



Rapport sur les coûts de la réglementation

Estimation des coûts engendrés par les réglementations et identification des possibilités de simplification et de réduction des coûts

Rapport du Conseil fédéral en exécution des postulats 10.3429 Fournier et 10.3592 Zuppiger

Berne, décembre 2013

Table des matières

Résumé.....	3
Partie I : Partie générale	4
1 Mandat et contexte	4
2 Délimitation du domaine d'étude.....	6
3 Le projet, la méthode et ses limites	8
4 Résultats globaux et interprétation	11
5 Principales mesures d'amélioration	14
6 Perspectives.....	16
Partie II : Résultats par domaine.....	19
1 Statistique	19
2 Premier pilier	22
3 Deuxième pilier (LPP)	25
4 Droit comptable, droit de la révision et de la surveillance de la révision	29
5 Admission de travailleurs étrangers sur le marché du travail suisse	32
6 Imposition des entreprises	36
7 Taxe sur la valeur ajoutée	39
8 Procédures douanières à l'importation et à l'exportation.....	42
9 Formation professionnelle initiale	45
10 Sécurité au travail, protection de la santé et assurance-accidents.....	49
11 Droit de la construction.....	54
12 Droit de l'environnement.....	59
13 Hygiène des denrées alimentaires	62

Résumé

Les entreprises qui génèrent emplois et valeur ajoutée en Suisse sont tributaires de conditions-cadre attractives. Or l'un des facteurs qui font l'attrait et la dynamique d'une place économique est la faible charge que les réglementations étatiques font peser sur les entreprises, eu égard à l'objectif visé.

Ce rapport répond aux postulats 10.3429 Fournier et 10.3592 Zuppiger, qui demandent de mesurer les coûts que la réglementation fait peser sur les entreprises. Afin de disposer des meilleures connaissances spécifiques, les travaux d'estimation des coûts ont été réalisés sous la responsabilité des offices en charge des domaines sélectionnés. Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) s'est vu confier la conduite du groupe de travail interdépartemental créé pour l'occasion. Dans le cadre de ce groupe, une méthodologie (« Check-up de la réglementation ») a été développée et adoptée afin d'assurer une cohérence entre les domaines évalués. Le rapport est le fruit d'un important travail effectué par différents acteurs (administrations fédérale et cantonales, bureaux d'études, milieux économiques, entreprises et spécialistes du domaine). Le rapport se divise en deux parties principales.

La première partie précise tout d'abord le contexte des travaux de mesure des coûts de la réglementation. S'ensuivent deux chapitres centraux consacrés, d'une part, aux résultats de l'évaluation des coûts de la réglementation, ce qui correspond à la demande des postulats, et, d'autre part, aux principales mesures d'amélioration afin que la situation telle que présentée s'améliore pour les entreprises actives en Suisse. Cette première partie se termine par des perspectives et des questions ouvertes qui ont été soulevées dans le cadre du projet.

Parmi les domaines examinés, les coûts les plus élevés (plus de 1 milliard de francs par an) ont été relevés dans les domaines suivants : présentation des comptes et révision, TVA, sécurité au travail et assurance-accidents, droit de la construction et droit de l'environnement. D'autres domaines sont caractérisés par un faible niveau de coûts, comme la statistique avec moins de 10 millions de francs. Au total, les coûts estimés dans les domaines sélectionnés se montent à quelque 10 milliards de francs. Grâce à ce rapport et pour la première fois en Suisse, une estimation détaillée des coûts des principales réglementations qui influencent l'économie a été effectuée. La connaissance du détail des coûts réglementaires permet d'identifier les éléments particuliers de la réglementation qui génèrent des coûts importants pour les entreprises afin d'y concentrer les efforts. Cependant, ces chiffres ne permettent pas de tirer de conclusion sur le niveau optimal de la réglementation. Etant donné la non-considération des bénéfices, on ne peut pas déduire, à la simple lecture des chiffres, que les coûts réglementaires sont trop élevés, ou au contraire que le niveau de protection est trop faible.

Dans la seconde partie, le rapport expose les coûts de la réglementation évalués ainsi que des mesures d'amélioration, regroupés en 13 chapitres. Les chapitres de cette seconde partie contiennent 32 propositions d'amélioration qui ciblent les obligations les plus coûteuses pour l'économie privée. De nombreuses mesures identifiées nécessitent des changements au niveau d'une loi ou d'une ordonnance fédérale ; dans d'autres cas les mesures ont été identifiées par la Confédération mais ce sont les cantons ou les partenaires de l'économie qui sont compétents pour leur mise en œuvre.

Partie I : Partie générale

1 Mandat et contexte

1.1 Mandat

Le présent rapport sur l'estimation des coûts de la réglementation et l'identification des possibilités de simplification et de réduction des coûts fait suite aux postulats Fournier (10.3429 « Mesure des coûts de la réglementation ») et Zuppiger (10.3592 « Mesure des coûts réglementaires »), qui chargent tous deux le Conseil fédéral de mesurer les coûts occasionnés aux entreprises par les réglementations en vigueur.

Le Conseil fédéral a proposé d'accepter ces deux postulats, en émettant toutefois trois réserves. Premièrement, le délai imparti pour la mesure des coûts devait être reporté à 2013. Deuxièmement, au lieu de mesurer les coûts de toutes les réglementations, l'analyse devait se limiter à une quinzaine de domaines importants pour les entreprises et aux principaux textes législatifs de chacun de ces domaines. Troisièmement, l'objectif à terme devait être de réduire les coûts sans remettre en cause l'utilité de la réglementation.

Tout en tenant compte des réserves énoncées ci-dessus, le Conseil des Etats a adopté le postulat Fournier le 21 septembre 2010, et le Conseil national a accepté le postulat Zuppiger le 1^{er} octobre 2010. Le Conseil fédéral a ensuite chargé l'administration d'engager les travaux sous l'égide d'un groupe de travail interdépartemental (GTI) placé sous la direction du Département fédéral de l'économie (DFE), devenu depuis le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR).

Une liste de 15 domaines a été arrêtée et publiée dans le rapport du Conseil fédéral sur l'allègement administratif 2011¹ : hygiène des denrées alimentaires, loi sur l'assurance-accidents (LAA) et Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA), statistique, AVS/AI/APG², 2^e pilier, présentation des comptes et révision, personnel étranger, fiscalité des entreprises, taxe sur la valeur ajoutée (TVA), procédures douanières à l'importation et à l'exportation, formation professionnelle, droit et conditions de travail, sécurité au travail, droit de la construction et droit environnemental.

Ces 15 domaines ont été regroupés par la suite en 13 champs d'étude qui correspondent aux chapitres de la seconde partie du présent rapport. Pour chacun, à l'exception de l'hygiène des denrées alimentaires pour les raisons explicitées dans le chapitre correspondant, ce rapport répond aux postulats Fournier et Zuppiger et présente une évaluation des coûts de la réglementation. En outre, afin de profiter des informations recueillies et des synergies au niveau du projet, le GTI a décidé d'aller plus loin que la simple mesure des coûts. Il a décidé d'identifier en plus, dans chaque domaine, le potentiel de simplification et de réduction des coûts qui était envisageable sans remettre en cause, comme indiqué par le Conseil fédéral dans sa réponse aux postulats concernés, l'utilité des réglementations.

1.2 Contexte économique

Le présent rapport répond à la préoccupation des entreprises qui s'inquiètent du niveau des charges induites par la réglementation, ou d'une hausse de ces charges. En effet, même si l'on ne dispose pas d'éléments objectifs pour affirmer que les charges liées à la

¹ « Allègement administratif des entreprises : bilan 2007-2011 et perspectives 2012-2015 ». Cf. <http://www.seco.admin.ch/themen/02860/04913/04916/index.html?lang=fr>

² Assurance-vieillesse et survivants / assurance-invalidité / allocations pour perte de gain.

réglementation ont augmenté, les entreprises constatent une telle tendance. Ceci ressort du « baromètre de la bureaucratie » du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)³. Selon cette étude, globalement, la charge administrative *ressentie par les entreprises* a augmenté ces trois dernières années. Quasiment aucune entreprise ne mentionne une diminution des charges. La majorité des répondants évoque une augmentation, légère à forte, de la charge administrative.

Le problème de la réglementation ne vient pas tant de la complexité ou des coûts d'un domaine particulier, mais plutôt de l'addition de toutes les normes sectorielles en vigueur et de leur impact cumulé sur les entreprises. L'Etat dans son rôle de régulateur peut avoir tendance à suivre les objectifs premiers de son intervention (p. ex. la protection de la santé, la sécurité ou l'environnement) en tenant insuffisamment compte des coûts supplémentaires qui en découlent pour les entreprises. Lors de l'apparition de nouveaux risques (p. ex. la vache folle, les organismes génétiquement modifiés ou les nanoparticules), la demande de réglementation de la part de la population et du politique est grande. Les entreprises sont dès lors soumises à des réglementations nouvelles qui s'ajoutent à tout le stock législatif déjà existant.

Cette tendance, si elle se confirme, ne doit pas occulter le fait que la Suisse bénéficie de conditions-cadre favorables et d'une faible bureaucratie. La bonne position de la Suisse en comparaison internationale a été décrite en détail dans le rapport 2011 sur l'allégement administratif et ne sera pas répétée ici.

La Suisse fait face à de nombreux défis économiques en ce début du XXI^e siècle. Depuis la crise financière qui a débuté en 2007⁴, l'environnement international ainsi que la force du franc posent problème notamment aux entreprises exportatrices, puisqu'elles font face à une concurrence forte sur le marché extérieur. Afin d'éviter la fuite d'entreprises et une désindustrialisation concomitante, il importe de maintenir des coûts de production concurrentiels. Or les coûts de la réglementation font partie de ces coûts de production.

De plus, la structure entrepreneuriale de l'économie suisse, caractérisée par une forte présence de microentreprises et de petites et moyennes entreprises (PME), est particulièrement problématique dans un domaine comme les coûts de la réglementation. En effet, les normes s'adressent souvent aux entreprises de façon indépendante de la taille de ces dernières. Une partie du coût de la réglementation constitue un coût fixe qui affecte les PME de manière particulière. Comme elles ne peuvent pas profiter des mêmes économies d'échelle que les grandes entreprises, il est important que le législateur prenne garde dans la mise en application de ses objectifs à cette dimension PME afin de ne pas les pénaliser trop fortement.

Grâce à une évolution des méthodes d'analyse des coûts de la réglementation du qualitatif vers le quantitatif, ce rapport est aujourd'hui en mesure de fournir des évaluations chiffrées des coûts de la réglementation. Afin d'assurer un résultat le plus conforme possible à l'objectif, une méthodologie particulière a été développée pour les travaux d'analyse. Celle-ci est décrite plus en détail dans la section 3 du rapport. Les estimations quantitatives, plus fiables que de simples exemples illustratifs, permettent en effet d'orienter l'action politique là où elle est la plus efficace.

1.3 Contexte politique

L'allégement administratif des entreprises fait partie de la politique de croissance du Conseil fédéral. Il publie tous les 4 ans environ un rapport sur l'allégement administratif contenant des mesures concrètes. Le dernier rapport, réalisé en 2011, contient 20 nouvelles mesures.

³ Cf. <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/29275.pdf>

⁴ Crise qui était d'ailleurs liée à une réglementation déficiente des marchés financiers.

S'ajoutent à ces rapports des travaux ponctuels en lien avec la réglementation ou l'allégement administratif, par exemple le rapport « Procédure d'opposition et réduction des délais de traitement » (2009).

L'analyse des coûts de la réglementation ainsi que l'identification des possibilités de simplification dans 15 domaines est partie intégrante de la mesure 13 de la politique de croissance 2012-2015 (Poursuite de l'allégement administratif). La politique de croissance, quant à elle, est intégrée au programme de la législature 2011-2015.

Il semble enfin utile de rappeler ici que la mesure des coûts de la réglementation n'est pas un but en soi, il faut ensuite arriver à utiliser ces informations pour optimiser les réglementations. C'est pourquoi, dans les travaux présentés dans ce rapport, le lien entre les coûts mesurés et les propositions d'amélioration doit être maintenu afin d'éviter des interprétations hâtives ou des objectifs de réduction sans lien avec le potentiel réel.

1.4 Mise en œuvre de la motion 07.3681 Hochreutener

Dans le prolongement du rapport du Conseil fédéral du 18 janvier 2006 « Simplifier la vie des entreprises », la motion 07.3681 Hochreutener intitulée « Simplifier les réglementations de tous les départements fédéraux » charge le Conseil fédéral de simplifier autant que possible l'ensemble des réglementations relevant de sa compétence. Cette motion a été adoptée par les deux chambres, en dernier lieu le 17 juin 2010 par le Conseil des Etats.

Lors de l'approbation des avis du Conseil fédéral sur les postulats 10.3429 Fournier et 10.3592 Zuppiger, le Conseil fédéral a donné le mandat à l'ex-DFE, par décision du 8 septembre 2010, d'examiner, en collaboration avec la Chancellerie fédérale, la mise en œuvre de la motion Hochreutener dans le cadre du projet faisant suite aux postulats Fournier et Zuppiger.

Dans le rapport « Motions et postulats 2012 », le Conseil fédéral a rendu compte des travaux qu'il a entrepris concernant la motion Hochreutener de la manière suivante :

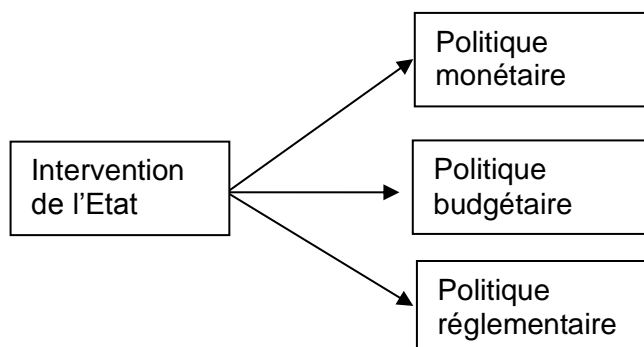
« Dans son rapport « Allégement administratif des entreprises : bilan 2007-2011 et perspectives 2012-2015 » approuvé le 24 août 2011, le Conseil fédéral a prévu que les propositions de simplification qui découleront du mesurage des coûts de la réglementation des entreprises (postulats 10.3429 Fournier « Mesure des coûts de réglementation » et 10.3592 Zuppiger « Mesure de coûts réglementaires ») pourront servir à la simplification de la réglementation. Les travaux sont en cours de réalisation sous la direction du SECO. »

Les propositions de simplification des réglementations de la compétence du Conseil fédéral figurant dans la seconde partie du présent rapport serviront donc de base pour la mise en œuvre de la motion Hochreutener. Le Conseil fédéral rapportera sur la réalisation de ces propositions dans le rapport « Motions et postulats ». Toutefois, il ne pourra mettre en œuvre que celles qui sont de sa compétence, dans le respect des principes du fédéralisme.

2 Délimitation du domaine d'étude

Dans une société moderne et régie par une forte division des tâches, la réglementation est un instrument d'intervention de l'Etat indispensable. Elle permet de lutter en particulier contre les échecs de marché qui conduisent à un manque d'efficacité dans l'allocation des ressources, dont les principaux sont les biens publics, les externalités, le manque de concurrence ou l'asymétrie d'information ; les aspects distributifs ou un besoin de protection des certains groupes peuvent également justifier une intervention de l'Etat. La

réglementation est un moyen de l'action étatique qui s'ajoute aux autres leviers traditionnels que sont en particulier la politique monétaire et la politique budgétaire⁵ :



Les 13 domaines d'action étatique examinés dans le présent rapport ont été choisis par le Conseil fédéral sur la base d'un feed-back des milieux économiques. Ce choix pragmatique fait que la réglementation est définie de manière large, puisqu'elle inclut aussi certains domaines du budget et des assurances sociales (p. ex. TVA, AVS), c'est-à-dire des finances publiques. Ces domaines causent, tout comme les réglementations au sens strict, des coûts aux entreprises. Dans les travaux d'estimation des coûts, il a donc fallu séparer clairement le montant de l'impôt ou des cotisations sociales payé par les entreprises à l'Etat, des travaux administratifs nécessaires dans les entreprises en relation avec ces domaines. Seuls ces travaux font partie des coûts de la réglementation.

Malgré la limitation à 13 domaines, l'ampleur de la tâche s'est révélée importante, la réglementation étant extrêmement vaste. Il existe ainsi plus de 140 000 articles de lois et d'ordonnances rien qu'en matière d'aménagement et de construction ; il y a quelque 2000 pages de brochures pour la TVA. Le droit fédéral atteint aujourd'hui quelque 66 800 pages (décembre 2013), auquel il faut ajouter les législations cantonales et communales (cf. rectificatif p. 65). Tout cela sans oublier les normes privées (p. ex. normes de la Société suisse des ingénieurs et architectes [SIA], de l'Organisation internationale de normalisation [ISO], etc.), qui causent également des coûts aux entreprises.

