

Les autorités de régulation en Suisse¹

Fabrizio Gilardi²

Martino Maggetti³

Fabio Servalli⁴

29 août 2011

1. Introduction

Les autorités de régulation sont des organisations publiques exerçant des fonctions de réglementation limitées à des secteurs ou des marchés spécifiques (les télécommunications ou la finance, par exemple) ou sur l'ensemble de l'économie (la surveillance de la concurrence, par exemple). Plus spécifiquement, ces autorités sont caractérisées par une certaine indépendance vis-à-vis des autorités politiques, notamment en raison de leur autonomie budgétaire et de gestion du personnel, de leur influence politique limitée, et des mécanismes de contrôle circonscrits (Gilardi 2008). Ainsi, les autorités de régulations appartiennent à la catégorie des institutions non-majoritaires (Thatcher et Stone Sweet 2002), c'est-à-dire des institutions qui se trouvent en dehors de la chaîne démocratique de délégation, qui relie citoyens et administration publique en passant par les parlements et gouvernements. Elles sont également un cas particulier d'autorités administratives indépendantes (Bellanger et Tanquerel 2011).

Ce chapitre traite de la nature et de l'évolution des autorités de régulation en Suisse en les situant dans un contexte plus large. En effet, l'importance accrue des autorités de régulation depuis les années 1990 s'inscrit dans des tendances internationales bien documentées. Depuis les années 1980, la libéralisation des marchés, notamment dans les industries de réseaux telles que les télécommunications et l'énergie, a amplifié le processus d'agencification qui s'étend désormais à la plupart des secteurs et à presque tous les pays, bien au-delà des frontières de l'Europe. Ces développements ont conduit certains auteurs à théoriser l'émergence d'un nouveau type d'Etat, l'Etat régulateur, ou même d'une nouvelle forme de capitalisme (Levi-Faur 2005). Ce chapitre s'inscrit dans ces débats et tente de cerner la nature

¹ Chapitre préparé pour Ladner, Andreas et al. (eds), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Une version plus longue, avec des références complètes aux sources, est disponible auprès des auteurs.

² Département de Science Politique, Université de Zurich. Email: gilardi@ipz.uzh.ch. URL: www.fabriziogilardi.org.

³ Département de Science Politique, Université de Zurich. Email: maggetti@ipz.uzh.ch. URL: www.maggetti.org.

⁴ Département de Science Politique, Université de Zurich. Email: servalli@ipz.uzh.ch.

de l'Etat régulateur suisse en examinant sa cohérence, sa trajectoire historique, l'articulation politique de ses composantes, et sa place dans un contexte international : pour ce faire, l'évolution des formes de régulation et les caractéristiques des autorités de régulation sont discutées dans cinq domaines (marchés financiers et instituts de crédit, concurrence, télécommunications, énergie, et médicaments). L'analyse montre que l'Etat régulateur suisse est un système hybride qui préserve des caractéristiques historiquement importantes en Suisse, comme la représentation des groupes d'intérêts et la primauté de l'auto-régulation des acteurs privés.

2. Contexte international et considérations théoriques

Suite notamment à la libéralisation des industries de réseaux à partir des années 1980, la régulation publique est devenue un moyen d'intervention étatique important dans le fonctionnement des marchés. En effet, contrairement à l'idée selon laquelle l'ouverture des marchés implique nécessairement un retrait de l'Etat, le fonctionnement des marchés libéralisés requiert une présence étatique marquée, même s'il s'agit d'un autre type de présence. Dans les mots de Vogel (1996), plus de marché implique aussi plus de règles. Néanmoins, la nouvelle logique de marché pose un impératif de gestion technocratique selon lequel une réglementation publique est nécessaire mais ne peut pas être soumise aux logiques politiques à court terme propres aux cycles électoraux. En particulier dans les industries de réseaux, le succès d'une libéralisation dépend de la volonté des acteurs privés de s'engager dans des investissements à long terme, qui empêchent un redéploiement rapide des ressources. Par conséquent, il est essentiel que des garanties suffisantes soient mises en place afin que les investisseurs n'aient pas à craindre un biais politique qui leur soit défavorable, par exemple à travers un traitement de faveur des anciens monopoles publics. Les autorités de régulation indépendantes permettent à l'Etat d'atteindre ce but, justement suite à l'indépendance politique qui leur est octroyée. Il s'agit de l'hypothèse de la crédibilité, selon laquelle la délégation de compétences à des autorités indépendantes peut être expliquée par la volonté des autorités politiques de limiter leur influence directe sur la régulation des marchés dans le but de rassurer les investisseurs quant à l'impartialité de cette dernière (Gilardi 2008).

Les industries de réseaux, du moins avant la crise financière de 2008, étaient le cas le plus visible de l'importance accrue des autorités de régulation. Néanmoins, la tendance est

beaucoup plus répandue, ce qui a conduit certains auteurs à parler de l'émergence d'un « Etat régulateur », c'est-à-dire d'un nouveau mode de gouvernance dans lequel les outils d'intervention étatique, tels que distribution et redistribution de ressources, perdent d'importance en faveur des outils de régulation (Majone 1997). L'Union Européenne serait un cas presque idéal-typique d'Etat régulateur, car la faiblesse de ses capacités budgétaires et le manque de moyens alternatifs de mise en œuvre (relativement à ceux des Etats membres) sont compensés par la prolifération d'instruments de régulation (Majone 1994). D'autres auteurs ont à la fois nuancé et étendu cet argument, d'une part en relativisant l'homogénéité de l'Etat régulateur, et de l'autre en élargissant la portée de la révolution régulatrice au-delà de la sphère étatique (Levi-Faur 2006a, Levi-Faur 2006b). Il n'est pas possible de parler d'un même modèle d'Etat régulateur dans tous les pays; il faut distinguer entre plusieurs variétés, sur la base de critères tels que les capacités des régulateurs étatiques et leurs relations avec les secteurs régulés. De plus, l'emprise de la régulation comme nouveau mode de gouvernance s'applique non seulement aux acteurs étatiques, mais aussi aux organisations internationales, aux réseaux transnationaux, aux entreprises et aux organisations de la société civile.

