

L'analyse d'impact de la réglementation, le test de compatibilité PME et le Forum PME: des instruments à l'influence limitée

Confrontée au manque de dynamisme de son économie, la Suisse s'est dotée, depuis la fin des années nonante, de trois instruments destinés à améliorer les décisions politiques en leur permettant de mieux prendre en compte l'impact que les nouvelles lois et ordonnances peuvent avoir sur l'économie nationale et, plus particulièrement, sur les petites et moyennes entreprises (PME). La Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'évaluer la notoriété de ces instruments ainsi que leur utilisation et leur efficacité. Cet article résume les principaux résultats du rapport du CPA présenté en mai 2005 et les recommandations émises par la Commission.



Jérôme Duperrut
Chef de projet, Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), Services du Parlement, Berne (jusqu'à fin juillet 2005)



Les conditions-cadres et la réglementation influencent fortement le potentiel de croissance. Or, les statistiques montrent que les PME, qui représentent la majeure partie de la production et de l'emploi, sont plus désavantagées par les réglementations administratives que les entreprises de plus grande taille. Photo: Keystone

Depuis quelques années, la croissance économique suisse est faible. Les conditions-cadres et la réglementation sont des facteurs importants qui influencent le potentiel de croissance et, au sein de l'économie nationale, les PME représentent la majeure partie de la production et de l'emploi. Or, les statistiques montrent qu'elles sont plus désavantagées par les réglementations administratives que les entreprises de plus grande taille. En outre, la majorité des lois fédérales ont moins de 20 ans tandis que l'activité législative est en hausse.

C'est dans ce contexte que l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), le test de compatibilité PME et le Forum PME ont été mis en place. Ces trois instruments étaient destinés à orienter les décideurs politiques et l'administration lors de l'élaboration de nouveaux textes législatifs et réglementaires. L'AIR les soumet à une analyse préalable prenant en compte les enjeux économiques globaux dans le but d'améliorer leur qualité. Elle est effectuée par les offices compétents et s'insère dans le chapitre sur les conséquences économiques des messages du Conseil fédéral au Parlement. L'AIR est à la fois un processus interne d'aide à

la décision et un moyen d'information. Le *test de compatibilité* est une enquête menée par le Secrétariat d'État à l'économie (seco) auprès d'une dizaine de PME sur un thème spécifique lié à l'exécution d'un acte réglementaire. Enfin, le *Forum PME* s'engage à ce que les acteurs du processus de décision politique accordent une attention particulière aux PME. Pour ce faire, il formule des prises de position, souvent basées sur les résultats des tests de compatibilité.

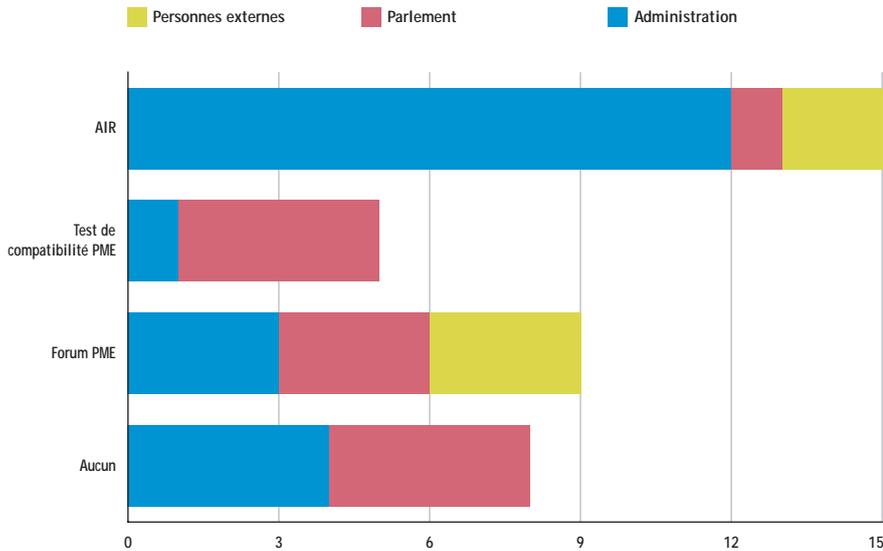
Des instruments peu connus du monde politique