Une mesure des coûts de la législation ne peut ainsi se faire que de manière ciblée et structurée, d'autant plus que les réglementations impliquent plusieurs catégories de coûts (personnel, matériel, investissements, financiers, coûts indirects, coûts d'opportunité etc.) ainsi que divers destinataires de la norme (entreprises, Etat, particuliers, sociétés à but non lucratif, etc.).

Afin de rendre le projet réalisable, les limitations suivantes ont dû être considérées :

- certaines limitations ont été définies dans la méthode « Check-up de la réglementation »⁶ (concentration sur les coûts directs de la réglementation, choix des principales obligations d'agir et regroupement, estimations d'experts⁷) ;
- les domaines examinés ont dû être limités ou regroupés, en particulier pour les domaines les plus vastes. La délimitation précise de chaque domaine se trouve dans les chapitres correspondants de la partie II du rapport.

⁵ Voir : OCDE/Nick Malyshev, The evolution of regulatory policy in OECD countries.

⁶ Disponible sur <http://www.seco.admin.ch/themen/02860/04913/04914/index.html?lang=fr>

⁷ Afin d'améliorer la lisibilité et la cohérence de ce rapport avec le document méthodologique « Check-up de la réglementation », nous utilisons dans ce texte uniquement la forme masculine du mot expert. Les expertes sont bien évidemment incluses dans ce terme.

Il a également fallu éliminer certains coûts qui se retrouvent dans plusieurs domaines. Par exemple, les activités en relation avec la comptabilité des salaires influencent le domaine de l'AVS, du 2^e pilier, des impôts et du droit comptable. Ces doublons ont dû être éliminés.

Il faut rappeler qu'il s'agit d'un exercice à caractère pilote et d'une certaine complexité. Pour des raisons de ressources, des choix limitatifs ont dû être faits.

3 Le projet, la méthode et ses limites

3.1 Organisation du projet

Une fois les postulats adoptés, le Conseil fédéral a déterminé l'organisation du projet. Par décisions du 8 et du 17 septembre 2010, les travaux dans les différents domaines ont été confiés de manière décentralisée aux Départements fédéraux responsables. Le SECO a été chargé de la coordination d'ensemble du projet et de la gestion du GTI.

Selon la méthodologie « Check-up de la réglementation », adoptée par le GTI, l'analyse des coûts devait être confiée à un mandataire externe à l'administration. Dans chacun des domaines, l'office fédéral responsable a donc délimité le domaine à analyser, financé et attribué le mandat à des consultants externes ainsi que suivi l'étude, avec le soutien du SECO.

Les travaux ont été accompagnés de près par le Forum PME, une commission d'experts extra-parlementaire. Des membres du Forum ont en particulier été systématiquement invités aux ateliers organisés sur les propositions d'amélioration. Les travaux ont également été discutés par la Commission de politique économique, à deux reprises. De nombreuses autres associations, cantons et autres organismes ont pu également participer aux interviews et ateliers. Le processus d'estimation des coûts et d'identification du potentiel d'amélioration a ainsi présenté un caractère participatif.

La structure décentralisée du projet a posé un certain défi en matière de comparabilité des résultats. Toutefois, elle a eu pour avantage que les offices fédéraux responsables se sont directement impliqués dans leur projet, à travers l'organisation des groupes d'accompagnement, le financement des études et la coordination au sein de l'office, et en acceptent aussi les résultats. Cette implication a également favorisé dans les offices une prise de conscience de la réalité des coûts de la réglementation.

3.2 Méthodologie

La méthodologie « Checkup de la réglementation » a été développée par le SECO sur la base des instruments existant au niveau international et de l'expérience en Suisse (analyse d'impact, tests PME). Les membres du GTI ont été consultés à plusieurs reprises sur le contenu et l'objectif de la méthode. Un séminaire méthodologique réunissant certains des meilleurs experts européens du domaine a permis de l'affiner. En outre, une discussion approfondie a eu lieu avec l'Office fédéral de la statistique (OFS). Les membres de la Commission de politique économique ont également été consultés sur son contenu. Finalement la méthodologie a été adoptée par le GTI en décembre 2011.

La méthode vise à estimer les coûts imposés par la réglementation étatique aux entreprises, et à identifier des potentiels de simplification et de réduction des coûts. Sont estimés les *coûts directs* imposés aux entreprises par les principales *obligations d'agir* d'un domaine réglementaire. De plus, les problèmes et les potentiels d'amélioration sont identifiés à partir de plusieurs sources incluant des interviews d'experts et d'entreprises.

La méthode est expliquée en détail dans le manuel correspondant. Elle inclut l'essentiel du savoir-faire disponible sur la mesure des coûts de la réglementation, il s'agit donc en principe d'un outil de pointe. Malgré tout, elle présente certaines limitations qui sont expliquées dans la section suivante.

3.3 Limites de la méthodologie

Les estimations des coûts présentées dans ce rapport sont des approximations faites sur la base d'informations d'experts ou d'entreprises pour des cas typiques. Sur cette base ainsi que grâce aux statistiques existantes⁸, les coûts pour l'ensemble de l'économie ont été estimés. Malgré le degré de détail des estimations, elles ne sont qu'une approximation de la réalité. A noter à ce propos que les experts et entreprises interrogés ont parfois fourni des estimations très divergentes. Réduire la variabilité des résultats nécessiterait des analyses plus approfondies ainsi que davantage d'interviews, ce qui démultiplierait la dimension d'un tel projet.

Plusieurs raisons peuvent conduire à surestimer ou au contraire à sous-estimer les coûts :

- Seuls les coûts directs des principales obligations d'agir pour les entreprises ont pu être analysés de manière quantitative. Les obligations d'agir moins importantes ainsi que les interdictions n'ont pas été analysées. Les coûts indirects (p. ex. l'impact d'une limitation de la marge de manœuvre de l'entreprise) ont été examinés seulement de manière qualitative. Les coûts pour l'Etat ainsi que les coûts pour les particuliers n'ont pas été estimés.
- Pour des raisons pratiques, les frais généraux et activités de support (location du bureau, frais informatiques, service du personnel, management) ont été pris en compte pour les activités externalisées mais pas nécessairement pour les activités effectuées à l'interne.
- Le tarif horaire recommandé par le manuel pour l'estimation des coûts (56.- francs de l'heure) est un tarif moyen pour toutes les branches. La spécialisation de certaines activités fait que ce tarif est dans certains cas sous-estimé. Il a d'ailleurs souvent été corrigé lorsque le coût horaire a pu être évalué plus exactement.

Un problème que les entreprises ont parfois signalé est le cumul des coûts de la réglementation sur certaines entreprises ou certaines branches. De manière générale, les PME sont davantage affectées par les réglementations que les grandes entreprises ; de plus, certaines d'entre elles sont soumises à des réglementations particulières en raison de risques spécifiques à la branche. Dès lors, elles peuvent se sentir dépassées par le cumul des réglementations générales (valables pour toutes les branches) et de celles particulières à leur branche, alors même que le niveau global pour l'économie reste acceptable.

Une particularité méthodologique est que les coûts de la réglementation ont été calculés en soustrayant les *frais inhérents à l'activité normale* (ou frais inhérents)⁹, des coûts estimés. Cette manière de faire implique une forte sensibilité des coûts aux hypothèses concernant les frais inhérents. Or l'estimation des frais inhérents est parfois complexe ; il a été difficile de se mettre d'accord sur un « scénario alternatif », qui est nécessaire pourtant afin de déterminer la part de frais inhérents. Par exemple, en l'absence de normes sur la protection de l'environnement, que feraient les entreprises avec les déchets de chantier ? Seraient-ils jetés sans traitement dans une décharge, ou seraient-ils traités quand même ? Il est nécessaire de définir par hypothèse un scénario alternatif qui permettra de séparer les coûts de la réglementation des frais inhérents.

Or, la définition du scénario alternatif est influencée par l'opinion dominante selon laquelle certains standards correspondent à la bonne pratique et vont de soi, même en l'absence de réglementation. Cependant, un niveau de vie élevé implique que certains standards aillent de soi et devraient être appliqués même en l'absence de réglementation. D'un point de vue

⁸ Lorsqu'elles étaient disponibles ; parfois les données administratives existantes n'ont pas permis de répondre aux questions posées et des estimations ont dû être utilisées.

⁹ En allemand : Sowieso-Kosten ; en anglais : business as usual costs.

méthodologique, cela implique des frais inhérents plus élevés, et donc implicitement des coûts de la réglementation plus faibles.

Finalement, comme expliqué dans le manuel, la dimension des bénéfices n'est pas évaluée quantitativement mais intégrée à l'analyse d'impact, lorsque les mesures proposées sont susceptibles d'amener une baisse du bénéfice de la réglementation. L'estimation des coûts ne doit pas avoir comme conséquence une suppression massive de règles, mais une optimisation des règles existantes sur la base d'une meilleure considération des coûts de la réglementation – et aussi des bénéfices.

3.4 Obligations implicites et normes privées

L'objet de l'analyse est constitué par les réglementations étatiques. Ceci soulève la question des activités qui sont considérées par les entreprises comme obligatoires, mais qui ne découlent pas directement de réglementations étatiques.

Une première catégorie est celle des « obligations implicites », ou « obligations de fait ». Il s'agit de tâches effectuées habituellement par les entreprises mais qui ne sont pas strictement exigées de par la loi. Une entreprise peut avoir l'« obligation implicite » d'effectuer une tâche pour éviter certains risques juridiques, qui peuvent être soit de nature pénale, soit des risques liés à la jurisprudence des tribunaux (on parle d'obligations de source jurisprudentielle). Elle peut aussi le faire pour des raisons économiques.

On trouve des exemples d'obligations implicites en matière fiscale (*rulings*, recours à un conseiller fiscal) ou en droit des étrangers (activités effectuées par l'entreprise à la place du travailleur étranger qui est le destinataire de la norme). Bien que ces activités ne soient pas directement exigées par la loi, elles découlent indirectement de la réglementation et causent des coûts aux entreprises. Le coût des obligations implicites n'a soit pas été estimé, soit été estimé séparément des autres obligations.

Une autre catégorie est celle des normes privées. Elles ont comme effets positifs de réduire les coûts d'information et de transaction et d'amener à une standardisation des procédures susceptibles de générer des économies d'échelle. Toutefois, elles génèrent aussi des coûts :

- La révision d'une norme entraîne des coûts si, par exemple, toutes les personnes concernées par une norme contractuelle doivent adapter leurs modèles.
- Diverses lois et ordonnances prescrivent de respecter les règles de l'art dans la construction, et notamment les normes spécifiques. Lorsqu'une norme qui prévoit des exigences élevées s'applique à un projet concret, tous les participants à ce projet sont tenus d'observer la norme et de supporter les coûts qui s'ensuivent.
- L'inobservation de normes reconnues peut être considérée comme une négligence et engager la responsabilité civile de la personne concernée.
- Les normes privées sont souvent payantes, contrairement aux normes publiques.

D'aucuns estiment que les coûts engendrés par l'application des normes ne sont pas justifiés ; il faudrait le déterminer au moyen d'une analyse coût-bénéfice incluant les conséquences sur l'économie, la société et l'environnement. Dans les études concernées, le lecteur pourra lire de manière claire dans quels cas le coût de l'application de normes privées a été intégré au calcul des coûts de la réglementation et pourquoi. Dans le chapitre sur le droit de la construction, elles ont été considérées comme des frais inhérents à l'activité normale de l'entreprise.

4 Résultats globaux et interprétation

4.1 L'interprétation des chiffres

Pour la première fois en Suisse, une estimation chiffrée des coûts des principales réglementations qui influencent l'économie a été effectuée. Mais avant de présenter les résultats, le lecteur doit être mis en garde contre une mauvaise interprétation des chiffres.

Ces chiffres ne permettent pas de tirer une conclusion sur le niveau global des coûts de la réglementation. Etant donné la non-considération des bénéfiques, on ne peut pas déduire, à la simple lecture des chiffres, que ces coûts sont trop élevés, ou au contraire que le niveau de protection est trop faible.

Dans ce contexte, imposer une réduction linéaire de ces coûts, sans autre considération sur les bénéfiques, n'est pas opportun et aura des conséquences négatives ailleurs. Ainsi, certaines propositions d'amélioration formulées réduisent les coûts pour les entreprises mais augmentent ceux de l'Etat (p. ex. meilleure information des entreprises sur les questions de sécurité ou d'environnement), d'autres reviennent simplement à supprimer des exigences nécessaires (p. ex. formation des travailleurs sur les risques d'accident).

Les expériences à l'étranger confirment cette assertion. En novembre 2006, la Commission européenne s'est fixé pour objectif, dans le cadre d'un programme d'action, de réduire de 25 % la charge administrative calculée à l'aide du modèle des coûts standard. Ce programme est encore en cours dans certains pays, d'où l'absence d'évaluation finale. Cependant, l'application d'un objectif de réduction quantitatif doit être considérée d'un œil très critique, comme l'a constaté l'OCDE dans un rapport¹⁰.

A noter que certaines branches de l'économie ont des activités directement liées aux réglementations étatiques et seraient perdantes en cas de suppression de ces normes.

Par ailleurs, et même si les études se sont toutes basées sur le manuel « Check-up de la réglementation », la définition plus ou moins large des domaines ou la prise en considération de certaines catégories de coûts au détriment d'autres impliquent qu'on ne peut pas faire un classement précis des domaines du plus au moins coûteux. Etant donné l'absence de chiffres comparables dans les autres pays, il n'est pas non plus possible de faire une comparaison internationale des coûts de la réglementation.

En gardant à l'esprit les limitations méthodologiques et les mises en garde qui précèdent, la section suivante présente les coûts de la réglementation dans les domaines sélectionnés. Les résultats permettent de tirer les conclusions suivantes :

- Les estimations chiffrées permettent de déterminer quels sont les domaines réglementaires importants, et, à l'intérieur de ces domaines, quelles sont les obligations d'agir les plus coûteuses pour l'économie privée.
- Ceci permet, dans une deuxième étape, d'examiner si l'on peut réduire les coûts de ces obligations. Cet examen doit se faire en tenant compte des bénéfiques de la réglementation.

La connaissance du détail des coûts de la réglementation permet donc d'identifier les éléments particuliers de la réglementation qui génèrent des coûts importants pour les entreprises afin d'y concentrer les efforts de réduction et de simplification.

¹⁰ « Malgré leur popularité et leur attrait politique, les ressources considérables qui ont été investies en leur faveur, les programmes n'ont pas été perçus comme une source d'allégement suffisant en termes concrets. L'efficacité des programmes ne convainc pas grand monde et l'intérêt de la stratégie dans son ensemble pour la bonne question des ressources est mis en doute ». Voir OCDE (2011), « Pourquoi la simplification administrative est-elle si compliquée ? Perspectives au-delà de 2010 », page 87.

4.2 Coûts de la réglementation

Cette section résume les coûts de la réglementation tels que relevés dans les différentes études mandatées. Les chiffres sont présentés de manière détaillée dans la partie II du rapport ; pour plus de précisions, le Conseil fédéral renvoie le lecteur aux études publiées dans leur intégralité sur le site du SECO¹¹. Dans la liste qui suit ainsi que dans la partie II, les thèmes sont classés selon un ordre correspondant à celui des départements fédéraux¹².

Les domaines suivants sont caractérisés par des coûts de la réglementation dépassant le milliard de francs par an :

- La présentation des comptes et la révision, avec des coûts estimés à 1,66 milliard de francs par an. Ce niveau de coûts s'explique à la fois par le grand nombre d'entreprises touchées par les prescriptions ainsi que par le coût unitaire de certaines prescriptions en matière de comptabilité ou de révision.
- La TVA, avec des coûts de 1,76 milliard de francs par an, touche environ 350 000 entreprises et ici aussi la réglementation provoque nombre d'activités dans chacune d'entre elles. Des activités comme la détermination des prestations imposables et de leur taux, ou les corrections dans le décompte, occasionnent des coûts élevés.
- Dans le domaine de la sécurité au travail/assurance-accidents, les coûts se montent à 1,2 milliard de francs par an. Les tâches comme l'appel à des spécialistes de la sécurité au travail, l'information des employés ou l'achat d'équipements de protection individuels s'additionnent pour expliquer le total des coûts (les éléments qui relèvent de la sécurité en lien avec les bâtiments sont évalués dans le chapitre sur le droit de la construction).
- Dans le droit de la construction, un total de 1,6 milliard de francs par an a été estimé. Ici c'est la perspective des entreprises en tant que maître d'ouvrage qui a été retenue ; les ouvrages de génie civil et les constructions pour les particuliers ne sont pas pris en compte dans ce calcul. Les coûts liés à l'application des normes privées (type SIA ou ISO) ne sont pas pris en compte dans cette évaluation. Le total des coûts s'explique en particulier par l'addition des réglementations (autorisation de construire, protection incendie, énergie, abris de protection civile, etc.).
- Le droit de l'environnement étant extrêmement vaste, seuls les domaines de la protection de l'air, la protection de l'eau, les déchets spéciaux et les déchets de chantier ont été évalués, avec des coûts totaux de 1,76 milliard par an. Une partie de ces coûts inclut les frais inhérents à l'activité normale des entreprises (*Sowieso-Kosten*) et sont donc surévalués.