Les études empiriques illustrent de manière efficace la montée des autorités de régulation et, partant, celle de la régulation de manière plus générale. Une comparaison de dix-sept pays de l'Europe occidentale a montré que tous ces pays ont mis en place une autorité de régulation dans le secteur des télécoms avant 2002, alors qu'une telle autorité n'existait dans aucun pays au début des années 1980 (Gilardi 2008). Dans le secteur de l'énergie, le processus a été retardé de quelques années mais a produit un résultat similaire. La tendance ne se limite de loin pas aux industries de réseaux, ni aux pays Européens : une étude de Jordana et al. (2011), couvrant 48 pays de l'OCDE et de l'Amérique Latine et 15 secteurs, a montré que l'émergence d'autorités de régulation a une importance similaire dans les deux groupes de pays, ce qui remet en question des explications basées uniquement sur le rôle, certes non négligeable, de l'Union Européenne. De plus, la comparaison inter-sectorielle confirme la prolifération explosive du nombre d'autorités de régulation dans les industries de réseaux, mais met aussi en évidence un arc historique plus long dans d'autres domaines, tels que le secteur financier ou celui de la concurrence.

Ces résultats nous rappellent qu'une perspective comparative à la fois internationale, intersectorielle et historique est essentielle pour rendre compte de la nature et du rôle des autorités de régulation en Suisse. La libéralisation des marchés des télécommunications et de

l'électricité ainsi que la création d'autorités de régulation spécialisées qui ont accompagné ces processus ne sont pas propres à la Suisse mais ont caractérisé tous les pays européens. Ensuite, les structures et fonctions de ces autorités ont été, dans une certaine mesure, développées sur le modèle des agences plus anciennes : la Commission fédérale de l'électricité (ElCom) et la Commission de la Communication (ComCom) en sont des exemples. Finalement, si ces deux autorités sont des innovations dans le paysage institutionnel suisse, d'autres, comme la Commission de la concurrence ou la FINMA, sont le produit de réformes d'autorités ayant une longue histoire et un fort ancrage dans certaines particularités suisses, comme par exemple la relation étroite entre acteurs privés et régulation publique. Les résultats de recherche nous incitent aussi à réfléchir sur la cohérence du processus d'agencification. En d'autres mots, dans quelle mesure peut-on parler d'un Etat régulateur suisse, caractérisé d'un côté par une certaine cohérence interne, et de l'autre par certaines spécificités par rapport à d'autres pays? Nous reviendrons sur cette question dans la section 4.

3. Les autorités de régulation en Suisse

En Suisse, les autorités indépendantes s'occupent, parfois depuis longtemps, des secteurs les plus divers : le Tableau 1 illustre un panorama de ces autorités de régulation, de surveillance ou d'exécution. Parmi elles, nous retiendrons pour notre analyse cinq autorités exerçant un rôle clé dans des secteurs de premier plan: l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), la Commission de la Concurrence (Comco), la Commission de la communication (ComCom), la Commission fédérale de l'électricité (ElCom) et enfin l'Institut suisse des produits thérapeutiques (Swissmedic). Dans les prochaines pages, le but est de présenter brièvement l'évolution historique de ces autorités de régulation, d'illustrer leurs caractéristiques formelles et leurs compétences – parfois couplées avec un certain degré d'autorégulation assuré par les acteurs privés.

[Placer ici le Tableau 1]

3.1 Marchés financiers et instituts de crédit

Depuis le 1er janvier 2009, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, mieux connue sous le nom de FINMA, est responsable de la régulation conjointe de plusieurs secteurs. Ainsi, les banques, les assurances, les bourses ainsi que les négociants de valeurs mobilières et de placements collectifs de capitaux sont soumis à la surveillance de cet organe

unique, dont le but est de protéger les individus des défauts du marché et d'assurer le bon fonctionnement et la compétitivité de la place financière suisse.⁵ Grâce à sa structure autonome, qui porte sur trois organes distincts – exécutif, stratégique et de révision – ainsi que sur un financement entièrement basé sur une taxe de surveillance payée par les entreprises régulées, la FINMA exerce son mandat en totale indépendance des pouvoirs publics.⁶ Elle veille donc au respect des lois, des ordonnances, des règlements et elle octroie également les autorisations pour exercer sur le sol helvétique. Pour l'accomplissement de ces tâches, la FINMA dispose de pouvoirs de réglementation, de capacités décisionnelles et, le cas échéant, de sanction. Un exemple récent de ces pouvoirs est représenté par l'épineux contentieux entre UBS et les Etats-Unis : par une décision du 18 février 2009, la FINMA a ordonné le transfert de 300 nominatifs de clients du grand institut bancaire aux autorités américaines afin d'éviter une procédure pénale contre UBS.⁷

Toutefois, la Suisse a une longue tradition en ce qui concerne la régulation du secteur financier et des banques en particulier. Avant que la FINMA reprenne ses compétences, la Commission fédérale des banques (CFB) était en effet chargée de la surveillance du secteur bancaire depuis 1934⁸, ainsi que des marchés financiers à partir de 1996⁹. Tout comme la FINMA, la CFB était aussi un organe indépendant de l'administration étatique qui jouissait de pouvoirs décisionnels à la fois préventifs et répressifs (Müller 1987). Sa structure formelle se construisait autour d'une commission de sept à onze membres, qui était associée à un secrétariat chargé de l'exécution des tâches courantes. La Confédération participait aux coûts de la CFB jusqu'en 2004, date d'introduction du financement total à la charge des entreprises supervisées, ce qui limitait partiellement son autonomie.¹⁰

Même si ces deux institutions ont formellement régulé et supervisé plusieurs secteurs pendant près d'un siècle, l'autorégulation a toujours joué un rôle essentiel pour la place

⁵ « Objectifs de la FINMA », <http://www.finma.ch/f/finma/Pages/ziele.aspx> (dernier accès le 07.07.2011); FINMA (2009), « Objectifs stratégiques de la FINMA », <http://www.finma.ch/f/aktuell/Documents/strategische-ziele-finma-20090930-f.pdf> (dernier accès le 07.07.2011).

⁶ « Message concernant la loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (LAUFIN) », Feuille Fédérale, 2006 XI 274.

⁷ Communiqués de presse de la FINMA du 19.02.2011; FINMA (2009), « Enquête de la CFB concernant l'activité transfrontalière de l'UBS SA avec des clients privés aux USA, Rapport Succinct ».

⁸ « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le projet de loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne », Feuille Fédérale, 1934 I 172.

⁹ « Message du Conseil fédéral concernant une loi fédérale sur les bourses et le commerce de valeurs mobilières », Feuille Fédérale, 1993 I 1269.