Une sélection de procès-verbaux des commissions parlementaires et de séances de plénum montre que l'impact économique des lois ne représente que 3,4% du volume des discussions, loin derrière les considérations budgétaires ou la répartition des compétences. Quant à l'impact spécifique sur les PME, il ne représente que 0,2% du volume des discussions analysées. Des différences notables se manifestent entre les lois traitées au Parlement puisque, dans certains cas, l'impact sur les

Graphique 1

Instrument le plus connu

(nombre de citations parmi les 37 entretiens effectués auprès de l'administration, de représentants du Parlement et de personnes externes)



Source: CPA/La Vie économique

PME n'est même pas abordé. Ces questions ne suscitent pas d'intérêt constant et ne sont pas traitées systématiquement.

Des trois instruments, l'AIR est le plus connu (voir *graphique 1*). En fait, ce sont surtout le seco et les offices fédéraux qui les connaissent; l'information qu'ils véhiculent ne remonte guère jusqu'au Conseil fédéral, le soutien dont ils pourraient bénéficier et la pression qui pourrait s'exercer en faveur de leur utilisation s'en trouvent donc affaiblis. Enfin, les acteurs externes (universités, groupes de pression, médias) ignorent pour la plupart leur existence. L'analyse des procès-verbaux montre très clairement qu'ils n'entrent pas non plus dans le discours parlementaire: ni l'AIR, ni le test de compatibilité, ni le Forum PME ne s'y trouvent mentionnés. Seul 0,2% des discussions analysées mentionne le chapitre sur les conséquences économiques présenté dans les messages du Conseil fédéral.

Enfin, la qualité de l'information transmise par ces instruments est loin d'être satisfaisante. Les AIR sont souvent de qualité inégale, trop générales, trop peu critiques, les statistiques pertinentes font défaut, le langage est trop administratif et les alternatives sont absentes.

Des instruments surtout utilisés dans la phase pré-parlementaire

Ces trois instruments sont plutôt utilisés dans la phase pré-parlementaire. Lors des phases initiales (préparation d'un avant-projet, procédures de consultation interne et externe), l'analyse d'impact n'a pas encore eu

lieu et ne peut donc pas être prise en considération. Les acteurs externes concernés ne peuvent ainsi pas prendre connaissance et s'exprimer sur les informations fournies par l'AIR, ce qui est contraire aux instructions du Département fédéral de l'économie (DFE).

Les offices fédéraux procèdent donc à l'AIR en dernière minute, lors de la rédaction finale du message à l'attention du Parlement et en particulier du chapitre sur les conséquences économiques. Elle intervient donc très tardivement dans le processus de décision. Il s'agit en général du résumé d'une information présente ailleurs dans le message. L'AIR est une tâche supplémentaire, parfois décrite comme un exercice-alibi. Elle remplit, dans quelques cas, son rôle en guidant l'office tout au long de la phase pré-parlementaire et en lui permettant de rédiger des articles de loi qui prennent en compte leur impact économique possible. Pour mener à bien ces AIR, les offices n'ont pas engagé de ressources supplémentaires et ils n'ont pas mis en place de mécanismes de contrôle interne pour évaluer leur qualité et leur influence.

Les quelques expériences positives vécues par le Forum PME ont permis, dans certains cas, de mettre en évidence quelques points spécifiques, spécialement au niveau des ordonnances. On peut, toutefois, lui reprocher de ne pas influencer à temps le processus de décision en raison de son rythme de travail, de manquer de connaissances spécialisées et d'être parfois trop proche des propositions émises par les groupes de pression.

Les tests de compatibilité sont généralement menés lors de la procédure de consultation, quand le projet est assez avancé afin de pouvoir se baser sur des scénarios concrets. Les résultats – quand ils sont exploités – sont assez favorablement reçus par les offices fédéraux, qui les accueillent comme une information interne, étayée par des expériences concrètes menées directement auprès des entreprises. Ils mettent en évidence de nouveaux points ou en relativisent d'autres. Dans certains cas, toutefois, ils manquent leur cible et ne sont pas utilisés dans le processus de décision. Ainsi, le Forum PME n'en fait pas un usage systématique.