Les prochains domaines font état de coûts compris entre 200 millions et un milliard de francs par an. Les coûts de 454 millions du domaine AVS/AI/APG s'expliquent surtout par la contribution aux frais d'administration des caisses de compensation. Les coûts de l'impôt sur le bénéfice des entreprises se montent à 346 millions, parmi lesquels la déclaration d'impôt est l'élément le plus important. Parmi les autres impôts qui pèsent sur les entreprises, l'impôt à la source sort du lot avec 249 millions de francs. Les coûts des procédures douanières (seulement l'importation et l'exportation définitives, sans certaines tâches liées aux lois et ordonnances autres que douanières) se montent à 479 millions par an et s'expliquent par le grand nombre de déclarations en douane ; il s'agit des coûts nets de la réglementation et

¹¹ Disponible sur www.seco.admin.ch > Politique économique > Réglementation > Coûts de la réglementation : <http://www.seco.admin.ch/themen/02860/04913/04914/index.html?lang=fr>

¹² Sauf pour l'hygiène des denrées alimentaires, domaine où les coûts de la réglementation n'ont pas été estimés et qui est placé à la fin.

non pas des coûts payés par les entreprises qui mandatent un tiers pour exécuter certaines obligations.

Les coûts des autres domaines examinés sont plus faibles. Pour le 2^e pilier, ils se montent à 120 millions par an (coût pour les entreprises, sans les caisses de pension), quelque 154 millions pour la formation professionnelle, seulement 20 millions pour l'admission au marché du travail des travailleurs étrangers et 7 millions pour la statistique fédérale des entreprises.

Au total, les coûts estimés dans les domaines sélectionnés se montent à quelque 10,0 milliards de francs. Ce chiffre ne peut toutefois être interprété qu'en comparaison avec les bénéfices obtenus grâce à la réglementation, par exemple en matière d'environnement, de sécurité, de santé, de protection à la frontière ou de système de retraite. Les bénéfices visés par la réglementation sont évoqués dans les différents chapitres de la seconde partie, ils n'ont pas été évalués en termes monétaires.

Pour donner tout de même une idée relative de l'importance des coûts évalués, ce chiffre représente quelque 1,7 % du produit intérieur brut suisse (PIB) qui totalisait 585 milliards de francs en 2011. Le chiffre peut aussi être comparé aux quelque 195 milliards de francs de dépenses du secteur public et des assurances sociales en 2011¹³.

On constate que les coûts de la réglementation sont très variables selon les domaines. La même remarque peut être faite pour les obligations d'agir. Certains domaines suscitant des plaintes de la part des entreprises ne causent que des coûts minimes à l'économie, alors que d'autres domaines moins controversés occasionnent des coûts importants. Le niveau des coûts est fortement influencé par le nombre d'entreprises concernées par une norme.

Dans la plupart des domaines, ce sont les petites et les microentreprises qui souffrent le plus de la réglementation¹⁴. Par exemple, en matière de statistique, lorsque les grandes entreprises peuvent simplement utiliser les données existant dans leur système informatique, les microentreprises doivent rechercher les données manuellement, ce qui prend beaucoup plus de temps. En raison de la composition du paysage économique suisse, l'Etat doit veiller particulièrement à ce que les PME ne soient pas affectées disproportionnellement par les coûts de la réglementation.

En général on a estimé que (à part dans le droit de la construction) les différences entre cantons n'étaient pas suffisamment marquées pour nécessiter un calcul différencié des coûts. A ce sujet, les entreprises ont signalé que le principe du « one-stop shop »¹⁵ n'est pas forcément appliqué dans tous les domaines ou à tous les niveaux du fédéralisme, il arrive encore trop souvent qu'elles aient à faire face à des partenaires différents dans l'administration pour différentes facettes d'un même problème, ce qui contribue à augmenter les coûts.

Les ateliers organisés dans le cadre de l'estimation des coûts et les interviews d'entreprises ont montré que malgré leurs coûts, la plupart des réglementations examinées sont comprises et acceptées, et que les problèmes sont plutôt d'ordre ponctuel. D'ailleurs, bon nombre de tâches effectuées dans les entreprises seraient effectuées également en l'absence d'obligation légale, ce qui est reflété par la part des frais inhérents évaluée, qui peut parfois atteindre des valeurs très élevées (p. ex. du droit comptable).

Par contre, les entreprises se plaignent des fréquentes révisions législatives qui leur causent un coût supplémentaire non négligeable (p. ex. à cause de la révision des formulaires, de la nécessité d'une formation, etc.).

¹³ Pour se référer aux trois champs d'intervention de l'Etat présentés à la section 2.

¹⁴ L'exception étant le droit des étrangers, pour des raisons expliquées dans l'étude correspondante.

¹⁵ Guichet unique (souvent électronique) qui permet à l'entreprise d'avoir en face d'elle un partenaire unique.

4.3 Lien avec le baromètre de la bureaucratie

Afin de pouvoir observer la *perception subjective* des entreprises en ce qui concerne la charge administrative, le SECO a mis en place un « baromètre de la bureaucratie »¹⁶. 1340 entreprises ont évalué la charge administrative résultant des réglementations étatiques lors de la première édition de ce sondage en 2012. Les entreprises ont été interrogées sur leur perception de la charge administrative induite par la réglementation dans les différents domaines d'intervention étatique.

La comparaison des résultats du baromètre de la bureaucratie avec les coûts effectifs de la réglementation, tels qu'estimés ici, montre qu'il n'existe quasiment aucune corrélation entre les deux indicateurs. Ce résultat n'est pas surprenant dans la mesure où l'on met en relation une étude portant sur la perception subjective et une analyse quantitative détaillée. L'évaluation des coûts de la réglementation et le baromètre de la bureaucratie sont donc des outils complémentaires.

5 Principales mesures d'amélioration

Au-delà de l'estimation des coûts, le deuxième objectif des travaux qui ont eu lieu dans les 13 domaines était l'identification de propositions d'amélioration. Celle-ci a suivi un processus en quatre étapes. Premièrement, une liste aussi exhaustive que possible de propositions a été élaborée dans chaque domaine à partir de renseignements de différentes sources (interviews d'entreprises, experts, ateliers). Deuxièmement, les propositions considérées comme prioritaires par les participants ont été analysées lors des ateliers en fonction de quatre critères¹⁷ et sont présentées dans les études. Sur cette base, l'office fédéral compétent, en collaboration avec le SECO, a proposé les mesures en vue du rapport, la décision finale revenant au Conseil fédéral.

Les travaux ont permis de constater que le succès des ateliers dédiés aux propositions d'amélioration tient à deux facteurs. Il faut d'une part que l'organisation de l'atelier soit exemplaire (rassemblement des bonnes idées d'amélioration, gestion du temps, discussion des critères), et d'autre part que la représentation des participants soit conforme aux recommandations du manuel « Check-up de la réglementation ».

Le tableau qui suit présente les principales mesures du rapport. Dans la mesure du possible, celles-ci sont en lien avec les obligations d'agir les plus coûteuses. La réalisation des mesures proposées dans ce rapport dépend encore du processus décisionnel habituel, qui peut inclure une procédure de consultation lorsqu'il s'agit de modifier des lois ou des ordonnances. Dans d'autres cas, ce sont les cantons qui sont compétents pour la mise en œuvre et le Conseil fédéral ne peut que montrer la voie et suggérer qu'il existe un potentiel de réduction des coûts.

Domaine	Mesure	Potentiel de réduction des coûts
1 ^{er} pilier (AVS/AI/APG)	Suppression de l'obligation d'annoncer les nouveaux employés en cours d'année et du certificat d'assurance AVS-AI	Potentiel d'économie : 9 millions de CHF par an

¹⁶ Cf. <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=fr&msg-id=47416> (19.8.2013).

¹⁷ Ces critères sont : (1) potentiel de réduction des coûts pour les entreprises, (2) influence sur l'utilité (bénéfice de la réglementation), (3) mise en œuvre, (4) coûts engendrés pour des tiers.

Domaine	Mesure	Potentiel de réduction des coûts
2 ^e pilier (LPP)	Réduction des cas ne présentant pas de difficultés dans le cadre d'une liquidation partielle	Les coûts des liquidations partielles s'élèvent à près de 26 millions de CHF par an. Une partie de cette somme peut être économisée.
Présentation des comptes et révision	Examen de la consolidation à la valeur comptable	Concerne l'obligation d'action (OA) « consolidation à la valeur comptable ». Potentiel d'économie de 23,5 millions de CHF au maximum en cas de suppression.
Imposition des entreprises	Harmonisation des délais et des intervalles de paiement dans le cadre de l'impôt sur les bénéfices, de l'impôt sur les gains immobiliers et de l'impôt à la source sur le revenu	Des ressources peuvent être libérées par la coordination, dans le temps, de certaines activités. L'OA « déclaration d'impôt » pour l'impôt sur les bénéfices coûte 192 millions de CHF par an.
TVA	Taux unique et élimination des exceptions	Sont notamment concernés les documents exigés et la qualification de prestations, mais également la facturation et la mention de l'impôt ainsi que le calcul de la déduction de l'impôt préalable (929 millions de CHF) ; potentiel d'économie : jusqu'à plusieurs centaines de millions.
	Communication et documentation, système de renseignement en ligne	Sont avant tout concernées l'obligation de fournir des renseignements et les procédures (440 millions de CHF) ; potentiel d'économie : une partie de cette somme.
Procédures douanières	Information des entreprises	Les coûts de l'OA « présentation en douane et déclaration effective des marchandises » s'élèvent à 336 millions de CHF. L'information des entreprises (classement tarifaire et procédure douanière) représente une petite fraction de cette somme. Les experts évaluent le potentiel d'économie d'une meilleure information des entreprises comme étant élevé. Ce potentiel n'est toutefois pas chiffrable.
	Archivage des décisions de taxation uniquement auprès de l'AFD	L'« archivage des données et mesures de sécurité » génère des coûts à hauteur de 20,4 millions de CHF. L'archivage des décisions de taxation représente une petite fraction de cette somme. Les experts évaluent le potentiel d'économie de l'archivage des décisions de taxation uniquement auprès de l'AFD comme étant élevé. Ce potentiel n'est toutefois pas chiffrable.

Domaine	Mesure	Potentiel de réduction des coûts
Sécurité au travail, protection de la santé et assurance-accidents	Révision du concept sanitaire	Les concepts sanitaires sont pris en compte avec d'autres obligations sous l'OA « information et instruction » (290 millions de CHF). La révision proposée permet de réaliser des économies moyennes dans certaines branches.
	Abandon (partiel) de la documentation de la durée du travail	L'enregistrement de la durée du travail coûte au total 153 millions de CHF. L'abandon partiel permet d'économiser une petite fraction de cette somme.
Droit de la construction (bâtiment)	Autorisation de construire : harmonisation de la législation sur les constructions	Les autorisations de construire coûtent 637 millions de CHF par an. Le potentiel d'économie s'élève probablement à plusieurs centaines de millions de CHF (v. détails au chapitre sur le droit de la construction).
	Energie : intégration de la période d'exploitation (mesurer plutôt qu'imposer)	Les mesures énergétiques coûtent 175 millions de CHF par an. En plus du potentiel d'économie : admission d'innovations ; réduction des coûts des justificatifs énergétiques.
Droit de l'environnement (protection de l'air, protection des eaux, déchets spéciaux et déchets de chantier)	Contrôles des installations de combustion différenciés ou récompensés par un bonus	Les coûts des contrôles des installations de combustion s'élèvent à 18 millions de CHF. Potentiel d'économie : faible.

La partie II du rapport présente des mesures supplémentaires. Parmi les 32 mesures identifiées au total, 21 sont réalisables par la Confédération (4 nécessitent une modification de la loi, 8 une modification d'ordonnance ou de directive et 9 sont réalisables par des modifications de la pratique de l'administration) et 11 demandent une collaboration entre différents partenaires (Confédération, cantons, autres organisations).

Dans chacun des domaines examinés, de nouvelles mesures ont pu être identifiées, qui s'ajoutent aux mesures de simplification et d'allégement administratif déjà prises par le Conseil fédéral en 2006 (plus de 100 mesures) et en 2011 (20 mesures). En règle générale, ces nouvelles mesures correspondent à des inefficiences de la réglementation ou de son application, qui ont été mises en évidence dans le projet. On constate qu'il est relativement difficile d'identifier des mesures qui réduisent fortement les coûts sans toucher l'objectif de protection qui est à la base de la législation, ou sans remettre en question certains objectifs politiques établis. Or ceci dépasserait clairement le mandat à la source de ce rapport, qui ne demande pas de remettre en cause la santé, la sécurité, la protection de l'environnement ou les recettes fiscales.

6 Perspectives

Avant de passer à la seconde partie, le rapport évoque ici rapidement certaines questions ouvertes et perspectives de travaux futurs qui ont été identifiées dans le cadre du projet.

Travaux futurs d'évaluation

Les travaux réalisés dans le cadre de l'élaboration de ce rapport ont permis de développer une compréhension commune des coûts de la réglementation pour tous les partenaires impliqués dans le projet, notamment les offices fédéraux et les associations économiques. La formation et la sensibilisation à cette problématique est un des bénéfices de ce travail.

Les résultats obtenus sont aussi une source d'informations pour la prise de décision future dans les domaines analysés. En effet la dimension « coûts » des réglementations pourra être considérée de manière concrète et objective en plus de la dimension des bénéfices lors des futurs travaux législatifs ainsi que des travaux d'évaluation *ex post* de la législation. Les résultats intégrés dans des outils comme l'analyse d'impact de la réglementation devraient permettre des analyses plus poussées concernant le degré optimal de réglementation et l'efficacité des normes. Cette information peut ainsi être considérée comme une chance pour développer encore davantage une approche de l'action publique basée sur les faits (*evidence-based policy making*).

Comme l'instrument de mesure des coûts a pu être appliqué de manière semblable dans les 13 domaines de la partie II du rapport, il pourrait également être appliqué à d'autres thèmes qui n'ont pas été examinés et qui engendrent également des coûts économiques. La méthode d'analyse, moyennant quelques adaptations et en tenant compte des réserves explicitées au point 3.3, peut également être étendue à d'autres catégories de coûts qui n'ont pas été examinées non plus (coûts de la réglementation pour l'Etat, pour les ménages) ou à des branches particulières. Pour ce faire, il faudra aussi prendre en considération les ressources internes et externes nécessaires à de tels travaux.

Effets distributifs des réglementations étatiques

Le projet a permis d'estimer les coûts des réglementations qui sont supportés directement par les entreprises. Il ne s'intéresse pas à la manière dont ces coûts sont ensuite répercutés dans l'économie. Or, par analogie avec la théorie de l'incidence fiscale (*tax incidence*), on peut estimer que tous les coûts supportés par les entreprises sont en fin de compte supportés par les individus. Ceux-ci sont en effet touchés dans leur rôle de consommateur, de salarié, de propriétaire d'entreprise ou de contribuable. Les entreprises ne sont que la « courroie de transmission » des coûts de la réglementation vers les individus.

Le niveau de transmission de la charge réglementaire sur le consommateur dépend du pouvoir de marché de l'entreprise. Par exemple, un secteur composé d'entreprises qui produisent et vendent sur un marché intérieur peu exposé à la concurrence aura plus de facilité à transférer les coûts de la réglementation sur les consommateurs. Ce n'est pas forcément le cas d'une entreprise exportatrice qui fait face à des concurrents n'évoluant pas dans le même paysage réglementaire. Dans ce cas, les coûts resteront davantage à la charge de l'entreprise, c'est-à-dire en fin de compte des salariés, des propriétaires ou des créanciers.

Impact de la réglementation sur les entreprises

En règle générale l'estimation des coûts part de l'idée que les entreprises respectent la norme et en supportent aussi les coûts. Or ce n'est pas toujours le cas. Lorsque les contrôles sont peu fréquents, il peut arriver par exemple que de petites entreprises peu ou pas contrôlées appliquent la réglementation de manière plus « souple ». Les entreprises établies ou les associations qui les représentent ont alors tendance à s'engager pour une égalité de traitement, ce qui signifie davantage de contrôles et une hausse des coûts de la réglementation à la clé. Des normes et des contrôles stricts aboutissent ainsi à l'élimination du marché des concurrents qui ne respectent pas strictement la législation.