¹⁰ Recueil officiel du droit fédéral, RO 2004 2767.

financière suisse (Bänzinger 1986), en profitant surtout d'un cadre législatif assez large et qui rendait la régulation publique plutôt souple. Plus précisément, on peut distinguer trois types d'autorégulation qui sont encore aujourd'hui couramment pratiqués: l'autorégulation libre, l'autorégulation sous forme de standard minimaux et l'autorégulation obligatoire (CFB 2007, 10). Un exemple d'autorégulation libre est représenté par les standards « déontologiques » élaborés par l'Association suisse des banquiers (ASB), recommandations auxquelles les managements des banques affiliées devaient se conformer (Maggetti et al. 2011). La pratique a voulu que la CFB d'abord, et la FINMA ensuite, puissent reconnaître comme des « standards minimaux » ce qui relève de l'autorégulation libre. Ceci confère un champ d'application élargi à ces normes, qui sont mises noir sur blanc dans des circulaires des deux régulateurs¹¹. Au milieu des années '90, avec l'introduction de plusieurs lois, on assiste à une montée en puissance de l'autorégulation obligatoire, dans un souci de majeure transparence, crédibilité et efficacité (Maggetti et al. 2011). Autrement dit, des articles contenus dans la Loi sur les bourses, la Loi sur les banques, la Loi sur les placements collectifs de capitaux et la Loi sur le blanchiment d'argent demandent à un organisme privé d'élaborer des normes d'autorégulation, qui auraient donc presque le statut d'une réglementation étatique. Avec cette inscription dans la loi, l'autorégulation devient une partie intégrante des tâches de la CFB et par la suite de la FINMA – mais elle peut aussi être accomplie par un organe privé, comme dans le cas de la surveillance de la bourse garantie par le SIX Swiss Exchange (CFB 2007, 13-14).

3.2 Concurrence

Depuis le milieu des années '60, deux autorités se sont succédées pour assurer la régulation de la concurrence sur le marché suisse: la Commission des Cartels, créée en 1964, et la Commission de la Concurrence (Comco), instituée à sa place en 1995. D'un côté, les deux ont en commun l'indépendance formelle de l'administration publique, ainsi qu'une structure et des compétences assez similaires. De l'autre, elles se différencient toutefois fortement par leurs pouvoirs, qui ont évolué vers une capacité décisionnelle et de sanction graduellement accrues – même si elles opèrent dans un contexte qui ne permet constitutionnellement pas, depuis la fin du XIX siècle, une interdiction pure et dure des cartels.¹²

¹¹ Circ.-FINMA 08/10 du 20.11.2008 qui a substitué la Circ.-CFB 04/2 du 21.04.2004.

¹² Schröter, Harm G., « Cartels » et « Concurrence », dans *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, version on-line du 16.03.2011, <http://www.hls-dhs.ch/textes/f/F13734.php> et <http://www.hls-dhs.ch/textes/f/F13792.php>.

La première autorité historiquement chargée de la surveillance du marché en Suisse, la Commission des Cartels, était composée de onze à dix-sept membres représentant différents milieux et d'un secrétariat qui était chargé de préparer ses tâches et de mener les enquêtes en traitant directement avec les intéressés. Ces derniers étaient tenus de payer des émoluments, fixés par le Conseil fédéral, qui servaient à financer les activités de la commission.¹³ Quant à ses compétences, la Commission des Cartels était en mesure de donner des avis aux autorités à propos des grandes lignes politiques à suivre en matière de concurrence et de mener, à travers son secrétariat, des enquêtes dans le cas d'une limitation soupçonnée de cette dernière. Toutefois, dans ce domaine, elle ne disposait d'aucun pouvoir décisionnel ou de sanction, puisque les résultats des enquêtes avaient une valeur de « recommandations » pour les parties concernées. Ces dernières devaient ensuite, de leur propre gré, prendre les mesures nécessaires au rétablissement d'une situation correcte sur le marché – dans le cas contraire, le Département fédéral de l'économie publique pouvait ouvrir une procédure auprès du Tribunal fédéral, mais cette possibilité était principalement prévue comme effet dissuasif. Cela peut donc être considéré comme une sorte d'autorégulation, étant donnée l'implication directe des entreprises concernées dans la résolution des contentieux.

Ces lacunes dans les capacités décisionnelles et dans la procédure d'enquête portent, au milieu des années '90, à une révision totale de la loi sur les cartels et à l'institution de la Commission de la Concurrence (Comco). Dans son organisation, cette autorité indépendante s'inspire formellement de la structure de la Commission fédérale des banques, même si elle ne se différencie pas beaucoup de son prédécesseur en ce qui concerne ses caractéristiques principales. Plus précisément, elle est composée de onze à quinze membres, nommés par le Conseil fédéral, parmi lesquels on trouve toutefois des représentants des groupes d'intérêt.¹⁴ Les enquêtes sont toujours menées par le secrétariat, qui prépare les travaux de la commission et traite directement avec les entreprises intéressées, ces dernières payant à leur tour des émoluments couvrant les frais de la Comco. Cependant, les pouvoirs de la Comco ont beaucoup évolué, notamment en éliminant la voie de recommandation qui caractérisait la Commission des Cartels. Outre la possibilité usuelle de donner des avis aux autorités, elle dispose désormais de compétences décisionnelles ainsi que, depuis 2003, d'un pouvoir de sanction direct à appliquer de façon indépendante dans le cas d'une grave entrave à la

¹³ « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi sur les cartels et les organisations analogues (du 18 septembre 1961) », Feuille Fédérale, n°40 II 549.

¹⁴ « Message concernant la loi fédérale sur les cartels et autres restrictions de la concurrence (Loi sur les cartels, LCart) du 23 novembre 1994 », Feuille Fédérale, 94.100 472.

concurrence.¹⁵ Les entreprises concernées ont, en dernier recours, la possibilité de faire appel au Tribunal fédéral contre les décisions de la Comco. L'amende infligée à Swisscom en 2009 par rapport à sa politique des prix pour les réseaux à haut débit – puis annulée suite à un recours au Tribunal fédéral –¹⁶ ou la décision concernant l'interdiction de fusion entre les opérateurs Orange et Sunrise sur le marché de la téléphonie mobile¹⁷ sont de bons exemples des dossiers que la Comco est censée traiter, ainsi que de ses capacités décisionnelles et de sanction.