En outre, la complémentarité de ces trois instruments n'est de loin pas assurée. Les résultats des tests de compatibilité ne sont que rarement inclus dans l'AIR, par manque de synchronisation. Quant aux prises de position du Forum PME, elles sont parfois trop orientées politiquement pour entrer dans l'AIR. La faiblesse du recours à ces instruments et le manque de motivation réduit d'autant les bases de décision de l'administration fédérale, laquelle ne discute pas de manière approfondie d'alternatives et ne prend pas en compte les



Photo: Keystone

Les acteurs parlementaires critiquent les trois instruments à disposition dont ils jugent l'influence assez faible voire inexistante. Toutefois, quand l'instrument fait des propositions transférables dans la législation en s'appuyant sur du concret, il peut contribuer à sensibiliser les acteurs et à améliorer la transparence.

coûts de la réglementation lors de la préparation de la loi.

Le rôle du seco est important, même si ces tâches ne mobilisent que 1,8 poste. En effet, c'est lui qui conduit les tests de compatibilité et assure le secrétariat du Forum PME. Le seco apporte également son soutien aux offices pour la conduite des AIR et contrôle le chapitre sur les conséquences économiques; il n'a, toutefois, pas la compétence de bloquer le processus si l'AIR n'est pas satisfaisante. Il utilise assez régulièrement les rapports informels avec les offices pour leur proposer des améliorations. La méthode de pression la plus formelle reste la procédure de co-rapport, même si elle n'est quasiment jamais utilisée pour l'AIR, le département responsable pouvant maintenir son projet. Dans les cas pratiques étudiés, aucun co-rapport n'a été enregistré sur les conséquences économiques des lois discutées et sur l'AIR en particulier. Enfin, un co-rapport intervient très tard dans le processus de décision.

Un rôle plus restreint dans la phase parlementaire

Pour les parlementaires, le chapitre du message sur les conséquences économiques – qui inclut l'AIR – représente la version officielle du projet de loi. Sa qualité informative n'est pas optimale et elle entre en concurrence avec le flot d'informations provenant des groupes de pression, des partis et des contacts directs. Certains parlementaires ne lisent même pas ce chapitre. De plus, l'AIR est souvent trop générale et son utilisation ne se prête pas bien à la discussion article par article menée au Parlement. Quand les alternatives ne sont pas présentées, il est impossible de connaître leur impact économique. L'utilisation des prises de

position du Forum PME est également négligeable: aucune personne interrogée ne se souvient de la présence d'un membre du Forum PME à une séance de commission parlementaire.

L'analyse des procès-verbaux des cas pratiques sélectionnés montre que, dans les rares cas où ces sources d'information sont mentionnées au Parlement, c'est plutôt pour en faire une utilisation directe, c'est-à-dire pour appuyer, rejeter ou modifier une proposition. Le potentiel d'utilisation de ces trois instruments existe donc bien, mais il reste faible, parce que leur présence est encore infime dans le processus parlementaire.

Une influence faible dans le processus de décision politique

L'influence de ces trois instruments est assez faible voire inexistante: ils n'apportent pas d'informations décisives, ne sont pas assez diffusés, n'émettent pas de recommandations directement transférables dans le processus de décision et ne mobilisent pas les acteurs politiques. Ces critiques sont particulièrement émises par les acteurs parlementaires. Toutefois, quand l'instrument se concentre sur un point précis, s'appuie sur des statistiques, présente des résultats fiables et fait des propositions transférables dans la législation, il peut alors contribuer à sensibiliser les acteurs et à améliorer la transparence.