De plus, les réglementations ne constituent pas seulement un coût pour l'économie nationale, elles rapportent aussi un chiffre d'affaires pour certaines catégories d'entreprises (parmi lesquelles aussi des PME), qui sont spécialisées dans leur mise en œuvre. Dès lors,

les entreprises sont confrontées à une double réalité : d'une manière générale elles souffrent d'un excès de réglementation mais dans certains cas leur chiffre d'affaires dépend justement de l'existence et du niveau de la réglementation.

Ces deux mécanismes peuvent aboutir à une situation paradoxale où ce sont les entreprises elles-mêmes, ou les associations qui les représentent, qui demandent plus de réglementation et de contrôles. La conséquence finale est alors une hausse des coûts et une baisse de la concurrence. Dans les cas les plus extrêmes, la réglementation peut même favoriser l'apparition de rentes cartellaires. Remarquons que la dimension de l'impact des réglementations sur la concurrence n'a pas fait l'objet d'une estimation des coûts.

Fédéralisme et coûts de la réglementation

Les études réalisées pour ce rapport n'avaient pas pour objectif de déterminer l'influence d'un système fédéral sur les coûts de la réglementation. Le coût de la diversité cantonale n'a pas été évalué. Cependant, de nombreuses entreprises se sont plaintes de la diversité des normes et de leur application au niveau cantonal et communal ; lors des discussions consacrées aux mesures d'amélioration, le thème de l'harmonisation a été évoqué à de nombreuses reprises. Dans les discussions d'experts, deux effets contradictoires ont été thématiques.

D'un côté, l'autonomie des communes et des cantons fait que les entreprises dont le rayon d'action dépasse les frontières communales et cantonales sont confrontées à des normes différentes. Par exemple, les formulaires différents pour une même activité ou des prescriptions appliquées et contrôlées différemment par les autorités contribuent à augmenter les coûts de la réglementation.

D'un autre côté, le fédéralisme permet d'adapter la réglementation aux réalités locales. Le risque d'un niveau de norme plus élevé en lien avec la centralisation ou l'harmonisation a aussi été évoqué (harmonisation vers le haut). Pour prendre un exemple extrême, si la réglementation sismique était identique pour tout le territoire suisse, le niveau de normes sismiques de Bâle ou du Valais (régions à risque élevé) serait utilisé pour tout le territoire suisse, avec des coûts très importants. La rigidité d'une réglementation centralisée peut aussi faire augmenter les coûts de la mise en application. La diversité locale permet une concurrence aussi au niveau réglementaire (en plus de la concurrence fiscale).

Ce débat dépasse le cadre du présent rapport, qui peut seulement évoquer la problématique mais sans en tirer de conclusion définitive.

Partie II : Résultats par domaine

1 Statistique

1.1 Introduction

La statistique fédérale, et en particulier la statistique économique des entreprises, collecte des données et produit des informations sur l'état et l'évolution de l'économie suisse (p. ex. structure et démographie des entreprises, données comptables, valeur ajoutée, niveau et évolution des prix et des salaires, emploi, production et chiffres d'affaires, consommation d'énergie). Ces informations, cohérentes et pertinentes, répondent aux besoins des utilisateurs et sont comparables sur le plan international. Elles servent d'informations statistiques de base dans chacun des domaines traités et sont également utilisées pour des analyses et des statistiques de synthèse macroéconomiques (p. ex. comptes nationaux, calcul du PIB).

Utiles aux milieux politiques, à l'administration, à l'économie et à la société en leur permettant de se faire une opinion et de prendre des décisions, les résultats statistiques trouvent un champ d'application dans les domaines les plus divers: politique économique, péréquation financière, politique monétaire, compensation du renchérissement, planification, politique des entreprises, positionnement international, politique énergétique, etc. Ils fournissent aussi d'importants inputs à la formation et à la recherche.

Le présent chapitre se fonde sur une étude de l'Institut suisse pour les petites et moyennes entreprises de l'Université de Saint-Gall (KMU-HSG), réalisée sur mandat de l'Office fédéral de la statistique (OFS)¹⁸.

1.2 Définition du domaine

Les coûts de la réglementation ont été estimés pour les statistiques fédérales réalisées auprès des entreprises. Les mesures d'amélioration prévues portent sur ces mêmes statistiques. Ont été considérées les statistiques les plus importantes qui donnent lieu à des relevés auprès des entreprises et qui, de ce fait, leur occasionnent des coûts. Les relevés statistiques analysés sont énumérés dans le tableau ci-après. Ils constituent une part importante de la statistique économique suisse. La présente estimation des coûts de la réglementation dans le domaine de la statistique ne prend pas en compte la statistique du commerce extérieur. Pour cette statistique, l'estimation a été faite par l'Administration fédérale des douanes.

Les bases légales des relevés statistiques sont la loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (LSF) et l'ordonnance du 30 juin 1993 concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux (RS 431.012.01). L'annexe de l'ordonnance énumère les relevés et statistiques et mentionne leurs caractéristiques ainsi que les obligations des milieux interrogés. En outre, l'Accord bilatéral et plusieurs règlements statistiques de l'UE ont également un caractère obligatoire pour la Suisse

1.3 Coûts de la réglementation

La méthode appliquée pour mesurer les coûts de la réglementation se fonde sur le Manuel « Check-up de la réglementation » du Secrétariat d'Etat à l'économie SECO (2011). Le

¹⁸ «Schätzung der Kosten von Regulierungen und Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion im Bereich Statistik», disponible sous : <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/news.html>

tableau ci-après présente les résultats obtenus pour les statistiques les plus importantes dont le relevé des données occasionne des coûts aux entreprises.

Coûts de la réglementation – Domaine de la statistique

Relevés et statistiques considérés	Coûts de la réglementation (CHF)
Enquête sur les dépenses de protection de l'environnement dans les entreprises*	65 000
Enquête sur la consommation d'énergie finale (statistique globale de l'énergie)	639 000
Statistique de l'emploi	1 596 000
Enquête sur la structure des salaires	627 000
Indice suisse des prix à la consommation (sans l'indice des loyers)	179 000
Indice des loyers (indice partiel de l'indice suisse des prix)	231 000
Indice des prix à la production et à l'importation	359 000
Indice suisse des prix de la construction	247 000
Enquêtes de mise à jour du Registre des entreprises et des établissements	560 000
Profiling de grandes entreprises et de groupes d'entreprises	22 000
Statistique de la production, des commandes et des chiffres d'affaires de l'industrie	438 000
Statistique de la production, des commandes et des chiffres d'affaires de la construction	318 000
Statistique des chiffres d'affaires du commerce de détail	79 500
Statistique des chiffres d'affaires des « Autres services »	323 000
Statistique de la valeur ajoutée*	876 000
Statistique de l'hébergement touristique	1 011 000
Relevé sur la recherche et le développement dans les entreprises privées*	37 000
Enquête auprès des entreprises sur la formation professionnelle continue*	87 000
Enquête conjoncturelle KOF*	665 000
Enquête sur les investissements KOF*	95 000
Enquête sur les activités d'innovation KOF*	143 000
TOTAL (totalité des relevés mentionnés)	9,3 mio CHF
TOTAL (seulement les relevés obligatoires)	7,3 mio CHF

Remarques à propos du tableau :

- les relevés avec un astérisque ne sont pas obligatoires
- la base légale de toutes les statistiques mentionnées est l'ordonnance sur les relevés statistiques (SR 431.012.1).

1.4 Propositions d'amélioration

A la faveur de la modernisation de la production statistique, beaucoup de mesures ont déjà été engagées ces dernières années pour décharger les entreprises (recours accru aux données administratives disponibles, développement de systèmes de relevé électroniques, intégration et harmonisation de statistiques pour éviter les enquêtes à double, etc.). Les propositions d'amélioration suivantes consistent en de nouvelles mesures d'optimisation du système actuel, qui semble bien fonctionner.

1. Mesures visant à poursuivre les améliorations	
<p>L'Office fédéral de la statistique s'est fixé pour objectif d'exécuter son mandat légal en collaboration avec les entreprises et les associations, sur une base partenariale. Il poursuivra donc systématiquement les mesures d'amélioration qui font d'ores et déjà partie intégrante de la modernisation en cours des statistiques des entreprises. En font partie :</p> <ul style="list-style-type: none">- la mise en question systématique du but, de l'adéquation, de la proportionnalité, de la disponibilité des données, de la pertinence et du degré d'acceptation lors de l'introduction ou de la révision de statistiques (« questions test aux PME »);- l'amélioration de la communication et de la transparence, et- le renforcement du partenariat avec les entreprises et les associations et la promotion du recours aux systèmes électroniques.	
<p>Potentiel de réduction des coûts : le potentiel d'économies qui peut être réalisé avec ces mesures (allègement objectif) ne semble plus être très grand, à moins que l'on accepte une réduction substantielle du contenu et/ou de la qualité des informations statistiques. Il est par contre possible d'améliorer la compréhension du contexte et de l'utilité des statistiques et, ainsi, de modifier la perception subjective que les milieux concernés en ont.</p>	
Responsabilité : Office fédéral de la statistique	Délai : en continu

2. Mesures d'allègement ciblées au niveau des différentes statistiques	
<p>Dans le cadre des révisions périodiques, il est prévu de procéder aux simplifications et optimisations suivantes, sur le plan du contenu et aux niveaux méthodologiques ou techniques :</p> <ul style="list-style-type: none">• Statistique de l'emploi: allègement pour les entreprises individuelles• Enquêtes de mise à jour du Registre des entreprises et des établissements: recours accru aux données administratives• Statistique des chiffres d'affaires du commerce de détail: allègement pour les petites entreprises	
<p>Potentiel de réduction des coûts : avec ces mesures, l'objectif est toujours de décharger les entreprises. Toutefois, l'allègement objectif est relativement faible.</p>	
Responsabilité : Office fédéral de la statistique	Délai : 2015

Par ailleurs, et au lieu d'en augmenter la fréquence comme l'exige Eurostat, il est proposé de conserver la périodicité de relevé actuelle pour les statistiques suivantes :

- dépenses de protection de l'environnement dans les entreprises,
- statistique de la production, des commandes et des chiffres d'affaires de l'industrie,
- recherche et développement dans l'économie privée.

S'agissant de la statistique de la valeur ajoutée, on continuera de se référer au plan comptable des PME sans ajouter pour le moment de variables supplémentaires. Pour la statistique des chiffres d'affaires des « Autres services », on se limitera à un développement modéré, par étapes.

2 Premier pilier

2.1 Introduction

L'intervention législative de l'Etat dans le domaine du 1^{er} pilier a pour but de garantir un revenu de remplacement aux personnes – actives ou non – qui cessent toute activité lucrative ou sont frappées d'une incapacité de travail en raison de l'âge (AVS), de l'invalidité (AI), du service militaire, du service civil ou de la maternité (APG). Cette intervention, qui régit ainsi le 1^{er} pilier (AVS/AI/APG), est nécessaire, car la plupart des intéressés ne sont pas en mesure de se constituer, par leurs propres moyens, une prévoyance suffisante pour subvenir à leurs besoins sans percevoir de revenu de remplacement pendant ces phases.

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a confié au Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS) la réalisation d'un « check-up de la réglementation » dans le domaine du 1^{er} pilier (AVS/AI/APG)¹⁹. Cette étude forme la base du présent chapitre.

2.2 Définition du domaine

Le domaine du 1^{er} pilier comprend les obligations d'agir (OA) que les normes légales qui régissent l'AVS, l'AI et les APG impliquent pour les employeurs et les indépendants (destinataires des normes). Le check-up de la réglementation a permis de définir treize obligations d'agir (cf. le tableau ci-après).

Les travaux effectués par les entreprises en raison de ces obligations comprennent aussi des éléments qui concernent d'autres branches des assurances sociales, en particulier l'assurance-chômage et les allocations familiales, ou qui sont prévus par la LAA. Etant donné qu'il n'est pas possible d'analyser séparément ces éléments, il a été décidé de ne pas distinguer les coûts de la réglementation qui en découlent.

Pour des raisons méthodologiques, deux obligations facultatives (*voluntary regulation*) du domaine AI n'ont pas été prises en compte : la communication facultative à l'AI en vue d'une détection précoce (art. 3b LAI) et la participation des employeurs au maintien des assurés à leur poste (art. 28 LPGa, art. 7c et 7d LAI).

2.3 Coûts de la réglementation

Le tableau ci-dessous montre que les coûts générés pour les entreprises suisses par la réglementation du domaine du 1^{er} pilier (AVS/AI/APG) s'élevaient en 2012 à 454 millions de francs. Les contributions aux frais d'administration des caisses de compensation représentent près des quatre cinquièmes de ces coûts (358 millions), tandis que les coûts de la réglementation occasionnés dans les entreprises atteignent le montant, plus faible, de 95,8 millions de francs, qui se subdivise pour l'essentiel en charges de personnel (70 millions) et en honoraires versés aux sociétés fiduciaires (20 millions). Ces honoraires s'expliquent par le fait que certaines entreprises externalisent une partie de l'administration des salaires et du personnel, en les confiant à des sociétés fiduciaires. Les employeurs supportent plus de 80 % du total de 454 millions, les indépendants un peu moins de 20 %.

¹⁹ Le rapport final du bureau BASS «Regulierungs-Checkup im Bereich der 1. Säule (AHV/IV/EO)» (texte en allemand, avec résumé en français, en italien et en anglais) peut être consulté sur le site internet de l'OFAS : <http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de&lnr=zz/13#pubdb>

Coûts de la réglementation dans le 1^{er} pilier (AVS/AI/APG)

Obligations d'action	Bases légales	Coûts de la réglementation (en mio de CHF)
OA 1 Inscription des salaires et retenue des cotisations	art. 143, al. 2, RAVS (RS 831.101) art. 51, al. 1, LAVS (RS 831.10)	2,0
OA 2 Versement des cotisations	art. 24, 34 et 35 RAVS	21,6
OA 3 Annonce de variations sensibles du salaire	art. 35, al. 2, RAVS	1,1
OA 4 Déclaration des salaires	art. 51, al. 2, LAVS art. 36 et 143, al. 1, RAVS	13,0
OA 5 Décompte et solde	art. 25 et 36, al. 3, RAVS	16,1
OA 7 Contrôle des employeurs	art. 68, al. 2, LAVS art. 162, 163 et 209 RAVS	7,8
OA 8 Certificat de détachement	accords conclus avec des Etats tiers	0,7
OA 9 Annonce à une caisse de compensation	art. 64 LAVS art. 117 RAVS	5,1
OA 10 Annonce des nouveaux employés	art. 136, al. 1, RAVS	7,6
OA 11 Annonce APG « service militaire/service civil »	art. 17 LAPG (RS 834.1) art. 19 OAPG (RS 834.11)	14,4
OA 12 Annonce APG « maternité »	art. 17 LAPG art. 34 OAPG	3,9
OA 13 Questionnaire employeur de l'AI	art. 6a LAI (RS 831.20)	2,5
Total pour le 1^{er} pilier (AVS/AI/APG) hors contributions aux frais d'administration (OA6)		95,8
OA 6 Contributions aux frais d'administration	art. 69, al. 1, LAVS	358,0
Total pour le 1^{er} pilier (AVS/AI/APG)		453,8 mio CHF

2.4 Propositions d'amélioration

L'analyse conclut que l'intervention législative n'occasionne pas de réels problèmes dans le 1^{er} pilier (AVS/AI/APG). Les employeurs connaissent les processus et la collaboration avec les caisses de compensation, qui sont généralement définis de façon claire. De plus, les démarches sont la plupart du temps rapides grâce à l'informatique et aux solutions en ligne. Les entreprises sondées ont par conséquent qualifié la charge administrative découlant des obligations d'agir du domaine AVS, AI et APG de « réduite » ou « plutôt réduite ». La plupart des problèmes signalés par les entreprises et les experts consultés portent sur des questions de détail (fonctions de PartnerWeb, par ex.) et sur des cas particuliers (comme les fusions), qui ne concernent que quelques caisses de compensation.

Les entreprises et les experts interrogés ont proposé une série d'améliorations qui ont été analysées et évaluées lors d'un atelier par des experts (représentants des organisations

économiques, des entreprises, des sociétés fiduciaires et des caisses de compensation). Ces spécialistes ont recommandé d'en mettre en œuvre trois, dont le potentiel d'économies est estimé à 25,8 millions de francs. Ils conseillent ainsi de donner suite aux propositions suivantes :

3. Regrouper les contrôles des employeurs (« révision LAA » et « révision AVS »)

Il faudrait qu'il y ait à l'avenir une meilleure coordination des révisions entre la SUVA, les assureurs LAA privés et les caisses de compensation (**OA 7**). Les caisses de compensation, la SUVA et les assureurs LAA privés devraient être tenus de coordonner leurs contrôles de manière à ce qu'il n'y en ait en règle générale plus de séparés. Dans ce but, au 1er semestre 2014, l'OFAS et l'OFSP devront adresser respectivement à toutes les caisses de compensation et à tous les assureurs LAA (Suva, assureurs privés, caisses-maladie et caisses publiques d'assurance-accidents) des recommandations les engageant à se consulter sur les contrôles AVS et AA des salaires et à coordonner ces contrôles, afin que ces derniers soient effectués ensemble et que l'entreprise concernée ne soit inspectée qu'une fois. Le SECO informera les employeurs de cette nouvelle procédure et de la coordination des contrôles AVS et AA des salaires. Le Conseil fédéral rendra compte des premières expériences concernant l'application de ces recommandations dans le prochain rapport sur l'allégement administratif, prévu pour 2015. Au besoin, il prendra des mesures complémentaires.