3.3 Télécommunications

La Commission de la communication (ComCom) est, depuis 1997, l'autorité compétente pour la régulation du marché des télécommunications en Suisse. Son introduction représente une réforme marquante – avant cette date, comme dans la plupart des pays européens, le secteur des télécommunications était essentiellement de compétence étatique¹⁸ – qui était accélérée par les pressions liées à la libéralisation du marché des télécommunications au niveau européen (Mach et al. 2003, Maggetti et al. 2011). Contrairement aux domaines des marchés financiers et de la concurrence, la régulation est basée ici sur deux institutions étroitement imbriquées, mais assez différentes sur le plan organisationnel et des compétences: d'un côté la ComCom, autorité indépendante, et de l'autre l'Office fédéral de la communication (Ofcom), organe créé en 1992 et subordonné au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).¹⁹

La structure formelle de la ComCom reprend les traits typiques des autres autorités déjà présentées. Elle est ainsi composée de cinq à sept membres, spécialistes indépendants provenant de milieux différents et nommés par le Conseil fédéral. Le financement des activités est assuré par des émoluments perçus sur les concessions octroyées aux entreprises intéressées et les appels d'offre. Elle dispose d'un petit secrétariat pour l'administration courante, tandis que l'Ofcom garantit l'accomplissement de ses tâches de régulation et de supervision, en préparant les dossiers traités par la ComCom, en lui soumettant des propositions et, plus généralement, en étant responsable de l'exécution de ses décisions.

¹⁵ « Message relatif à la révision de la loi sur les cartels du 7 novembre 2001 », Feuille Fédérale, 01.071 1911.

¹⁶ Communiqués de presse de la Comco du 21.10.2005, du 22.11.2007, du 05.11.2009 et du 20.04.2011.

¹⁷ Communiqués de presse de la Comco du 28.12.2009 et du 22.04.2010.

¹⁸ Kronig, Karl, « Postes, téléphones et télégraphes (PTT) », dans *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, version on-line du 13.04.2011, <http://www.hls-dhs.ch/textes/f/F27154.php>.

¹⁹ « Message concernant la révision de la loi sur les télécommunications (LTC) du 10 juin 1996 », Feuille Fédérale, 96.048 1361.

L'Ofcom, même s'il ne jouit pas de pouvoirs de sanction, est donc responsable de la surveillance, du contrôle et du financement du service universel. D'autre part, en tant que seule autorité responsable du domaine des télécommunications, la ComCom a le pouvoir d'octroyer les concessions pour le service universel, ainsi que de trancher en cas de désaccord entre les parties et, le cas échéant, de décider des sanctions administratives en cas de violation des dispositions en vigueur. Un exemple concret de cette collaboration est donné par le plan de numérotation et de fréquence, élaboré et proposé par l'Ofcom et ensuite approuvé par la ComCom.²⁰

Finalement, il faut noter que l'autorégulation est aussi présente dans le secteur des télécommunications, avec la relative liberté laissée aux fournisseurs quant à la gestion de leurs propres relations. En 2007 notamment, une révision législative renonce à adopter des nouvelles dispositions qui auraient consenti de mieux s'intégrer au marché européen en restreignant cette liberté.²¹ Plus concrètement, toute intervention d'office de la ComCom dans la définition du marché, surtout en ce qui concerne les obligations spécifiques pour des fournisseurs en position dominante, a été écartée. Ce type d'intervention peut s'avérer uniquement sur requête d'un des acteurs du marché et après avoir requis l'avis de la Comco, qui est consultée par l'intermédiaire de l'Ofcom.

3.4 Electricité

À partir de 2007, date de l'introduction de la Loi sur l'approvisionnement en électricité, ce secteur est lui-aussi réglé par sa propre autorité indépendante: la Commission fédérale de l'électricité (ElCom). Cette nouvelle loi préconise une ouverture du marché de l'électricité suisse en plusieurs étapes, ainsi qu'une division structurelle entre le gestionnaire et les propriétaires du réseau de transport. Ainsi, une société privée – appelée aujourd'hui Swissgrid – est instituée pour garantir l'exploitation du réseau sur tout le territoire Suisse.²² L'ElCom est donc censée garantir l'autonomie de ce réseau de transport et assurer le passage du monopole à l'économie de marché, en veillant au respect des dispositions de loi. Ces buts

²⁰ Site internet de la ComCom, <http://www.bakom.admin.ch/org/organisation/00541/index.html?lang=fr> (consulté le 13.04.2011); « Message concernant la révision de la loi sur les télécommunications (LTC) du 10 juin 1996 », Feuille Fédérale, 96.048 1361; « Règlement interne de la Commission de la communication du 6 novembre 1997 (Etat le 1er janvier 2010) », Recueil Officiel du Droit fédéral, RO 1998 65.

²¹ « Message relatif à la modification de la loi sur les télécommunications (LTC) du 12 novembre 2003 », Feuille Fédérale, 03.073 7245.

²² « Message relatif à la modification de la loi sur les installations électriques et à la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité du 3 décembre 2004 », Feuille Fédérale, 04.083 1493.

sont accomplis grâce à des compétences judiciaires étendues, qui assurent le travail de surveillance et d'exécution de la loi, et permettent à l'ElCom de trancher lors de questions concernant, en particulier, l'accès au réseau et les tarifs de l'électricité.²³ Ainsi, avec une décision récente et publiée le 9 juin 2011, la commission juge les tarifs de transport fixés par Swissgrid pour l'année 2012 trop élevés et non justifiés. Elle ordonne donc l'ouverture d'une enquête ainsi qu'une baisse, à titre provisionnel, des tarifs aux mêmes niveaux qu'en 2011.²⁴

Du côté institutionnel, la régulation du secteur s'inspire fortement de celle du domaine des télécommunications. On assiste donc à une étroite collaboration entre une autorité indépendante, représentée par l'ElCom, et un office formellement rattaché à l'administration publique, à savoir l'Office fédéral de l'énergie (Ofen).²⁵ Ce dernier peut soumettre des propositions à l'ElCom et suit ses directives, en préparant les dossiers à traiter et en exécutant les décisions. L'intermédiation entre les deux parties est assurée par le secrétariat de l'ElCom, qui garantit en même temps le suivi technique des dossiers. L'ElCom est composée de cinq à sept membres, indépendants du secteur de l'électricité, mais représentants de différentes parties. Comme dans les autres cas, des émoluments couvrent les coûts des activités de la commission.

Au sein de ce nouveau cadre, un certain degré d'autorégulation est cependant maintenu. Avant l'introduction de la loi en 2007, des monopoles locaux – aux niveaux cantonal ou communal – garantissaient l'approvisionnement en électricité. L'industrie électrique régula donc le secteur selon le principe de « subsidiarité », et était représentée par l'Association des entreprises électriques suisses (AES). Cette dernière bénéficiait du support d'une large coalition composée par les gouvernements cantonaux, leurs partis politiques de droite au pouvoir et les industriels (Maggetti et al. 2011). Ces acteurs restent donc importants même après la création de l'ElCom, notamment grâce à la branche industrielle de l'électricité et la société qui gère le réseau – constituée par les grandes industries qui en étaient auparavant les

²³ Site internet de l'ElCom, <http://www.elcom.admin.ch/org/00022/index.html?lang=fr> (consulté le 14.04.2011); « Message relatif à la modification de la loi sur les installations électriques et à la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité du 3 décembre 2004 », Feuille Fédérale, 04.083 1493 (1545-1546); « Règlement interne de la Commission de l'électricité du 12 septembre 2007 (Etat le 1er janvier 2008) », Recueil Officiel du Droit fédéral, RO 2007 7063.