Des trois instruments, c'est l'AIR qui a le plus d'influence, même si elle reste modeste (voir *graphique 2*). La culture administrative n'a pas été modifiée de façon significative. Les instruments sont très rarement la seule cause d'une action subséquente. Au plan stratégique, ils n'ont aucune influence sur l'orientation conceptuelle d'une loi. Ils réussissent, toutefois, au niveau opérationnel, à modifier certains articles de lois ou d'ordonnances dans quelques cas. Les prises de position du Forum PME restent très insuffisamment exploitées dans le processus de décision politique.

Une estimation chiffrée du rapport coût/bénéfice de ces instruments n'a pas pu être apportée, par manque de données disponibles dans l'administration. Les bénéfices pour l'économie et, plus particulièrement pour les PME, d'une législation de meilleure qualité par l'utilisation de ces trois instruments par les acteurs politiques sont potentiellement élevés, tout comme ceux qu'on peut en attendre en termes de sensibilisation ou de transparence. Aucune estimation des coûts directs – préparation et rédaction – ou indirects – résultant des diverses procédures politiques (consultation, co-rapport, etc.) – n'a pu être établie. Pour le moment, les acteurs entendus jugent que tant les coûts que les bénéfices sont faibles.

Encadré 1

Recommandations de la Commission de gestion du Conseil national

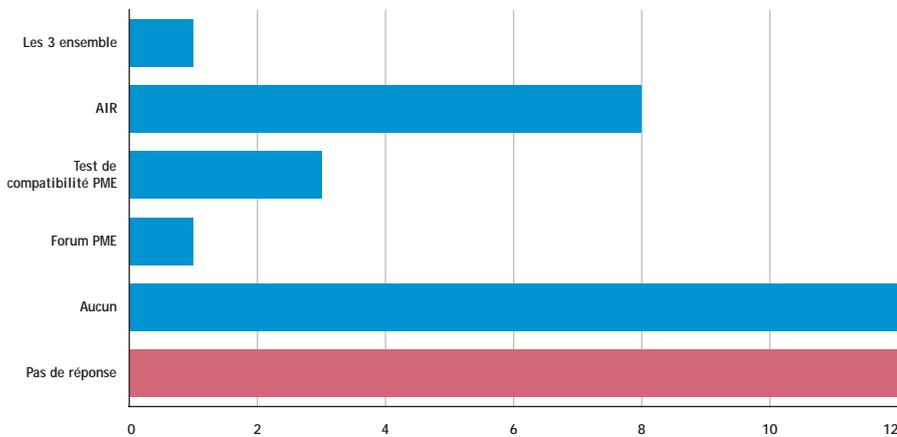
Le 20 mai 2005, la CdG-N a adressé au Conseil fédéral, sur la base de l'étude du Contrôle parlementaire de l'administration les recommandations suivantes:

1. prise en compte par le Conseil fédéral des résultats et des informations obtenus par ces instruments.
2. réalisation de l'AIR en deux étapes.
3. meilleure coordination des trois instruments.
4. affirmation de leur rôle d'instrument de pilotage.
5. amélioration de la qualité de l'information transmise.
6. meilleure sensibilisation des offices.

Graphique 2

Instruments les plus importants dans le processus de décision

(nombre de citations parmi les 37 entretiens effectués auprès de l'administration, de représentants du Parlement et de personnes externes)



Source: CPA/La Vie économique

Conclusion

Même s'il est clair que l'AIR, le test de compatibilité PME et le Forum PME ne sont en eux-mêmes pas suffisants pour concevoir une réglementation de bonne qualité, ils peuvent modifier l'équilibre entre les différents types de prise de décision. Ces instruments aident tous ceux qui sont concernés à prendre position à partir de bases analytiques solides, la décision finale relevant également de l'avis des experts, de la politique et du consensus. L'information qu'ils véhiculent est un apport au débat démocratique, mais leur impact, c'est-à-dire leur notoriété, leur utilisation et leur influence, reste encore très limité. Une amélioration de cet instrument ne peut se révéler que souhaitable.

«Toi avoir papiers,
toi tout comprendre...?
On vous a déjà demandé ça,
à vous?»

ROHIT JAIN
étudiant



Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
Commission fédérale contre le racisme
Commissione federale contro il razzismo
Cumissiuun federala cunter il rassissem