Potentiel de réduction des coûts : estimé dans le rapport final de BASS à 4,3 millions de francs par an (0,6 million pour les entreprises et 3,7 millions de coûts moindres de révision).

Responsabilité : OFAS avec OFSP et SECO

Délai : mi-2014

4. Supprimer tant l'obligation d'annoncer les nouveaux employés en cours d'année que le certificat d'assurance AVS-AI

Les employeurs ne devraient plus être obligés d'annoncer les nouveaux employés à leur caisse de compensation en cours d'année (**OA 10**) ; ils signaleraient les arrivées et les départs dans le cadre de la déclaration de salaires. En cours d'année, les annonces de nouveaux employés et l'établissement de l'attestation d'assurance ne se feraient plus que sur demande explicite de l'employé. Le certificat d'assurance AVS-AI ne serait plus établi. Cela nécessite une modification du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants (art. 135^{bis} et 136 RAVS).

Potentiel de réduction des coûts : estimé à 9 millions de francs par an (7 millions pour les entreprises et 2 millions pour les caisses de compensation).

Remarque(s) : si cette proposition était mise en œuvre, il faudrait que la coordination avec les mesures de lutte contre le travail au noir soit garantie, en particulier pour les emplois temporaires. Pour les employés qui ne sont pas domiciliés en Suisse, il est important de vérifier s'ils sont correctement assujettis à un régime d'assurance (suisse ou étranger). Ces employés doivent de toute façon être annoncés à la caisse de compensation.

Responsabilité : OFAS

Délai : 2016

5. Généraliser le système en ligne pour les annonces APG « service militaire/service civil » et « maternité »

Les employeurs et les indépendants devraient pouvoir faire leurs annonces APG (OA 11 et OA 12) entièrement par voie électronique. Cela nécessite une modification de plusieurs articles de loi. Cette proposition concerne en particulier le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), plus précisément le Système d'information du personnel de l'armée (SIPA), qui doit pouvoir garantir l'exportation des données.

Potentiel de réduction des coûts : estimé à 12,5 millions de francs par an (10,7 millions pour les destinataires des normes et 1,8 million pour les caisses de compensation).

Remarque(s) : la mise en service du système en ligne requiert d'importants investissements ainsi que des ressources supplémentaires d'un montant incertain, mais à moyen et à long terme, le rapport coût-utilité devrait être très favorable. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a recommandé cette amélioration dans son rapport du printemps 2013 relatif à l'examen de la surveillance réalisée par l'OFAS sur les APG, et l'OFAS a accepté de l'examiner. La prochaine phase consistera à confier à des tiers la réalisation d'une étude de faisabilité.

Responsabilité : DDPS en collaboration avec le DFI (OFAS)

Délai : Etude de faisabilité jusqu'en 2015

3 Deuxième pilier (LPP)

3.1 Introduction

L'intervention législative de l'Etat dans le domaine du 2^e pilier a pour but de contribuer à la sécurité qu'offrent aux salariés les prestations relevant de la prévoyance professionnelle (LPP), qui complètent celles du 1^{er} pilier (AVS/AI/PC). Le législateur a adopté la LPP afin de garantir des prestations minimales en cas de décès, d'invalidité et de vieillesse. Les employeurs sont tenus d'assurer leurs collaborateurs à partir d'un revenu minimum déterminé.

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), en collaboration avec le SECO, a confié en 2010 au bureau de recherche Hornung la réalisation d'une étude sur les coûts administratifs du 2^e pilier dans les institutions de prévoyance et les entreprises. Cette étude a été publiée en allemand sur le site internet de l'OFAS, avec un résumé en français. De plus, des représentants du monde de l'économie ont fourni des informations supplémentaires lors d'un atelier qui s'est tenu en été 2013. Le rapport méthodologique le concernant est lui aussi à disposition sur Internet²⁰.

3.2 Définition du domaine

Le domaine du 2^e pilier comprend les obligations d'agir (OA) que la mise en œuvre du 2^e pilier, et les normes légales qui le régissent, impliquent pour les entreprises – c'est-à-dire les employeurs (destinataires des normes). Six obligations d'agir ont été analysées. La charge de travail découlant de ces obligations comprend certains éléments, tels que des tâches de comptabilité salariale spécifiques à la LPP (OA 4), qui sont en partie aussi générées par d'autres normes (normes comptables). Etant donné qu'il n'est pas possible d'analyser séparément ces éléments et qu'il s'agit d'obligations d'agir relevant de la LPP, il a été décidé de ne pas distinguer les coûts de la réglementation qui en découlent. Par ailleurs, les coûts induits par la réglementation dans les institutions de prévoyance n'ont pas été pris en compte.

²⁰ «Werkstattbericht zu den Regulierungskosten der 2. Säule bei Unternehmen» ainsi que l'étude sur ce sujet se trouvent sur le site de l'OFAS : <http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de&Inr=04/11#pubdb>

3.3 Coûts de la réglementation

Le tableau ci-dessous présente les obligations d'agir analysées dans le cadre de cette étude et qui sont source de coûts pour les entreprises. Les coûts de la réglementation ont été estimés à près de 120 millions de francs. Les coûts ne sont pas directement générés dans leur totalité par la réglementation, car les entreprises, même sans le régime obligatoire LPP, assurent leurs employés en matière de prévoyance professionnelle (= frais inhérents).

Coûts de la réglementation dans le domaine de la prévoyance professionnelle

Titre et description	Bases légales	Coûts de la réglementation (en mio de CHF) / Remarques
<p>OA 1 Annonce des événements à l'institution de prévoyance Annoncer à l'institution de prévoyance les événements suivants : changements de salaire, entrées, sorties, départs à la retraite, mises en invalidité, décès.</p>	<p>art. 3, al. 1, let. b, et art. 10 OPP 2 (RS 831.441.1) art. 1, al. 1, OLP (RS 831.425)</p>	<p>16</p>
<p>OA 2 Correspondance diverse avec l'institution de prévoyance et des tiers, ainsi que gouvernance L'art. 50, al. 1, let. e, LPP règle les obligations qui incombent aux entreprises dans le cadre de la LPP ; l'art. 51 s'applique à la gestion paritaire.</p>	<p>art. 50 et art. 51 LPP (RS 831.40)</p>	<p>37</p>
<p>OA 3 Informations et conseils aux salariés L'art. 331, al. 4, CO oblige l'employeur à renseigner son personnel en matière de prévoyance, ce qui comprend également la prévoyance professionnelle.</p>	<p>art. 331, al. 4, CO (RS 220)</p>	<p>6</p>
<p>OA 4 Décompte des salaires et gestion du personnel propres à la LPP Décomptes LPP, décomptes annuels, examen des affaires concernant le personnel et paiement des cotisations.</p>	<p>art. 51 a, al. 2, let. g LPP art. 66, al. 4, LPP art. 10 et art. 31 OPP 2</p>	<p>35 Les coûts dus à la réglementation comprennent, outre les tâches spécifiques à la LPP, des charges induites par les normes comptables. Une distinction n'est pas possible.</p>
<p>OA 5 Examen de la solution LPP et des plans de prévoyance L'employeur doit créer une institution de prévoyance ou s'y affilier. Il la choisit d'entente avec son personnel.</p>	<p>art. 11, al. 1, 2 et 3, LPP</p>	<p>0 Les entreprises supportent ces coûts avec ou sans réglementation, car elles assurent une prévoyance indépendamment du régime obligatoire LPP (= frais inhérents).</p>

Titre et description	Bases légales	Coûts de la réglementation (en mio de CHF) / Remarques
OA 6 Liquidation partielle Lorsque l'effectif du personnel subit une réduction considérable, qu'une entreprise affiliée est restructurée ou que le contrat d'affiliation est résilié.	art. 27g et 27h OPP 2 art. 53d, al. 1 LPP	26
Total		120 mio CHF

Les participants à l'atelier mentionné ci-dessus ont cherché à savoir si la réforme structurelle – la création de la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP) – et la surveillance directe récemment mise en place ont généré des coûts supplémentaires pour les employeurs en déléguant de nouvelles tâches aux entreprises. Cela ne semble pas être le cas. Les nouvelles institutions n'ont manifestement pas eu d'effet réflexe qui occasionnerait des coûts aux entreprises.

3.4 Propositions d'amélioration

Nous présentons ci-dessous des mesures largement approuvées par les acteurs concernés et qui permettraient aux entreprises de réduire leurs coûts.

Diminution du nombre d'annonces de changements de salaire en cours d'année

L'obligation faite aux employeurs d'annoncer les changements de salaire à leur institution de prévoyance (art. 10 OPP 2²¹) engendre des coûts annuels de 13 millions de francs. On estime à 4,4 millions le nombre de changements de salaire annoncés pour les 3,6 millions d'assurés actifs; cela permet de supposer que 800 000 annonces de changement de salaires par an se font en cours d'année. L'objectif de cette mesure est de réduire le nombre d'annonces faites en cours d'année. Des institutions autonomes et des institutions collectives utilisent d'ores et déjà la possibilité d'annoncer à l'avance le salaire coordonné annuel (art. 3, al. 1, let. b, OPP 2)²².

²¹ « L'employeur est tenu d'annoncer à l'institution de prévoyance tous les salariés soumis à l'assurance obligatoire et de lui fournir les indications nécessaires à la tenue des comptes de vieillesse et au calcul des cotisations. »

²² L'art. 3, al. 1, let. b, OPP 2 dispose que l'institution de prévoyance « peut fixer d'avance le salaire coordonné annuel à partir du dernier salaire annuel connu » et que « les changements déjà convenus au moment de la fixation du salaire coordonné seront pris en considération ».

6. Diminution du nombre d'annonces de changement de salaire en cours d'année

Proposition : les employeurs n'annoncent qu'une fois par an et à l'avance les salaires annuels (cf. art. 3, al. 1, let. b, OPP 2). Font exception les événements au sens de l'art. 10 OPP 2 et de l'art. 1, al. 1, OLP, qui devront toujours être annoncés en cours d'année.

Potentiel de réduction des coûts : les coûts des 800 000 annonces faites en cours d'année²³ sont estimés à près de 2 millions de francs par an. Le potentiel d'économie est lui évalué à 10 %.

Remarque(s) : dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme « Prévoyance vieillesse 2020 », il faut doter l'art. 10 OPP 2 d'un deuxième alinéa.

Responsabilité : OFAS

Délai : 2020 (« Prévoyance vieillesse 2020 »)

Réduction des cas ne présentant pas de difficultés dans le cadre d'une liquidation partielle
L'étude *Verwaltungskosten der 2. Säule* estime à 3000 le nombre de liquidations partielles²⁴ survenant chaque année pour un coût estimé à près de 26 millions de francs, en tablant sur une durée moyenne de 15 jours de travail par liquidation²⁵. Les liquidations partielles d'une institution disposant de peu de fonds libres ou présentant un découvert minime exigent proportionnellement beaucoup de travail de la part de l'employeur. Il vaut par conséquent la peine de réduire le nombre de cas ne présentant pas de difficultés. Les données à disposition ne permettent pas d'estimer le potentiel d'économie de cette mesure.

7. Réduction des cas ne présentant pas de difficultés dans le cadre d'une liquidation partielle

Proposition : le Conseil fédéral peut édicter la règle qu'il ne soit pas obligatoire de procéder à une liquidation partielle lorsque l'institution de prévoyance dispose de peu de fonds libres ou que le découvert est minime.

Potentiel de réduction des coûts : on estime les coûts annuels supportés par les entreprises pour les liquidations partielles à près de 26 millions de francs ; une partie de ce montant peut être économisée.

Remarque(s) : dans le cadre de la réforme « Prévoyance vieillesse 2020 », il faut compléter l'article 53d, al. 1, LPP, par une délégation de compétence au Conseil fédéral, qui lui permette d'édicter des dérogations pour les cas dans lesquels on peut renoncer à une liquidation partielle en raison du coût disproportionné qu'elle occasionnerait.

Responsabilité : OFAS

Délai : 2020 (« Prévoyance vieillesse 2020 »)

Les principes inscrits dans la Constitution doivent être respectés lors d'une liquidation partielle. Il faudrait en particulier veiller à l'égalité de traitement des assurés lorsqu'on renonce à répartir un découvert ou à distribuer des fonds libres. A cet effet, il convient d'énoncer des critères objectifs pour la détermination des montants. Certains règlements de liquidation partielle (cf. art. 53b, LPP) prévoient de ne pas distribuer les fonds libres si ces derniers représentent moins de 5 % de l'avoir de vieillesse des assurés actifs qui restent dans l'institution affiliée, et s'ils s'élèvent en moyenne à moins de 1000 francs par individu pour ce groupe. En revanche, le découvert est réparti.

²³ Verwaltungskosten der 2. Säule in Vorsorgeeinrichtungen und Unternehmen, auteurs : Hornung, Daniel ; Beer-Toth, Krisztina ; Bernhard, Thomas ; Gardiol, Lucien ; Röthlisberger, Thomas (texte en allemand, avec résumé en français).

²⁴ L'art. 53b LPP dispose que les conditions pour une liquidation partielle sont présumées remplies lorsque a) l'effectif du personnel subit une réduction considérable, b) qu'une entreprise est restructurée ou c) que le contrat d'affiliation est résilié.

²⁵ Atelier mené avec des représentants du monde de l'économie, OFAS et SECO, 1er juillet 2013, estimations du temps de travail occasionné par une liquidation partielle : de trois jours pour les cas simples à trente jours pour les cas complexes.

4 Droit comptable, droit de la révision et de la surveillance de la révision

4.1 Introduction

Depuis plusieurs siècles, la tenue et la présentation des comptes sont considérées comme faisant partie des tâches principales de la direction d'une entreprise. Ce ne sont pas des « inventions » du législateur, mais une nécessité liée à la gestion d'entreprise. Aussi la comptabilité remplit-elle une série de fonctions importantes, que ce soit pour l'élimination d'asymétries de l'information, en tant qu'outil d'analyse de performance de l'entreprise ou comme base de gestion des ressources. Par ailleurs, bon nombre de branches du droit ont un lien direct avec le droit comptable, comme le droit de la famille, le droit des successions, le droit des assurances sociales, le droit fiscal, le droit des subventions, le droit de la surveillance et le droit pénal. Ainsi, le droit fiscal s'appuie sur les comptes annuels établis selon le droit commercial (principe de l'importance déterminante), ce qui rend superflue l'adoption de dispositions spécifiques (hormis quelques exceptions).

Le droit de la révision vise plusieurs objectifs de protection : dans les sociétés ouvertes au public et les entreprises importantes, la révision des comptes annuels et des comptes de groupe sert avant tout à protéger les investisseurs. Dans toutes les autres entreprises ayant un certain poids économique, ce sont les intérêts publics qui exigent une révision. Dans les sociétés de droit privé, la protection des actionnaires minoritaires peut nécessiter une révision. Pour les formes juridiques qui limitent la responsabilité civile à la fortune sociale, la révision sert à protéger les créanciers.

L'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision garantit, grâce à son régime d'agrément, que les prestations en matière de révision ne sont fournies que par des spécialistes suffisamment qualifiés. Les organes de révision des sociétés ouvertes au public sont par ailleurs soumis à la surveillance de l'Etat.

Le présent chapitre se fonde sur une étude réalisée par l'Institut de management public de la Haute école zurichoise en sciences appliquées (ZHAW) sur mandat de l'Office fédéral de la justice (OFJ)²⁶.

4.2 Définition du domaine

L'analyse des coûts porte sur les entreprises individuelles inscrites au registre du commerce dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 100 000 francs, les sociétés anonymes (SA) et les sociétés à responsabilité limitée (Sàrl). L'accent est mis sur les catégories composées de PME, à savoir les entreprises individuelles, Sàrl et SA ayant renoncé à la révision (*opting-out*) et les Sàrl et SA soumises à un contrôle restreint. L'année 2012 et le droit applicable cette année-là en matière de présentation des comptes, de surveillance de la révision et de révision ont été choisis comme référence et point de départ de l'étude.

En ce qui concerne le contrôle ordinaire, il a été tenu compte des nouveaux seuils applicables à partir du 1^{er} janvier 2012 : 20 millions de francs pour le total du bilan, 40 millions de francs pour le chiffre d'affaires et 250 emplois à plein temps pour l'effectif. Le nouveau droit comptable, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, a également été pris en considération dans la mesure du possible.