²⁴ Communiqué de presse de l'ElCom du 16.06.2011

(<http://www.news.admin.ch/dokumentation/00002/\00015/index.html?lang=fr&msg-id=39637>, dernier accès le 13.07.2011).

²⁵ « Message relatif à la modification de la loi sur les installations électriques et à la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité du 3 décembre 2004 », Feuille Fédérale, 04.083 1493 (1544).

propriétaires – qui sont toutes deux chargées de l'implémentation des nouvelles dispositions (Maggetti et al. 2011).

3.5 Médicaments

La régulation des produits thérapeutiques en Suisse a depuis toujours connu un partage des compétences entre la Confédération et les cantons. Principalement, deux institutions, avec des caractéristiques assez différentes, se sont succédées dans la régulation de ce secteur: l'Office intercantonal de contrôle des médicaments (OICM), créé en 1971, qui a été substitué par l'Institut suisse des produits thérapeutiques (Swissmedic) en 2002.

L'OICM était créé sur la base de l'Union intercantonale sur le contrôle des médicaments (UICM), un concordat comprenant l'ensemble des cantons et la Principauté du Lichtenstein. Cet office, dont le but était l'admission et le contrôle des médicaments à usage humain et vétérinaire, n'était toutefois pas doté d'une propre personnalité juridique et était financé par des contributions des cantons à raison de 20%, le 80% restant étant couvert par des émoluments perçus sur les taxes d'enregistrement et les vignettes.²⁶ Cette organisation limitait fortement son autonomie et ses pouvoirs formels, car les décisions de l'OICM avaient seulement le statut de recommandations et nécessitaient une inscription dans les différentes législations et règlements cantonaux pour obtenir une validité juridique. En outre, les cantons étaient compétents pour délivrer les autorisations de fabrication, pour superviser le commerce de gros et mener des inspections. Le cas échéant, le pouvoir de sanction était aussi entre les mains des cantons. Finalement, une importante compétence fédérale s'ajoutait aux compétences cantonales et intercantionales : l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) était en effet responsable du recueil des normes – pharmacopée – et le contrôle de certains produits spécifiques.²⁷

Suite au faible statut de l'OICM, à la fragmentation due aux différentes lois cantonales ou sectorielles et à un manque de compatibilité avec le droit communautaire européen, à la fin des années '90 les discussions autour d'une nouvelle loi fédérale en la matière s'imposaient.²⁸ En 2002, un texte de loi unique et couvrant un plus large champ d'application – allant de

²⁶ « Message concernant une loi fédérale sur les médicaments et les dispositifs médicaux (Loi sur les produits thérapeutiques, LPT) », Feuille Fédérale, 1999 3151 (3160).

²⁷ « Message concernant une loi fédérale sur les médicaments et les dispositifs médicaux (Loi sur les produits thérapeutiques, LPT) », Feuille Fédérale, 1999 3151.

²⁸ « Message concernant une loi fédérale sur les médicaments et les dispositifs médicaux (Loi sur les produits thérapeutiques, LPT) », Feuille Fédérale, 1999 3151 (3178-3179).

l'autorisation de mise sur le marché à la coopération internationale, pour tout ce qui concerne les médicaments, les dispositifs médicaux et les procédés thérapeutiques – voit donc le jour et, avec lui, une nouvelle institution chargée de sa mise en œuvre : l'Institut suisse des produits thérapeutiques, mieux connu sous le nom de Swissmedic. À travers la fusion de l'OICM et de l'Unité principale des agents thérapeutiques de l'OFSP, on assiste à la création d'un institut juridiquement indépendant, dont les recettes proviennent des émoluments perçus et de contributions de la Confédération pour des tâches en faveur de l'économie. Swissmedic est régi par trois organes: un Conseil de l'institut – nommé par le Conseil fédéral et comptant sept membres –, une direction et un organe de révision. Un « mandat de prestations » est attribué à Swissmedic par la Confédération chaque quatre ans, de façon à définir les tâches de l'institut et leur mode de financement. Un « contrat de prestations » est ensuite signé annuellement entre Swissmedic et le Département fédéral de l'intérieur – représentant de la Confédération – afin de définir de manière plus précise les objectifs fixés.²⁹ Au niveau des compétences, un certain partage entre la Confédération et les cantons est toutefois maintenu: alors que Swissmedic est compétent pour ce qui advient au niveau fédéral et international, y compris la majorité des cas de poursuite pénale, les cantons gardent leurs compétences en ce qui concerne le contrôle des médicaments dans les points de vente et les inspections qui y sont rattachées.

3.6 Synthèse

Le Tableau 2 compare de manière synthétique les différentes autorités grâce à quelques chiffres sur leurs structures, budgets et relations avec d'autres acteurs. En particulier, à travers trois indicateurs (la composition du conseil, le nombre de collaborateurs employés, les coûts et les recettes annuels) on peut relever des différences importantes. La taille des autorités varie sensiblement. D'une part, on trouve la FINMA et Swissmedic avec un nombre de collaborateurs consistant, et de l'autre la ComCom qui n'emploie formellement que deux personnes à plein temps. Comme noté auparavant, ceci s'explique par le fait que la ComCom s'appuie largement sur l'Ofcom. De même, la comparaison des coûts et des recettes annuels révèle d'autres différences importantes. Tandis que l'ElCom, la FINMA et Swissmedic couvrent leurs coûts entièrement grâce aux émoluments et aux taxes perçus (elles peuvent aussi constituer des réserves), la ComCom n'arrive à couvrir qu'un cinquième de ses coûts par ses propres moyens. Le degré d'autofinancement des autorités varie donc fortement. Le

²⁹ Mandat de prestation 2011-2014 (MP) et Contrat de prestation 2011.

tableau montre aussi l'implication d'autres acteurs dans la régulation des différents domaines (sans tenir compte de la collaboration entre autorités dans l'accomplissement de tâches partagées). Les acteurs privés jouent un rôle important dans le domaine de la concurrence, des marchés financiers et de l'électricité, ce qui souligne la persistance d'un certain degré d'autorégulation. Les Offices fédéraux de l'énergie et de la communication appuient l'ElCom et la ComCom dans nombreuses tâches de régulation. Finalement, les compétences dans la régulation du secteur des médicaments sont partagées entre Swissmedic et les cantons.

