Forum doit garder un caractère de commission de

milice, afin de conserver une vue d'ensemble sur la problématique des charges administratives.

Le test PME est une forme d'analyse de l'impact sur les PME, et à ce titre le Conseil fédéral partage l'opinion de la commission selon laquelle les résultats du test doivent figurer dans le chapitre sur les conséquences économiques. En revanche, le Conseil fédéral est d'avis que les prises de position du Forum PME doivent plutôt figurer dans la partie du message qui traite des résultats de la procédure de consultation

Recommandation 4

La Commission de gestion du Conseil national invite le Conseil fédéral à accorder aux résultats des Tests-PME une attention suffisante même si le projet se trouve encore à un stade précoce, aux niveaux tant de la direction du Département que du Conseil fédéral, et de conférer ainsi à ces résultats un rôle d'instrument de pilotage.

Le Conseil fédéral est d'accord avec cette recommandation et est disposé à accorder davantage d'attention aux résultats des analyses d'impact et des tests PME, ainsi qu'aux recommandations du Forum PME. Comme indiqué plus haut, le Conseil fédéral propose de publier chaque année, dans ses objectifs annuels, une liste des analyses d'impact détaillées qu'il entend mener pendant l'année.

Recommandation 5

La Commission de gestion du Conseil national invite le Conseil fédéral à prendre des mesures susceptibles d'améliorer la qualité des AIR et des tests de compatibilité, en se fondant sur l'enquête du CPA et sur l'étude que le Seco a consacré aux AIR. Il convient notamment de créer des synergies pour l'établissement des tests de compatibilité, en particulier à l'échelon interdépartemental.

et recommandation 6

La Commission de gestion du Conseil national invite le Conseil fédéral à prendre des mesures visant à mieux sensibiliser les offices à la nécessité de procéder aux Tests-PME. Il conviendrait également d'examiner la possibilité de confier les compétences en matière de réalisation des AIR soit au Seco (qui coordonnerait les travaux), soit à des spécialistes en la matière dépendant des secrétariats généraux.

Les tests de compatibilité PME sont souvent critiqués pour leur manque de représentativité, étant donné qu'ils ne se basent que sur une dizaine d'interviews dans les entreprises. Le Conseil fédéral est cependant convaincu que la méthode qualitative développée par le seco¹⁰ est parfaitement adaptée à ce genre de tests. Elle est, selon les spécialistes en la matière, la plus fondée scientifiquement, car elle permet de prendre en compte la complexité des situations et favorise la découverte d'éléments nouveaux. Certains des résultats obtenus par cette méthode pourraient certes encore être validés, sur le plan statistique, par un ou plusieurs sondages subséquents. Afin d'assurer une représentativité minimum, 2000 à 4000 entreprises devraient alors à chaque fois être sondées; les coûts de telles enquêtes seraient très élevés et le temps

¹⁰ Voir: Tests de compatibilité PME : Méthode utilisée et analyse comparative, seco (avril 2005). Ce document peut être consulté dans Internet à l'adresse:
<http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/standortfoerderung/unternehmenundfinanzierung/52.pdf>.

nécessaire à leur réalisation généralement trop long. Les questions pertinentes et utiles pour les tests de compatibilité seraient en outre fréquemment trop complexes pour des sondages: il faut que les entreprises interrogées puissent comprendre de quoi il s'agit, sinon leurs réponses n'ont que peu ou pas de valeur. Le défaut principal d'enquêtes par sondage est qu'elles ne permettent pas à elles seules d'identifier les problèmes spécifiques qui peuvent se présenter lors de la mise en vigueur d'une nouvelle réglementation. Le seco a effectué une analyse comparative des méthodes utilisées par nos partenaires de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE): il se dégage au sein de ces pays une tendance claire en faveur des techniques d'analyse qualitatives, lorsque le but de recherche est de permettre aux autorités de comprendre et d'évaluer l'incidence sur les entreprises de mesures réglementaires projetées. Le test de compatibilité PME suisse est ainsi en conformité avec les meilleures pratiques de nos partenaires de l'OCDE.