²⁶ «Regulierungskostenanalyse des Rechnungslegungs- und Revisions(aufsichts)rechts» disponible sous : www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/aktuell.html

4.3 Coûts de la réglementation

L'approche méthodologique retenue s'inspire largement du manuel « Check-up de la réglementation » élaboré par le Secrétariat d'Etat à l'économie ; aucune divergence significative n'est à relever.

Coûts de la réglementation – Droit comptable, droit de la révision et de la surveillance de la révision

Titre et description	Bases légales	Coûts de la réglementation (en mio de CHF)
<u>Obligation d'établir des comptes</u> Les coûts globaux sont induits par les obligations d'action suivantes : <ul style="list-style-type: none"> – établissement du compte de résultats – établissement du rapport annuel – établissement du bilan – établissement de l'annexe – évaluation des risques et contrôle interne – autres 	Art. 662 ss. et 957 ss. CO (RS 220)	1 042 371 53 371 64 97 86
<u>Obligation de révision</u> Les coûts globaux sont induits par les obligations d'action suivantes : <ul style="list-style-type: none"> – contrôle restreint – contrôle ordinaire – autres 	Art. 727 ss. CO	617 406 176 35
<u>Agrément et surveillance de la révision</u> Les coûts globaux sont induits par les obligations d'action suivantes : <ul style="list-style-type: none"> – surveillance de la révision – agrément en qualité d'entreprise de révision 	Art. 4 ss., 16 et 21 LSR (RS 221.302)	5,8 4,6 1,2
Total		1 666 mio CHF

Lors des travaux d'évaluation, des coûts de la réglementation uniques qui correspondent à des tâches exécutées une seule fois par les entreprises ont aussi été relevés. Il s'agissait d'évaluer les activités en lien avec les révisions législatives. A titre d'exemple, une entreprise qui s'est décidée pour l'*opting-out* durant la période 2008-2012 a eu des frais liés à ce changement de statut qui ne sont intervenus que l'année du changement (notons que cet investissement initial permet par la suite des économies de coûts de la réglementation pour ces mêmes entreprises). Le total de ce type de coûts uniques a été évalué à 372 millions. Ces coûts ne se reproduiront pas dans le futur. Ils montrent cependant, comme cela a été évoqué dans la partie I de ce rapport, que les modifications de législation peuvent entraîner des coûts importants pour les entreprises.

4.4 Propositions d'amélioration

Globalement, les coûts annuels imputables au droit comptable et au droit de la révision sont estimés à 12,4 milliards de francs en termes bruts. Une grande part de ces coûts ont été considérés comme inhérents à l'activité normale des entreprises, de sorte que les coûts (nets) de la réglementation, nettement moindres, avoisinent 1,66 milliard de francs.

Droit comptable

La majorité des coûts sont imputables au droit comptable. En termes bruts, ils se situent autour de 11,5 milliards de francs. Toutefois, environ 90 % de ces frais sont jugés inhérents à l'activité normale des entreprises, si bien que les coûts de la réglementation s'élèvent à

environ 1 milliard de francs. Cela témoigne du fait que la comptabilité n'est pas une « invention » du législateur, mais une nécessité liée à la gestion d'entreprise. La majorité des coûts sont supportés par les catégories composées de PME. Chaque PME débourse en moyenne quelque 2000 francs (en termes nets), une somme globalement faible. L'analyse confirme que le droit comptable se caractérise par une quantité relativement faible de dispositions légales et qu'il a été développé en prenant les besoins des PME en considération. Le nouveau droit comptable (entré en vigueur le 1.1.2013) allège encore davantage la charge pesant sur ces dernières, dans la mesure où elles sont exemptées de l'évaluation des risques et du rapport annuel. Compte tenu des coûts globalement bas de la réglementation, de la faible densité législative et des allègements administratifs dont profiteront les PME à l'avenir, le droit comptable n'offre pas de potentiel d'amélioration. S'agissant des grandes entreprises, l'obligation de consolidation à la valeur comptable pourrait être simplifiée.

8. Examen de la consolidation à la valeur comptable

Les grandes entreprises non cotées en bourse doivent en principe présenter leurs comptes consolidés à la valeur comptable (art. 963*b*, al. 3, CO). La présentation des comptes consolidés à la valeur comptable occasionne des coûts, tout en offrant une utilité relativement faible aux yeux des entreprises concernées. Cette obligation pourrait être supprimée. Il serait aussi envisageable de relever les valeurs seuils applicables aux comptes consolidés tout en imposant leur établissement selon une norme comptable reconnue (*true and fair view*).

Potentiel de réduction des coûts : 23,5 millions de francs en cas de suppression de la consolidation à la valeur comptable, moins si les valeurs seuils applicables aux comptes consolidés sont relevées.

Remarque(s) : un examen plus approfondi paraît indiqué, par exemple dans le cadre de la révision du droit des sociétés anonymes.

Responsabilité : DFJP

Délai : mise en consultation du projet de droit des sociétés anonymes avant fin 2014

Droit de la révision

Les coûts bruts de la révision ont été estimés à quelque 800 millions de francs ; une part déterminante est imputable aux honoraires des réviseurs externes (727 millions). Environ un quart des coûts ont été identifiés comme étant inhérents à l'activité normale des entreprises, puisque nul ne conteste que la révision fait office d'assurance qualité. Toutefois, la part importante et croissante de l'*opting-out* indique que beaucoup de PME renoncent à la révision pour des raisons financières. La révision implique une pesée d'intérêts entre les frais qu'elle engendre pour l'entreprise contrôlée et son utilité pour celle-ci et la société. Les valeurs seuils actuelles applicables au contrôle ordinaire, qui sont élevées en comparaison internationale, en tiennent compte puisqu'elles sont définies en fonction du poids économique des entreprises. La majorité des PME soumises à la révision font en effet l'objet d'un contrôle restreint. Les frais résultant d'un contrôle restreint sont nettement plus faibles que ceux qu'entraîne un contrôle ordinaire, mais ils sont néanmoins jugés importants par certaines entreprises. Ils semblent toutefois acceptables au regard de la protection des groupes concernés et de l'utilité globale pour la société. Pour ce qui est des sociétés moyennes à grandes, il faudrait à tout le moins que le conseil d'administration et la direction, s'ils décident de renoncer à la révision, prennent des mesures internes de contrôle considérables pour s'acquitter de leurs responsabilités. Relever davantage les valeurs seuils ne paraît pas indiqué au vu de cette pesée des intérêts.

Droit de la surveillance de la révision

Les coûts annuels résultant de l'obligation d'agir « surveillance de la révision » ont été estimés à quelque 4,6 millions de francs ; ils sont imputables en grande partie aux

émoluments annuels de surveillance et d'inspection perçus par l'Autorité de surveillance en matière de révision (3,9 millions). La surveillance de la révision n'est pas contestée par les entreprises de révision participant à l'étude. Elle est reconnue comme une conséquence de la nécessaire indépendance des réviseurs, tout comme le fait que la révision génère des coûts. Les frais liés à l'agrément des personnes physiques et des entreprises de révision, qui résultent principalement des émoluments d'agrément, sont acceptables. Les émoluments et les frais internes générés par l'agrément, l'inspection et la satisfaction des exigences de qualité des entreprises de révision soumises à la surveillance de l'Etat sont importants pour ces dernières, mais ils sont acceptés comme une conséquence de la réglementation. Enfin, il faut relever que des coûts élevés sont occasionnés aux cinq principales entreprises suisses de révision soumises à la surveillance de l'Etat par l'organe de régulation et de surveillance des Etats-Unis, qui intervient directement dans certaines circonstances. La reconnaissance de la surveillance suisse par le régulateur américain entraînerait en l'espèce des économies appréciables, mais elle n'est pas du ressort du législateur suisse.

5 Admission de travailleurs étrangers sur le marché du travail suisse

5.1 Introduction

La proportion d'étrangers au sein de la population résidante a augmenté ces dernières années, alors que la population suisse stagne en raison du faible taux de naissances. Environ deux tiers de cette croissance est enregistrée chez les ressortissants de pays de l'Union européenne (UE) et de l'AELE, le reste provenant de pays tiers. Cette évolution s'explique notamment par les grands besoins de l'économie en spécialistes car de nombreuses branches font état d'une pénurie de main d'œuvre. Le recrutement d'étrangers permet à l'économie d'exploiter les potentiels de croissance. L'immigration renforce toutefois les besoins de changements structurels et de réformes dans différents domaines. Ainsi, les principaux objectifs de la réglementation et l'utilité économique qui y est associée sont axés sur la réalisation contrôlée de la politique migratoire.

L'Office fédéral des migrations (ODM) a chargé B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung d'effectuer une analyse des coûts engendrés par la réglementation dans ce domaine²⁷.

5.2 Définition du domaine

La présente évaluation des coûts de la réglementation porte sur l'admission des travailleurs étrangers sur le marché du travail suisse et se focalise, conformément aux objectifs de l'étude, sur les personnes exerçant une activité dépendante. L'étude se limite à l'analyse des obligations d'agir qui sont directement liées à l'admission sur le marché du travail suisse et relèvent de la compétence des cantons ou de l'ODM. D'autres obligations relatives à l'engagement de travailleurs étrangers n'ont donc pas été prises en compte dans cette étude. Il en va ainsi notamment de l'obligation de collaborer dans le cadre de contrôles découlant des mesures d'accompagnement et des tâches relevant du droit des assurances sociales ou de l'imposition à la source.

Une des spécificités de ce domaine réside dans le fait que, pour la majeure partie des autorisations octroyées annuellement, les obligations légales s'adressent à l'employé et non à l'employeur. Tel est notamment le cas des ressortissants d'Etats membres de l'UE-25 ou de l'AELE. Par ailleurs, les coûts pour les détachements d'étrangers en Suisse (par ex. :

²⁷ «Schätzung der Kosten und Vereinfachung der Regulierungen im Bereich der Zulassung von ausländischen Erwerbstätigen zum schweizerischen Arbeitsmarkt» disponible sous : <http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/berichte.html>

prestataires de services étrangers) ont été calculés à part; dans ces cas-là, l'obligation revient à l'employeur étranger, lequel supporte *de iure* les frais afférents.

5.3 Coûts de la réglementation

La réalisation de cette étude s'est fondée principalement sur les instructions du « Check-up de la réglementation », à l'exception de trois éléments :

1. Le check-up de la réglementation recommande de sélectionner 10 à 30 obligations d'agir. La présente étude n'en a pris en compte que sept, afin de pouvoir couvrir l'admission sur le marché du travail dans les limites fixées dans la définition du domaine décrite plus haut.
2. Les estimations pour cette étude ont été réalisées en parallèle par des experts et par des entreprises. En effet, les associations interrogées, notamment, ont estimé manquer d'expérience pratique et ont soit transmis le questionnaire à des entreprises, soit invité les enquêteurs à s'adresser à des entreprises.
3. Une enquête complémentaire écrite a été menée auprès des cantons afin de déterminer les différences en matière d'exécution au niveau cantonal et de combler des lacunes concernant les données (par ex. émoluments cantonaux par demande).

Les bases légales déterminantes pour la présente étude figurent dans le tableau ci-dessous.

Bases légales

Titre et description	Bases légales
Autorisation en cas de séjour avec activité lucrative	Art. 11 LEtr (RS 142.20)
Démonstration des efforts déployés en matière de recrutement et respect des qualifications personnelles	Art. 21 LEtr Art. 23 LEtr
Eclaircissements/collecte d'informations en vue du respect des conditions usuelles dans la branche et le lieu	Art. 22 LEtr Art. 2 LDét (RS 823.20)
Vérification que l'étranger est autorisé à exercer une activité lucrative en Suisse en examinant son titre de séjour ou en se renseignant auprès des autorités compétentes	Art. 91 LEtr
Versement/paiement des émoluments pour les demandes d'autorisations	Art. 123 LEtr Art. 3, 8 (4), 11 Oem-LEtr (RS 142.209)
Annonce d'une prise d'emploi	Art. 9, 1 ^{bis} , OLCP (RS 142.203)
Annonce d'un détachement	Art. 6 LDét Art. 6 ODét (RS 823.201)

Dans les faits, les résultats de l'analyse des bases légales ne reflètent pas suffisamment la pratique des entreprises. En conséquence, les bases légales déterminantes ont été regroupées de manière à illustrer un processus « type » d'obtention d'une autorisation (=obligation d'agir). Ce procédé a permis d'améliorer la clarté des bases légales sorties de leur contexte, et par là de simplifier l'estimation des coûts. Le tableau suivant illustre les trois obligations d'agir et les coûts de la réglementation correspondants²⁸.

²⁸ Les nombres de cas sur lesquels se base le calcul : 208'249 cas pour des ressortissants de l'UE-25/AELE, 27'102 demandes pour des ressortissants d'Etats tiers et de l'UE-2 ainsi que 92'022 annonces.

Obligations d'agir

Titre et description	Bases légales	Coûts de la réglementation (en mio de CHF)
Autorisation UE-25/AELE	Diverses, cf. tableau "Bases légales"	5,2
Autorisation de travail Etats tiers et UE-2	Diverses, cf. tableau "Bases légales"	13,2
Procédure d'annonce (prise d'emploi)	Diverses, cf. tableau "Bases légales"	1,6
Total		20 mio CHF

En comparaison avec les autres domaines examinés au cours de ce projet, ces coûts s'avèrent relativement bas. Cet état de fait résulte des spécificités du domaine examiné, de l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) et de diverses mesures (cf. chapitre 6 de l'étude de B,S,S.) adoptées ces dernières années en vue de simplifier la réglementation.

5.4 Propositions d'amélioration

Il ressort des entretiens menés avec les représentants des entreprises que la réglementation légale est très bien acceptée. Les entreprises interrogées ont réitéré leur compréhension face à la nécessité d'utiliser les procédures d'autorisation et d'annonce pour gérer et contrôler la migration. Le système binaire d'admission ne fait pas l'objet de critiques fondamentales ; néanmoins, des améliorations ponctuelles sont souhaitées. Si l'écho est majoritairement positif dans ce domaine, il est aussi fait état de certains problèmes. D'après les entreprises consultées, la plupart de ces problèmes résultent des différences cantonales en matière d'exécution, ce qui concerne tant les processus que l'interprétation des bases légales, et du manque de possibilités d'utiliser les systèmes modernes de communication dans les échanges avec l'administration. Même si la marge de manœuvre quant à la réduction des coûts pour les entreprises est extrêmement limitée²⁹, les trois propositions de simplification ci-après, suggérées par les représentants de l'économie, peuvent être envisagées.

²⁹ Les coûts de cette réglementation sont déjà très bas. Si l'on déduit du montant total les coûts du domaine de l'ALCP, lesquels ont d'ores et déjà été extrêmement simplifiés, les coûts se monteront alors à env. 9,7 millions de francs. Une grande partie de cette somme concerne des coûts irréductibles, tels les émoluments, etc. De plus, d'autres mesures de simplification sont en cours de réalisation (eGOV, optimisation en matière de visa, etc.).

9. Harmonisation des formulaires et annexes cantonaux

Cette proposition d'amélioration vise une harmonisation des formulaires cantonaux de demande d'autorisations ainsi qu'une uniformisation des documents à fournir.

Potential de réduction des coûts : cette proposition n'implique aucun engagement juridique pour les entreprises. En conséquence, elle n'a pas été prise en compte dans l'estimation des coûts. Pourtant, cette mesure est celle citée le plus souvent par les représentants des entreprises consultés, car elle permettrait manifestement de faciliter le travail aux entreprises de manière non négligeable.

Remarque(s) : cette proposition n'ayant aucun impact négatif sur l'utilité de la réglementation, aucune AIR³⁰ n'a été effectuée. L'ODM peut proposer aux représentants des autorités cantonales d'unifier leurs formulaires de demande et les listes de documents à fournir.

Responsabilité : ODM/Cantons

Délai : 2016

10. Portail d'admission en ligne (centralisé/cantonal) destiné à la communication électronique entre les entreprises et les autorités cantonales

Cette proposition d'amélioration vise à créer un portail informatique centralisé permettant aux demandeurs de transmettre les pièces du dossier en ligne. De même, l'ensemble de la correspondance devrait alors être échangé exclusivement par voie électronique durant le processus administratif. Le projet eGOV/eARB, qui est en cours de développement à l'ODM, prévoit la transmission électronique de dossiers entre autorités cantonales et fédérales.

Potential de réduction des coûts : cette proposition recèle un potentiel considérable en matière d'économies puisqu'elle doit permettre de simplifier, d'harmoniser et d'accélérer de manière significative les processus administratifs. C'est pourquoi, cette proposition figure en deuxième place sur la liste des priorités des représentants des entreprises.

Remarque(s) : cette proposition n'ayant aucun impact négatif sur l'utilité de la réglementation, aucune AIR n'a été effectuée. Toutefois, la mise en œuvre de cette proposition s'avère très complexe et nécessite un fort investissement financier. De plus, il faudrait réaliser un examen préalable sur la faisabilité d'un tel dispositif.