[Placer le Tableau 2 ici]

4. Un Etat régulateur suisse?

Suite à l'institutionnalisation des autorités de régulation, telle que présentée auparavant, on peut se demander dans quelle mesure il est adéquat de parler d'un véritable Etat régulateur en Suisse. Cette interrogation s'inscrit dans un questionnement théorique plus ample sur la mise en œuvre du « regulatory state », qui peut se décliner avec les points suivants : (1) La cohérence du modèle de régulation au niveau national et sectoriel, (2) La contextualisation du « regulatory state » dans la trajectoire historique, et (3) La comparaison des différentes variétés de « regulatory state ».

4.1 Cohérence et homogénéité

La question est de savoir si les styles de régulation infranationaux convergent vers une modalité plus ou moins cohérente et homogène en phase avec l'idéal-type du « regulatory state » appliqué au cas Suisse, ou bien si l'on observe la persistance ou même la divergence des politiques de régulation sectorielles. Cette question renvoie au débat théorique sur la pertinence des explications en termes de modèles nationaux et des patterns sectoriels (Levi-Faur 2006). Dans le cas Suisse, il apparaît que le modèle du regulatory state s'institutionnalise progressivement dans différents domaines, en donnant lieu à une harmonisation des styles de régulation sectoriels, en phase avec les dynamiques observées dans les pays à la pointe des phénomènes de privatisation, de libéralisation et de re-régulation (Moran 2003). Concernant la régulation bancaire et financière par exemple, on observe la mise en place graduelle d'une régulation publique de plus en plus stricte, qui s'organise notamment autour d'une agence, la FINMA, qui a gagné en indépendance, compétences et ressources, en remplaçant partiellement les arrangements traditionnels fondés sur la faible intervention publique et

l'autorégulation. Dans les industries de réseaux, comme les télécommunications et l'énergie, on constate la fin des monopoles et l'ouverture progressive des marchés, accompagnés par la centralisation et la délégation des tâches de régulation techniques et de surveillance à des autorités de régulation qui intègrent dans leur organes décisionnels des experts indépendants et des représentants des consommateurs. De nouveaux régulateurs ont également été établis dans des domaines de régulation « sociale », comme Swissmedic. Cette situation illustre bien le noyau dur de la notion de regulatory state, qui rend compte non seulement des phénomènes de libéralisation et de privatisation, mais aussi de l'expansion de l'autorité publique à des secteurs qui étaient auparavant autorégulés ou régulés de manière mixte par les communautés locales (Levi-Faur 2005).

La cohérence des interrelations entre les différentes composantes du regulatory state en Suisse peut être jugée à l'aune de la stratégie de la Confédération quant à « l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération » (Conseil fédéral 2006). Il s'agit notamment des tâches de surveillance et de régulation qui ont été externalisées « en raison de l'indépendance requise par leur exécution ». Suite au constat d'une absence de critères uniformes pour la délégation et pour la mise en œuvre des tâches confiées aux « entités devenues juridiquement autonomes », le but principal de la Confédération était de développer un modèle de gestion spécifique à ces tâches. En particulier, il fallait développer un concept uniforme de la part de la Confédération pour les externalisations, ainsi que pour une gestion cohérente des entités devenues autonomes, notamment en ce qui concerne les autorités de régulation : en effet, ces dernières sont délibérément exclues de l'influence politique du fait qu'elles possèdent une forme organisationnelle autonome.

Selon le plan de mise en œuvre de ces mesures, l'externalisation doit être évitée dans le cas d'« interactions néfastes », de doublons et de « petites entités dont l'accession à l'autonomie n'est pas judicieuse du point de vue économique (...) » (Conseil fédéral 2009). Par la suite, ce rapport évalue les écarts entre la situation existante et les principes qui régissent le pilotage, le contrôle et les compétences des agences. Des écarts importants ont été relevés dans les cas suivants: Swissmedic (qui semble avoir des défauts de contrôle et en même temps ne disposerait pas de moyens suffisants pour intervenir en cas d'irrégularités), la Poste (qui ne présenterait pas une organisation adéquate en termes du degré de libéralisation) et les CFF (qui souffriraient de défauts d'accountability face au Conseil fédéral). Les analyses présentées dans ce chapitre confirment partiellement ce constat, en identifiant une certaine

hétérogénéité en ce qui concerne les tâches et les compétences des agences de régulation, qui comprennent des autorités modernes et puissantes, comme la FINMA, et des organisations plus récentes, plus petites et relativement (encore) peu incisives en termes de re-regulation, comme Swissmedic.

4.2 Trajectoire historique

Il faut néanmoins nuancer et qualifier la linéarité et l'intensité de l'évolution des réformes des régulations en Suisse. Premièrement, il faut insérer l'analyse du regulatory state dans une trajectoire historique plus longue. On observe dès la fin des années 1990 une montée en puissance du regulatory state, qui s'inscrit dans des processus qui étaient déjà en cours. L'histoire de la régulation bancaire et financière montre que, à partir des années '30, le secteur est marqué par la coexistence entre l'activisme des pouvoirs publics, qui renforcent et centralisent les compétences de régulation au sein de la CFB et ensuite de la FINMA, et la permanence des *gentlemen agreements* entre les acteurs privés, qui sont toujours considérés comme politiquement prioritaires. Dans le cas de la régulation de la concurrence, on observe également le développement progressif de la ComCo en tant qu'autorité de décision de première instance, qui bénéficie de réformes importantes dans les années 2000, mais qui maintient la continuité avec l'ancienne loi sur les cartels dans certains éléments de son modèle organisationnel et dans la définition de ses compétences de régulation. Finalement, le développement du regulatory state a été largement façonné par les principales caractéristiques institutionnelles du système politique suisse, soit d'une part par la démocratie directe, qui a influencé les conditions cadre et le timing de la libéralisation et de la re-régulation, notamment dans le cas de l'énergie, et d'autre part par le fédéralisme, avec les cantons qui demeurent très importants, surtout dans le secteur médical. En outre, il est essentiel de relever les différences structurelles entre les marchés à réguler, qui ne constituent évidemment pas une spécificité Suisse, mais qui sont particulièrement significatives dans un petit pays ayant une économie ouverte, non-membre de l'Union Européenne, et dans lequel les politiques de « protectionnisme sélectif » peuvent façonner les régulations sectorielles de manière fortement différenciée (Mach et Trampusch 2011). A ce propos, il faut notamment souligner que le secteur financier suisse est depuis longtemps très internationalisé, concurrentiel et ouvert; le secteur des télécommunications a récemment été libéralisé, de manière progressive et graduelle; la régulation de l'électricité semble être davantage politisée, et a suivi une dynamique ponctuée par plusieurs « stop-and-go »; et la

régulation du marché des médicaments intègre des préoccupations de santé publique et des soucis de protectionnisme qui la rendent particulièrement complexe.