Le Conseil fédéral est donc d'avis que la qualité des tests de compatibilité est suffisante, même si certains sujets très techniques représentent un défi pour les généralistes du seco. A cet égard, il est nécessaire que les offices fédéraux soutiennent activement leurs collaborateurs. Afin de faciliter leur planification, ils devront systématiquement et à un stade précoce annoncer leurs projets. La plus grande implication du seco dans le suivi et l'encadrement des analyses d'impact permettra à l'avenir de disposer de plus d'informations pour les tests de compatibilité et d'intensifier les contacts avec les offices. De nouvelles synergies seront ainsi créées. A l'intérieur du seco, le centre de compétences pour les questions ayant trait aux PME continuera d'effectuer les tests de compatibilité et assurera le secrétariat du Forum. Les différentes activités de lutte contre les charges administratives seront ainsi judicieusement coordonnées dans un seul et même secteur. Les contacts intensifs que ce dernier entretient avec l'économie sont en outre essentiels pour la conception et la réalisation des tests de compatibilité. Les analyses d'impact, qui permettent d'avoir une vue d'ensemble sur les conséquences des réglementations, continueront d'être encadrées par l'unité « Analyse de la réglementation » du seco. Une collaboration étroite est prévue entre cette dernière et le secrétariat du Forum.

Afin d'assurer une grande transparence, le Forum s'est proposé d'évaluer régulièrement ses activités et d'en publier les résultats. A cet égard, le Conseil fédéral rejoint la Commission de gestion en constatant que le contrôle et le suivi des actions entreprises doit être plus systématique.

Le Conseil fédéral est d'accord avec la recommandation selon laquelle la qualité des analyses d'impact doit être améliorée. Il aimerait néanmoins souligner que l'analyse du CPA représente une photographie de la situation à un moment donné. En particulier, l'analyse des textes et certains entretiens ont porté sur des réglementations dont le processus législatif était terminé en 2004, ce qui signifie qu'il a commencé à une époque où ces instruments venaient d'être introduits, voire n'existaient pas encore. Par exemple, les discussions concernant Armée XXI ont eu lieu entre 1996 et 2001 (message du 24.10.2001) et celles concernant la Loi sur la formation professionnelle de 1996 à 2000 (message du 6.9.2000). Dans plusieurs de ces cas, un chapitre sur les conséquences économiques a été intégré dans le message à la dernière minute pour appliquer la toute récente décision du Conseil fédéral.

Pour le Conseil fédéral, la meilleure solution passe par une étroite collaboration entre l'office fédéral spécialisé, qui dispose de compétences dans le domaine réglementé, et le seco, qui dispose de compétences économiques et en matière d'analyses d'impact. Le modèle proposé plus haut permet d'optimiser les synergies et d'utiliser

de manière adéquate les compétences disponibles dans les offices et au seco; à ce titre, il est le meilleur garant d'une bonne qualité des analyses d'impact.

Il s'agira aussi d'affiner la méthodologie de l'analyse d'impact, qui n'a pas connu de modification depuis son introduction. De ce point de vue, il n'y a pas de raison que son application soit limitée aux lois et aux ordonnances, il est plus logique qu'elle s'applique – naturellement de manière différenciée – à l'ensemble des nouvelles réglementations.

4. Réviser la méthodologie de l'analyse d'impact

Description:

L'analyse d'impact existe depuis 2000; il convient aujourd'hui de réviser la méthodologie en fonction des expériences acquises. En particulier, il faut renforcer l'analyse des conséquences en matière de coûts administratifs et de croissance¹¹. Il faut aussi mieux coordonner l'analyse d'impact avec le test PME.

En quoi la mesure facilite-t-elle la vie des entreprises?

Une meilleure prise en compte des coûts administratifs dès l'élaboration d'un projet de loi bénéficiera aux entreprises.

Base légale: OLOGA, art. 30

¹¹ L'analyse des effets sur la croissance est demandée dans la motion du groupe radical-libéral (01.3089).

**Les Tests-PME de la Confédération et leur influence sur les lois et les ordonnances.
Rapport du 20 mai 2005 de la Commission de gestion du Conseil national sur la base d'une
analyse effectuée par le Contrôle parlementaire de l'administration. Avis du...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2006
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	12
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.03.2006
Date	
Data	
Seite	3209-3222
Page	
Pagina	
Ref. No	10 139 476

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.