Responsabilité : ODM/Cantons

Délai : réalisation d'ici à 2018, introduction à partir de 2019

11. Marche à suivre sur la première page du système d'annonce (la première page du système d'annonce indique clairement ce qui est demandé dans les pages suivantes)

Une marche à suivre n'est actuellement disponible que sur la page d'accueil de l'ODM. La marche à suivre doit être mise en ligne de manière bien visible sur la page de démarrage de la procédure d'annonce. Il semble que cette proposition revête un grand intérêt aux yeux des représentants des entreprises (en particulier des PME).

Potential de réduction des coûts : cette proposition permet dans une certaine mesure de faciliter le travail.

Remarque(s) : cette proposition n'ayant aucun impact négatif sur l'utilité de la réglementation, aucune AIR n'a été effectuée.

Responsabilité : ODM

Délai : 2015

³⁰ Analyse d'impact de la réglementation (cf. Checkup de la réglementation).

6 Imposition des entreprises

6.1 Introduction

La perception des impôts permet de couvrir les besoins financiers de la Confédération, des cantons et des communes. Les impôts peuvent remplir par ailleurs des objectifs d'incitation ainsi que des objectifs de répartition. Pour les acteurs impliqués, les impôts entraînent des coûts liés à l'acquittement de leurs obligations fiscales.

Le présent chapitre se fonde sur une étude de PricewaterhouseCoopers SA (PwC), mandatée par l'Administration fédérale des contributions (AFC)³¹. Le but de cette étude était, d'une part, de mesurer les coûts de la réglementation dans le cadre des impôts frappant les entreprises, à savoir les impôts sur les bénéfices et sur le capital ainsi que d'autres impôts (par ex. l'impôt à la source sur les revenus), et, d'autre part, de proposer des mesures permettant de réduire ces coûts de la réglementation.

6.2 Définition du domaine

Dans le domaine de l'imposition des entreprises, toutes les obligations d'agir entraînant des coûts de la réglementation notables ont été prises en considération. Les mesures ont porté sur les coûts de la réglementation des personnes morales.

La présente étude de PwC n'empiète pas sur les autres études menées dans le cadre du Check-up de la réglementation comme le domaine du droit comptable, du droit en matière de révision ou des assurances sociales. En effet, le certificat de salaire n'est ici pris en compte qu'en relation avec les frais liés à l'imposition (délimitation par rapport à l'étude sur le droit des assurances sociales).

Les frais inhérents à l'activité normale (en allemand, *Sowieso-Kosten*) n'ont pas été présentés séparément dans l'étude, soit parce que la définition des obligations d'agir se fonde exclusivement sur des obligations ne découlant que de la législation fiscale, soit parce que seule la partie due exclusivement aux impôts a été évaluée.

6.3 Coûts de la réglementation

Coûts de la réglementation – Imposition des entreprises

Titre et description	Bases légales	Coûts de la réglementation (en mio de CHF)
Impôt sur les bénéfices/impôt sur le capital (perception commune)		
Assujettissement	art. 20 ss LHID (RS 642.14) art. 50 ss LIFD (RS 642.11)	5,4
Déclaration d'impôt	art. 42 LHID art. 124 LIFD	192,0
Obligations de renseigner	art. 43 ss LHID art. 123, 126, 129 LIFD	148,5

³¹ «Messung der Regulierungskosten im Bereich Steuern», disponible sous : <http://www.estv.admin.ch/>

Titre et description	Bases légales	Coûts de la réglementation (en mio de CHF)
Voies de recours	art. 48, 50, 51 LHID art. 130 ss, 140 ss LIFD	Action facultative
Total impôts sur les bénéfices/sur le capital		345,9
Autres impôts		
Impôt sur les gains immobiliers	art. 12 LHID	Non relevé
Droit de timbre d'émission sur les fonds propres	art. 5 ss LT (RS 641.10)	1,3
Droit de timbre de négociation	art. 13 ss LT	21,2
Impôt à la source sur le revenu	art. 32 ss LHID art. 83 ss LIFD	249,3
Impôt anticipé	art. 4 ss LIA (RS 642.21)	73,7
Droit de timbre sur les primes d'assurance	art. 21 ss LT	47,0
Total autres impôts		392,5
Somme		738,6 mio CHF

L'étude de PwC comporte des estimations en ce qui concerne non seulement les obligations d'action découlant de la législation fiscale, mais aussi les actions volontaires. Celles-ci ne sont certes pas prescrites par la loi, mais – du point de vue du contribuable – le déclencheur de ces actions pertinentes sur le plan économique est bel et bien le droit fiscal. Les coûts estimés des principales actions volontaires (notamment la clôture des comptes conforme au droit fiscal, la remise de l'impôt, les *rulings* et les prix de transfert) s'élèvent à quelque 238 millions de francs. Ils ne sont pas mentionnés dans le tableau.

Dans le cadre de l'impôt sur les bénéfices, les coûts de réglementation les plus élevés sont occasionnés, parmi les nombreuses obligations d'agir, par les obligations liées à l'établissement de la déclaration d'impôt (par ex. le fait de remplir le formulaire et de préparer les annexes) par les obligations de renseigner (par ex. le fait d'établir le certificat de salaire) et par les obligations de collaborer.

Parmi les autres impôts, c'est l'impôt à la source sur le revenu qui engendre les coûts de réglementation les plus élevés.

6.4 Propositions d'amélioration

En élaborant les propositions d'amélioration, PwC s'est fondé aussi bien sur les estimations des experts que sur les résultats d'une enquête menée auprès de 32 entreprises. Les auteurs de l'étude ont réparti les propositions selon les critères suivants:

- Potentiel de réduction des coûts de réglementation pour les entreprises concernées
- Durée/faisabilité
- Coûts incombant aux autorités

Les entreprises ayant participé à l'enquête ont indiqué que les principaux problèmes qu'elles rencontrent sont liés en particulier aux différences procédurales entre les cantons (par ex. en

ce qui concerne l'impôt à la source), le manque de reconnaissance des rulings entre les cantons et, enfin, les longs délais d'archivage.

Parmi les mesures proposées par PwC, le Conseil fédéral considère que les mesures suivantes méritent d'être examinées.

12. Renforcement de l'harmonisation fiscale formelle dans le domaine des délais et des intervalles de paiement	
Cette proposition concerne la coordination des procédures entre les cantons par une harmonisation des délais et des intervalles de paiement.	
Potentiel de réduction des coûts : selon l'estimation des experts, moyen	
Remarque(s) : Dans le cadre de l'impôt sur les bénéfiques, de l'impôt sur les gains immobiliers et de l'impôt à la source sur le revenu, l'harmonisation des délais et des intervalles de paiement diminuerait les coûts de réglementation incombant aux contribuables, sans que les cantons (ou des tiers) ne doivent acquitter des frais élevés à long terme. Une harmonisation telle que la proposent les experts ne peut être élaborée qu'en collaboration avec les cantons.	
Responsabilité : DFF/Cantons	Délai : 2016

13. Suppression du droit de timbre d'émission sur les fonds propres	
Actuellement, on examine si le droit d'émission sur fonds propres peut être supprimé dans le cadre de la 3 ^e réforme de l'imposition des entreprises (RIE III). La RIE III a cependant d'autres objectifs prioritaires, de telle sorte que l'abaissement des coûts de réglementation constituerait, le cas échéant, un objectif complémentaire.	
Potentiel de réduction des coûts : faible	
Remarque(s) : Le droit de timbre d'émission sur les fonds étrangers a déjà été supprimé au 1.3.2012.	
Responsabilité : DFF/Conseil fédéral	Délai : Suppression du droit de timbre d'émission sur les fonds propres dans le cadre de la RIE III

Le Conseil fédéral n'entend pas entrer en matière sur une suppression de l'impôt sur les gains immobiliers financée par une augmentation du taux de l'impôt sur les bénéfiques (comme le propose PwC). La fixation du taux de l'impôt sur les bénéfiques relève en effet de la compétence des cantons. Par ailleurs, le transfert des charges de l'impôt sur les gains immobiliers vers l'impôt sur les bénéfiques doit être rejeté pour des motifs d'efficacité et des motifs liés à la place économique de la Suisse.

En ce qui concerne la proposition de PwC de mettre en place une gestion de l'information, on soulignera que les personnes morales sont déjà taxées par les cantons en ce qui concerne l'impôt sur les bénéfiques. A l'échelle internationale, il existe déjà, lorsque les interprétations relatives aux prix de transfert divergent, la possibilité de recourir à une procédure amiable et, lorsqu'une convention contre les doubles impositions le prévoit, à un arbitrage. En outre, la marge de manœuvre de la Suisse est restreinte, car la réduction des coûts de réglementation en ce qui concerne les transactions internationales ne peut pas se faire sans la collaboration du pays étranger concerné.

En ce qui concerne l'impôt à la source sur le revenu, qui cause les coûts de la réglementation les plus élevés après l'impôt sur les bénéfiques, un pas important vers la baisse des coûts de la réglementation sera franchi dans tous les cantons avec l'introduction, à compter du 1^{er} janvier 2014, de la procédure électronique de déclaration des salaires

(ELM/QSt; *elektronisches Lohnmeldeverfahren*) (ELM/QSt comporte par ex. l'unification des codes tarifaires de l'impôt à la source, les périodes de décompte mensuelles). En outre, les entreprises verront une partie des coûts de la réglementation remboursée puisque des commissions de perception leurs sont versées. Ce remboursement, qui ne figure pas dans les coûts de réglementation présentés dans le tableau, relativise la charge administrative occasionnée aux entreprises par le prélèvement de l'impôt à la source.

Le Conseil fédéral rejette également la proposition de PwC qui consiste à accorder, dans les questions de droit fiscal intercantionales, la compétence décisionnelle au canton du siège principal, c'est-à-dire à reconnaître les *rulings* entre les cantons. Une telle mesure affaiblirait l'autonomie des cantons.

Proposition «Procédure de décompte de l'impôt sur les bénéfices entièrement électronique»: cette mesure a été présentée dans un rapport intitulé «Allégement administratif des entreprises» établi en 2011. Le 29 novembre 2012, le comité directeur de la Conférence suisse des impôts a décidé de ne pas poursuivre et, partant, de ne pas financer l'idée de projet concernant le développement d'une norme en matière de déclaration électronique de l'impôt pour les personnes morales basée sur le langage informatique XBRL. Cette décision se fondait notamment sur le raisonnement qu'il convenait d'attendre la mise en œuvre du nouveau droit comptable, applicable depuis 2013.

7 Taxe sur la valeur ajoutée

7.1 Introduction

La part des recettes de la TVA aux recettes fiscales de la Confédération s'élève à environ 35 %. Une partie des recettes de la TVA est affectée à l'AVS, au financement des grands projets ferroviaires et au financement de l'AI. La TVA est fondée sur l'utilisation privée des revenus et de la fortune à des fins de consommation. Il faut préciser toutefois que n'est pas assujéti à la TVA le consommateur, mais l'entreprise.

L'Administration fédérale des contributions (AFC) a mandaté PricewaterhouseCoopers S.A. (PwC) pour calculer les coûts de la réglementation liés à la TVA³². Le présent chapitre se fonde sur ces travaux.

7.2 Définition du domaine

Toutes les obligations d'agir entraînant des coûts de la réglementation ont été examinées pour quelque 350 000 assujettis. En outre, les conséquences sur les coûts de la réglementation de la réforme de la TVA entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010 ont été évaluées. D'après l'étude de PwC, cette réforme a permis à elle seule une réduction des coûts de la réglementation de l'ordre de 24 %.

La présente étude de PwC se distingue des autres études menées dans le domaine du droit comptable et du droit en matière de révision ou dans le domaine de la procédure douanière. Par exemple, cette étude ne prend en compte les tâches comptables que dans la mesure où le droit sur la TVA prévoit des dispositions allant au-delà du droit comptable (par ex. des délais d'archivage plus longs en ce qui concerne les documents relatifs à des immeubles). Cette étude ne prend pas non plus en compte les dépenses des entreprises liées à l'impôt sur les importations (TVA sur l'importation de biens).

³² «Messung der Regulierungskosten im Bereich Steuern», disponible sous : <http://www.estv.admin.ch/>

7.3 Coûts de la réglementation

Coûts de la réglementation – TVA

Titre et description	Bases légales	Coûts de la réglementation (en mio de CHF)
Assujettissement	art. 10 LTVA (RS 641.20)	16,4
Remise du décompte TVA	art. 71 LTVA	61,2
Qualification de prestations (soumises à l'impôt, exclues du champ de l'impôt, prestations pour l'imposition desquelles on a opté, prestations exonérées; différents taux)	art. 18 ss LTVA	291,2
Facture et mention de l'impôt	art. 26 s. LTVA	151,6
Calcul de la déduction de l'impôt préalable	art. 28 ss LTVA	118,6
Procédure de déclaration	art. 38 LTVA	5,0
Correction d'erreurs dans le décompte	art. 72 LTVA	307,2
Obligations de fournir des renseignements	art. 68, 70 LTVA	350,7
Procédures	art. 69, 78, 83 LTVA art. 31 LTAF (RS 173.32) art. 82 LTF (RS 173.110)	89,6
Documents exigés	art. 70 LTVA art. 122 ss OTVA (RS 641.201)	367,9
Somme		1759,4 mio CHF

En 2007, la société Rambøll Management S.A.R.L.³³ a estimé, au moyen du modèle des coûts standard, la hauteur des frais administratifs liés à la TVA suisse à 510 millions de francs, c'est-à-dire à moins d'un quart des frais indiqués par PwC pour la période précédant la réforme. Bien que l'étude de Rambøll ne soit pas fondée sur la même méthode et qu'elle prenne moins largement en compte les obligations d'agir, il n'en demeure pas moins que la différence est très importante. D'un point de vue international, les coûts de réglementation relatifs à la TVA suisse estimés par PwC sont en revanche plutôt modestes. D'après PwC, les coûts de réglementation sont plus élevés (parfois nettement) dans la majorité des pays de l'UE.

7.4 Propositions d'amélioration

Les coûts de la réglementation sont dus en particulier à la complexité de la loi (plusieurs taux, prestations exclues du champ de l'impôt, etc.) et à la difficulté de se procurer les renseignements concernant la pratique en vigueur. Il est à noter que les propositions de PwC se fondent sur des estimations d'experts et sur les résultats d'enquêtes menées auprès de 32 entreprises.

³³ Rambøll Management S.A.R.L., étude «*Messung der Bürokratiekosten der Mehrwertsteuer-Gesetzgebung auf Basis des Standard-Kosten-Modells*», sur mandat du SECO, 2007.

D'après le Conseil fédéral, les mesures ci-dessous peuvent largement contribuer à réduire les coûts de réglementation :

14. Simplification de la TVA (taux unique)	
Système de TVA fondé sur un taux unique et ne connaissant pas d'exceptions	
Potentiel de réduction des coûts : très élevé	
<p>Remarque(s) : Une grande partie des coûts de réglementation dans le domaine de la TVA découlent de problèmes de délimitation, d'une part, entre les prestations imposables et les prestations non-imposables et, d'autre part, entre les différents taux.</p> <p>Dans la partie B de son message du 25 juin 2008 sur la simplification de la TVA (08.053) et dans son message complémentaire du 23 juin 2010 (ad 08.053), le Conseil fédéral a soumis au Parlement un projet contenant un système de TVA simplifié de manière radicale. Ce système, qui prévoyait un taux unique et dans lequel la plupart des exceptions auraient été supprimées, aurait permis d'éliminer un grand nombre de problèmes de délimitation complexes et coûteux. Le 21 décembre 2011, le Conseil national a cependant rejeté définitivement la partie B de la réforme de la TVA.</p> <p>Une simplification radicale du système de la TVA reste cependant un objectif important pour le Conseil fédéral.</p>	
Responsabilité : Conseil fédéral/Parlement	Délai : ---

15. Amélioration de la communication dans le domaine de la TVA (y compris formation du personnel)	
La Division principale de la TVA devrait traiter les demandes aussi rapidement que possible et les collaborateurs devraient être plus facilement joignables et plus disponibles. En outre, il faudrait que des spécialistes soient déterminés pour chaque branche ou qu'un collaborateur soit attribué à chaque assujetti.	
Potentiel de réduction des coûts : moyen; sont concernés en particulier l'obligation de renseigner et les différentes procédures.	
<p>Remarque(s) : Dans l'enquête que l'AFC a lancée en 2012 auprès d'un large panel de partenaires, la Division principale de la TVA a obtenu une évaluation moyenne à positive en ce qui concerne la joignabilité des collaborateurs³⁴.</p> <p>Des demandes écrites adressées au service juridique de la Division principale de la TVA sont traitées dans une moyenne de 30 jours. Dans de nombreux cas, le délai de réponse est nettement moins long. Dans les cas complexes, notamment si l'état de fait demande à être clarifié, ce délai peut toutefois être un peu plus long.</p> <p>En ce qui concerne les branches les plus importantes, des groupes de spécialistes ont en outre été constitués. Ces groupes sont composés de collaborateurs de toutes les divisions afin que les connaissances spécifiques soient, d'une part, mieux disséminées et, d'autre part, approfondies. De plus, des personnes de toutes les unités d'organisation de la Division principale TVA suivront une formation de spécialistes à partir de 2013. Enfin, on soulignera que les grandes entreprises ont aujourd'hui déjà une personne de référence auprès de la Division principale de la TVA.</p>	
Responsabilité : AFC	Délai : 2014

³⁴ <http://www.estv.admin.ch/mwst/org/01494/index.html?lang=de>

16. Amélioration de la documentation relative à la TVA (y compris système de renseignement en ligne)

Amélioration des prestations de l'AFC fournies en ligne en ce qui concerne les exemples présentés, la compréhensibilité et la structure, la communication en fonction du public visé et les modifications de la pratique de l'administration. L'introduction d'un portail en ligne qui permettrait de déposer électroniquement les décomptes de TVA est également souhaitée.