Deuxièmement, il faut reconnaître que la transformation des styles de régulation concerne plus la forme que la substance des politiques régulatrices (Maggetti, Afonso et Fontana 2011). Les analyses empiriques montrent la persistance de certains éléments clé du système de régulation, malgré tout une série de réformes institutionnelles dans de nombreux secteurs économiques. Alors que les cadres législatifs des secteurs concernés ont été modifiés en profondeur afin d'introduire plus de concurrence et, en même temps, plus de re-régulation publique, la mise en œuvre de ces réformes implique toujours une forte participation des acteurs privés, perpétuant ainsi les traditions d'autorégulation par d'autres moyens. En conséquence, les réformes réglementaires illustrent des dynamiques d'adaptation plutôt que de transformation.

Troisièmement, il est important de noter que les caractéristiques spécifiques des systèmes de régulation préexistants demeurent tout en s'institutionnalisant partiellement. Le monopole public dans le secteur des télécommunications a été remplacé par la concurrence et la création d'une nouvelle autorité de régulation, mais l'ancien monopole d'Etat (Swisscom) reste l'acteur dominant, avec le gouvernement en tant qu'actionnaire principal. Les représentants des milieux concernés et des groupes d'intérêt siègent toujours dans les organes décisionnels du régulateur de la concurrence. L'autorégulation de l'électricité ainsi que du secteur bancaire et financier a été remplacée par un nouveau cadre juridique - le renforcement et la création d'une agence de régulation indépendante - mais il y persiste une forte composante d'autorégulation. En effet, les acteurs privés continuent à jouer un rôle dominant à la fois dans la formulation des politiques et dans la mise en œuvre de nouvelles règles.

4.3 Comparaison

La comparaison de la Suisse avec le cas emblématique du regulatory state en Europe – celui de la Grande Bretagne – permet de mettre en perspective les traits distinctifs de la version helvétique. Le regulatory state britannique mis en œuvre depuis les années 1980 correspond à une redéfinition innovante des fonctions de l'état. La bureaucratie hiérarchique a été ainsi largement transformée en un ensemble plus fragmenté d'entités publiques, qui fonctionnent sur un mode plus horizontal et bénéficient d'un certain degré d'autonomie administrative. Ces entités ont reçu de nouvelles compétences de réglementation, ce qui a conduit à une phase d'

« hyper-régulation » (Moran 2003). Elles ont été chargées de re-réglementer les domaines où les responsables politiques avaient décidé de retirer l'engagement public direct, et, en même temps, les agences ont commencé à réguler certains secteurs vitaux qui étaient auparavant uniquement auto-réglementés, tels que les universités et les marchés financiers. Si l'Etat a abandonné la plupart de ses ambitions interventionnistes, il a également acquis de nouvelles responsabilités, et les frontières entre public et privé ont été profondément redéfinies, ou, à proprement parler, elles sont devenues de plus en plus floues.

L'état régulateur suisse suit cette même évolution, mais présente une variété spécifique de *regulatory state* (Levi-Faur 2006), qui comporte les trois caractéristiques suivantes : premièrement, il s'agit d'un système hybride qui permet de combiner les éléments essentiels du *regulatory state* – externalisation des tâches, création d'agences indépendantes, instruments d'*accountability* – tout en les adaptant à la tradition politico-administrative helvétique, par exemple à travers la présence plus ou moins formalisée des représentants des groupes d'intérêts dans certaines autorités indépendantes. Le deuxième élément est le principe de subsidiarité, qui garantit tant la participation des cantons aux processus décisionnels que la primauté des solutions proposées par les acteurs privés : ceci permet l'extension progressive de l'autorité publique dans un second temps seulement, lorsque les dispositifs cantonaux et les arrangements d'auto-régulation se sont révélés politiquement ou économiquement insuffisants. Une telle organisation explique la lenteur des réformes et les vastes différences entre les agences qui ont une longue histoire et celles qui sont plus récentes. Enfin, il faut tenir compte du contexte « d'adaptation autonome » à l'UE, qui, malgré les « rigidités institutionnelles », a permis la mise en place de réformes substantielles et de mécanismes pro-marché, à travers des pressions « indirectes » sur des secteurs comme les télécommunications et l'électricité. Ce contexte a produit de nouvelles contraintes et opportunités pour les acteurs suisses sur les marchés internationaux et a ainsi renforcé les coalitions domestiques favorables à la libéralisation, ce qui explique la mise en place de réformes régulatrices formellement étendues (Afonso et Maggetti 2006).

5. Conclusion

Ce chapitre a discuté la trajectoire historique et les caractéristiques des autorités de régulation suisses dans cinq domaines (marchés financiers et instituts de crédit, concurrence, télécommunications, électricité, médicaments). L'analyse a montré que l'évolution globale suit

la ligne des tendances internationales. Les autorités de régulation ont gagné en compétences et en indépendance depuis la moitié des années 1990. Néanmoins, on a pu identifier un certain nombre d'éléments spécifiques à la Suisse. L'Etat régulateur suisse est relativement hétérogène et présente des différences importantes entre les autorités, surtout en ce qui concerne leur autonomie organisationnelle et financière. De plus, bien que les réformes récentes soient significatives, elles ont préservé des caractéristiques typiques de la régulation en Suisse, comme le rôle comparativement important des groupes d'intérêts ainsi que, dans certain cas, du fédéralisme.

Références

- Afonso, Alexandre, and Martino Maggetti. 2006. "Bilaterals II: Reaching the Limits of the Swiss Third Way?" in *Switzerland and the European Union. A Close, contradictory and misunderstood relationship*, edited by Clive H. Church: Routledge.
- Bänzinger, Hugo. 1986. *Die Entwicklung der Bankenaufsicht in der Schweiz seit dem 19. Jahrhundert*. Bern und Stuttgart : Verlag Paul Haupt.
- Bellanger, François and Thierry Tanquerel, eds. 2011. *Les autorités administratives indépendantes*. Genève : Schulthess.
- Commission fédérale des banques. 2007. "L'autorégulation dans le secteur financier suisse ("Rapport de la CFB sur l'autorégulation")." pp. 1–23.
- Conseil fédéral. 2006. "Rapport du Conseil fédéral sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise) du 13 septembre 2006."
- . 2009. "Rapport du Conseil fédéral complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise – Mise en œuvre des résultats des délibérations au sein du Conseil national du 25 mars 2009."
- Gilardi, Fabrizio. 2008. *Delegation in the Regulatory State : Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing.
- Jordana, Jacint, David Levi-Faur and Xavier Fernandez i Marin. 2011. "The Global Diffusion of Regulatory Agencies : Channels of Transfer and Stages of Diffusion." *Comparative Political Studies* p. forthcoming.
- Levi-Faur, David. 2006a. "Regulatory Capitalism : The Dynamics of Change beyond Telecoms and Electricity." *Governance* 19(3) :497–525.
- Levi-Faur, D. 2006b. "Varieties of Regulatory Capitalism: Getting the Most Out of the Comparative Method." *Governance* 19:367-382.
- Levi-Faur, David. 2005. "The Global Diffusion of Regulatory Capitalism." *Annals, AAPSS* 598:12-32.
- Mach, André and Christine Trampusch, eds. 2011. *Switzerland in Europe*. Routledge.
- Mach, André, Silja Häusermann and Yannis Papadopoulos. 2003. "Economic regulatory reforms in Switzerland : adjustment without European intergration, or how rigidities become flexible." *Journal of European Public Policy* 10(2) :301–318.
- Maggetti, M., A. Afonso, and M.C. Fontana. 2011. "The more it changes, the more it stays the same?" Pp. 205 in *Switzerland in Europe*, edited by C Trampusch and A Mach: Routledge.
- Majone, Giandomenico. 1994. "The Rise of the Regulatory State in Europe." *West European*

Politics 17(3) :77–101.

Majone, Giandomenico. 1997. "From the Positive to the Regulatory State : Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance." *Journal of Public Policy* 17(2) :139–167.

Moran, Michael. 2003. *The British regulatory state : high modernism and hyper-innovation*. Oxford ; New York: Oxford University Press.

Müller, Bernhard. 1987. *La pratique de la Commission fédérale des banques*. Zurich : Schultess Polygraphischer Verlag.

Thatcher, Mark and Alec Stone Sweet. 2002. "Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions." *West European Politics* 25(1) :1–22.

Vogel, Steven K. 1996. *Freer Markets, More Rules : Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca : Cornell University Press.

Tableaux

Tableau 1 – Panorama exhaustif des autorités de régulation ou de surveillance indépendantes en Suisse, classées par secteur de compétence (En **gras** les autorités retenues dans notre analyse. DFE : Département fédéral de l'économie; DFF : Département fédéral des finances; DETEC : Département fédéral de l'énergie, des transports, de l'environnement et de

| Secteur | Autorité | Rattachement Administratif |
|--|---|---|
| Marchés financiers, instituts de crédits et assurances | - Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) - Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR) | DFE DFJP |
| Energie, électricité et industrie | - Commission fédérale de l'électricité (ElCom) - Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN) - Le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) | DETEC DETEC Chancellerie fédérale |
| Transports | - Civil Aviation Safety Officer (CASO) - Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer (CACF) | DETEC DETEC |
| Concurrence | - Commission de la Concurrence (Comco) - Autorité de régulation postale (PostReg) - Surveillant des prix | DFE DETEC DFE |
| Communications | - Commission de la Communication (ComCom) - Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision (AIEP) | DETEC DETEC |
| Médicaments | - Institut suisse des produits thérapeutiques (Swissmedic) | DFI |
| Finances | - Contrôle fédéral des finances (CDF) | DFF |
| Autres | - Contrôle fédéral des maisons de jeu (CFMJ) | DFJP |

la communication; DFI : Département fédéral de l'intérieur ; DFJP : Département fédéral de justice et police).

(Sources : Conseil fédéral (2006), Annexe 1 ; Bellanger et Tanquerel (2011) ; Site internet de la Confédération <http://www.admin.ch/> (dernier accès : le 6.7.2011).

Tableau 2 – Résumé des caractéristiques des cinq régulateurs traités dans cette partie (Comco : Commission de la Concurrence ; ComCom : Commission de la Communication ;

| Domaine | Autorité | Création | Structure ^a | Autres Acteurs impliqués ^b |
|---|------------|----------|---|--|
| Concurrence | Comco | 1995 | 1. 11-15 membres 2. 64 collaborateurs (58.2) 3. 4.32 mio. Euro (budget 2007) | - Surveillant des prix - Acteurs privés |
| Télécommunications | ComCom | 1997 | 1. 5-7 membres 2. 3 collaborateurs (2.4) 3. 0.476 mio. CHF / 0.792 mio. CHF | - Ofcom (ceci constitue aussi le Secrétariat de la ComCom) |
| Electricité | ElCom | 2007 | 1. 5-7 membres 2. 31 collaborateurs 3. 0.685 mio. CHF / 1.2 mio. CHF | - Ofen - Acteurs privés |
| Marchés financiers/ Instituts de crédits | FINMA | 2009 | 1. 7-9 membres 2. 362 collaborateurs (332.1) 3. 84.784 mio. CHF / 93.379 mio. CHF | - Acteurs privés |
| Médicaments | Swissmedic | 2001 | 1. 7 membres 2. 284 collaborateurs (en 2010) 3. 74.174 mio. CHF / 80.550 mio. CHF | - Confédération et Cantons (partage des compétences) |

ElCom : Commission de l'Électricité ; FINMA : Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers ; Swissmedic : Institut suisse des produits thérapeutiques).

^a 1. Composition du conseil ; 2. Staff, dont collaborateurs à plein temps entre parenthèses (en 2009, si non spécifié); 3. Coûts/Recettes (en 2009, si non spécifié. Les recettes sont constituées par les émoluments et les taxes présentés auparavant pour chaque régulateur). Sources—ComCo : Rapport annuel de la Comco 2009; Ressourcen, Auszug Anzahl Verfahren von WEKO und DG Comp (Tabelle 2, RPW, Internen Statistiken der WEKO, DAFFE/COMP) ; ComCom : Rapport Annuel ComCom 2009 ; ElCom : Rapport d'activité de l'ElCom 2009 ; FINMA : Rapport Annuel 2009 ; Comptes Annuels 2009 ; Rapport sur la politique de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) en matière de personnel (exercice 2009) ; Swissmedic : Rapport d'activité 2009 ; Site Web du Département fédéral de l'intérieur (<http://www.edi.admin.ch/org/00344/00353/00363/index.html?lang=fr>, dernier accès le 21.06.2011).

^b Sauf les autres autorités de régulation indépendantes pour des compétences qui chevauchent les compétences usuelles.