Potentiel de réduction des coûts : moyen

Les coûts seraient principalement réduits dans les domaines de l'obligation de fournir des renseignements, du décompte de TVA et des documents exigés.

Remarque(s) : L'AFC est en train d'élaborer un système d'information en ligne pour les assujettis. Ce système devrait peu à peu remplacer la documentation sur papier. Le système électronique permettra de faciliter très nettement la recherche d'informations, ce qui devrait permettre d'éviter de nombreuses demandes par écrit ou par téléphone adressées à l'AFC. Les informations sont mieux structurées et, par conséquent, plus claires.

Responsabilité : AFC

Délai : 30.06.2015

Le Conseil fédéral estime que la proposition concernant la pratique d'exécution des autorités ne constitue pas une priorité. L'AFC cible d'ores et déjà largement ses contrôles sur les risques. Les contrôles inopinés sont toutefois nécessaires afin que chaque contribuable sente un certain risque de subir un contrôle. De tels contrôles permettent en outre de découvrir de nouveaux risques. Le Conseil fédéral rejette donc l'introduction de seuils d'importance. Il estime notamment qu'il n'est pas admissible que les petites entreprises ne soient jamais contrôlées.

Le **décompte de la TVA totalement électronique** a été présenté dans le rapport intitulé «Allégements administratifs des entreprises» de 2011. Cette mesure a été abandonnée en même temps que le projet INSIEME. Une nouvelle solution pilote a été lancée cet automne et la création d'une nouvelle interface pour la comptabilité a été prévue pour 2016.

8 Procédures douanières à l'importation et à l'exportation

8.1 Introduction

En 2012, la Suisse a importé des marchandises pour une valeur de 277 milliards de francs et en a exporté pour une valeur de 293 milliards de francs³⁵. Les recettes de l'AFD se sont élevées à 23,8 milliards de francs (dont 11,8 milliards de francs de TVA), représentant plus d'un tiers des recettes de la Confédération. Par ailleurs, l'AFD a appliqué à la frontière environ 150 lois et ordonnances pour le compte d'autres administrations (lois et ordonnances autres que douanières ou LOAD) ; exemples de domaines : sécurité, propriété intellectuelle, mesures économiques et financières, santé, environnement). L'application de ces LOAD contribue de manière significative au bon fonctionnement de l'économie suisse et à sa renommée ainsi qu'à la protection de la santé publique, de l'environnement et des consommateurs. L'AFD est en outre liée par de nombreux accords et conventions internationales.

³⁵ Ces chiffres incluent le commerce d'or et d'argent en barre et des monnaies, qui n'est pas pris en compte dans la définition standard de la statistique du commerce extérieur.

Les analyses à la base de ce chapitre proviennent d'une étude réalisée par le bureau B,S,S sur mandat de l'Administration fédérale des douanes (AFD)³⁶.

8.2 Définition du domaine

L'analyse a porté sur les coûts de la procédure pour l'importation et l'exportation définitives de marchandises. L'analyse n'a pas tenu compte des régimes du transit, de l'entrepôt douanier, de l'admission temporaire et du perfectionnement, car moins fréquents. Quant aux LOAD, seules les tâches supplémentaires liées au dédouanement même des marchandises ont été retenues ; les demandes d'autorisation d'importation ou d'exportation sont par exemple exclues de l'analyse. Par contre, les coûts relatifs à la statistique du commerce extérieur sont compris dans la présente analyse.

8.3 Coûts de la réglementation

L'estimation a été effectuée conformément au manuel « Check-up de la réglementation ». Pour des raisons pratiques, deux points ont cependant dû être adaptés, sans pour autant que la comparaison des résultats soit diminuée³⁷.

L'AFD a procédé en grande partie au choix des obligations d'action. Ce choix ainsi que la réglementation ont été validés par les experts et, ainsi, ont subi un examen externe.

³⁶ Le rapport «*Schätzung der Kosten von Regulierungen und Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion im Bereich Zollverfahren*» peut être consulté sur le site internet de l'AFD : www.douane.admin.ch

³⁷ D'une part, il a suffi de ne retenir que six obligations d'action à l'importation et cinq à l'exportation (le manuel en prévoit entre 10 et 30) pour couvrir la définition du domaine sous chiffre 8.2. Ces obligations d'action reposent elles-mêmes sur plusieurs bases légales. D'autre part, les coûts ont principalement été estimés par les entreprises, car les experts des associations n'étaient pas en mesure de le faire.

Coûts de la réglementation – Procédures douanières

Titre et description	Bases légales	Coûts de la réglementation (en mio de CHF)
Présentation en douane et déclaration effective des marchandises	Art. 24, 25, 28, 32, 35 LD (RS 631.0) art. 79 ss. OD (RS 631.01) art. 15, 16, 20 OD-AFD (RS 631.013)	Import 230,0 Export 105,9
Contrôles et vérification	Art. 30, 31, 36 LD art. 91 OD	Import 2,9 Export 0,4
Paiement des redevances d'importation	Art. 68 ss. LD	Import 19,6
Archivage des données et mesures de sécurité	Art. 41 LD art. 94 ss. OD	Import 12,9 Export 7,5
Statistique du commerce extérieur	Art. 2, 3, 5-13 Ostat (RS 632.14)	Import 39,4 Export 16,1
Preuves d'origine	ODPO (RS 946.32)	Import 16,7 Export 27,4
Total import		321,5
Total export		157,3
Total		478,8 mio CHF

Les coûts du dédouanement s'élèvent à moins de 1 ‰ de la valeur des marchandises importées et exportées. Les coûts par cas à l'importation sont plus élevés qu'à l'exportation.

8.4 Propositions d'amélioration

Le dédouanement des marchandises est un processus complexe. Les entreprises ont quelques difficultés à rassembler toutes les informations nécessaires pour répondre aux multiples exigences. Les différences dans les pratiques d'un bureau de douane à l'autre contribuent à la difficulté de la tâche. En outre, chaque erreur peut engendrer une sanction pénale, menace qui pèse sur les entreprises. Aussi les entreprises ont-elles l'impression d'un manque de confiance de la part de l'AFD. En revanche, elles acceptent bien la réglementation et saluent la disponibilité de l'AFD à les aider dans des cas concrets.

Le 28 septembre 2011, indépendamment de cette étude, le directeur général de l'AFD a chargé un groupe de travail composé d'agents de l'AFD et de représentants des principaux opérateurs douaniers d'examiner les processus de la taxation douanière (projet *Zollveranlagungsprozesse, ZVP*). Les entreprises interrogées dans la présente étude ont en partie répété ces mêmes propositions, partiellement réalisées depuis lors.

48 propositions d'amélioration ont été déposées. Les propositions non concrètes, irréalisables ou qui engendrent une hausse de la charge administrative sur les entreprises n'ont pas été retenues. L'AFD a classé les propositions restantes en trois groupes :

- 1) les mesures déjà réalisées ou en cours de réalisation : il s'agit principalement des mesures organisationnelles découlant du projet « ZVP » susmentionné ;
- 2) les projets informatiques : ils se retrouvent en grande partie dans le projet « ZVP » et ont été reconnus comme prioritaires par l'AFD. Ils ne pourront toutefois être mis en œuvre que lorsque les ressources nécessaires seront à disposition :

17. Projets informatiques	
Entre autres : transmission électronique des documents d'accompagnement à l'AFD, possibilité de modifier le lieu du franchissement de la frontière en cours de route, correction (partielle) de la déclaration en douane par le chauffeur du véhicule et informatisation complète de la procédure de transit national.	
Potentiel de réduction des coûts : les propositions d'amélioration ont pour but de fluidifier le passage de la frontière et de le rendre plus rapide. Ces coûts, principalement indirects, n'ont pas été quantifiés dans le cadre des travaux, le potentiel de réduction n'est donc pas chiffrable.	
Responsabilité : DFF, AFD	Délai : 2018 (dépend du budget et de la stratégie de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication)

3) diverses mesures dont certaines exigent des éclaircissements supplémentaires :

18. Information des entreprises	
Publication des prescriptions de service de l'AFD relatives à la procédure de taxation, au classement tarifaire des marchandises, à la détermination de l'origine dans la mesure où elles facilitent l'interprétation des dispositions légales et la compréhension de la pratique de l'AFD.	
Potentiel de réduction des coûts : les experts évaluent le potentiel d'économie comme étant très élevé (temps nécessaire à la recherche d'information, besoin de conseil externe auprès de fiduciaires ou de l'AFD, etc.). Il s'agit aussi bien de coûts directs qu'indirects. En l'état, ils ne sont pas chiffrables.	
Responsabilité : AFD	Délai : 2015

19. Archivage des décisions de taxation uniquement auprès de l'AFD	
Les entreprises sont déchargées du devoir de conserver les décisions de taxation émises par l'AFD sur leurs propres systèmes informatiques. Pour les besoins du contrôle, la division principale TVA de l'AFC n'exige plus ces documents (avec signature électronique) auprès des entreprises, mais les consulte sur le système de l'AFD.	
Potentiel de réduction des coûts : les experts évaluent le potentiel d'économie comme étant très élevé. Il s'agit aussi bien de coûts directs qu'indirects, non chiffrables.	
Remarque(s) : cette proposition génère – du moins en partie – un transfert de charges des entreprises vers l'administration. Cette mesure avait déjà été proposée lors de l'introduction de la décision de taxation électronique. A l'époque elle avait été rejetée. La mise en application de cette proposition nécessite une adaptation de la LTVA (RS 641.20) ou de l'OTVA (RS 641.201).	
Responsabilité : DFF, AFC/AFD	Délai : 2016

9 Formation professionnelle initiale

9.1 Introduction

La formation professionnelle transmet une solide base professionnelle à deux tiers des jeunes en Suisse. Elle constitue le fondement de l'apprentissage tout au long de la vie, ouvre de nombreuses perspectives professionnelles et contribue dans une large mesure à la compétitivité internationale et à la couverture des besoins en professionnels qualifiés de la place économique suisse. La formation professionnelle est une tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail (Ortra). La

Confédération fixe les conditions cadres et s'engage en faveur de la comparabilité et de la transparence des offres pour l'ensemble de la Suisse.

Sur mandat du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), l'agence B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung a procédé, en collaboration avec Rambøll Management Consulting, à un relevé des coûts de la réglementation dans la formation professionnelle initiale³⁸.

De nombreuses réglementations de la formation professionnelle initiale ne sont pas mises en place de manière unilatérale par la Confédération ou les cantons, mais sont édictées dans le cadre du partenariat de la formation professionnelle, en coopération avec les Ortra. Même si les entreprises ne sont pas contraintes à former des apprentis, leur volonté et leur disponibilité à offrir des places de formation sont remarquables et en constante progression⁴⁰. Comme le montre le calcul du ratio coûts/bénéfice dans l'étude correspondante, le bénéfice est supérieur aux coûts pour la plupart des entreprises (cf. IFFP (2013))⁴⁰.

9.2 Définition du domaine

Les réglementations du domaine de la formation professionnelle sont complexes, concernent plusieurs acteurs et se caractérisent par une grande hétérogénéité. Il s'est de ce fait avéré nécessaire de limiter le champ de l'enquête à la formation professionnelle initiale. En raison du nombre élevé de formations professionnelles initiales (environ 250 professions), les coûts n'ont pas pu être évalués de manière différenciée pour toutes les professions. Le choix s'est donc porté sur cinq professions: installateur-électricien/installatrice-électricienne CFC⁴¹, employé-e de commerce CFC, ébéniste/menuisier/ébéniste/menuisière CFC, assistant-e du commerce de détail AFP, assistant-e en soins et santé communautaire CFC. Il s'agit des professions qui comptent le plus grand nombre de contrats de formation. D'autres critères ont également été pris en compte tels que la durée de la formation. Les professions sélectionnées permettent de répertorier 27 % de tous les apprentis de la formation professionnelle initiale à deux piliers.

9.3 Coûts de la réglementation

Pour certaines des tâches prévues par les bases légales (par ex. les fonds en faveur de la formation professionnelle), les coûts de la réglementation n'ont été établis que pour l'ensemble de l'économie et ne peuvent pas être déterminés pour chaque profession sans émettre des hypothèses restrictives. Les coûts de toutes les tâches prévues par les réglementations n'ont pas pu être évalués. Les dix principales tâches ont de ce fait été recensées sur la base de leur fréquence et de l'importance des coûts.

³⁸ «Schätzung der Kosten und Vereinfachung der Regulierungen im Bereich der beruflichen Grundbildung» disponible sous : <http://www.sbf.admin.ch/berufsbildung/index.html?lang=fr>.

³⁹ Voir baromètre sur les places d'apprentissage, août 2012: www.sbf.admin.ch/barometer

⁴⁰ Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (2013): Coûts de la réglementation dans la formation professionnelle initiale. Rapport explicatif: <http://www.sbf.admin.ch/berufsbildung/>.

⁴¹ Abréviations: CFC = certificat fédéral de capacité; AFP = attestation fédérale de formation professionnelle.

Coûts de la réglementation – formation professionnelle initiale

Titre et description	Bases légales	Coûts de la réglementation (en mio de CHF)	
		Min.	Max.
OA 1 Documentation et analyse du niveau atteint par les personnes en formation	Ordonnances sur la formation professionnelle initiale des différentes professions/règlements d'apprentissage	35.6	178.0
OA 2 Versement des contributions aux fonds en faveur de la formation professionnelle - par branche (sans les frais de personnel) - à l'échelle cantonale	Art. 60, al.6, LFPr (RS 412.10) Art. 68a, al. 2 et 3, OFPr (RS 412.101) Lois cantonales	9.8	
		32.6	65.3
OA 3 Prise en charge des coûts pour les cours interentreprises (CI) et les autres lieux de formation	Art. 27 LFPr Art. 21 al. 3 OFPr	38.1	104.6
OA 4 Mise à disposition d'un poste de travail, d'équipements et de moyens auxiliaires	Règlement d'apprentissage et d'examen de fin d'apprentissage, art. 4 al. 2	0	
OA 5 Formation des apprentis en matière de sécurité au travail, de protection de la santé et de protection de l'environnement	Ordonnances sur la formation professionnelle initiale ou règlements d'apprentissage pour les différentes professions	0	
OA 6 Formation des formateurs	Art. 45, al. 3 et art. 46, al. 2, LFPr Art. 40 et 44 OFPr	6.0	
OA 7 Conclusion et transmission à l'autorité cantonale du contrat de formation	Art. 14, al. 1 et 2, LFPr Art. 8, al.1, 2 et 4, OFPr	0	
OA 8 Participation à la procédure de qualification (PQ)	Art. 39 al. 1 OFPr Directives relatives aux travaux pratiques individuels (TPI) dans le cadre de l'examen final de la PQ de la formation professionnelle initiale	9.3	109.5
OA 9 Information des autorités de la résiliation du contrat de formation	Art. 14, al. 4, LFPr	0	
Total en millions CHF⁴²		131.4	473.2

⁴² Fourchette: Une extrapolation a été faite pour chaque tâche imposée par la réglementation sur la base de la valeur la plus faible attribuée à chaque profession. Il s'agit en l'occurrence d'une valeur minimale. On a procédé de la même manière pour les valeurs maximales. Une fourchette des coûts de réglementation a ainsi été déterminée en lieu et place d'une estimation ponctuelle. L'évaluation est de ce fait plus fiable.

En 2009, le montant total des coûts de la formation professionnelle initiale assumés par les entreprises s'élevait à environ 5,2 milliards de francs (IFFP 2013). Par conséquent, les coûts de la réglementation représentent une part allant de 2,4 % à 9,6 % des coûts totaux de la formation professionnelle initiale. Se fondant sur un taux moyen de 2,96 % des coûts de réglementation par rapport au montant total des coûts pour la formation professionnelle initiale, l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP) estime que les coûts de la réglementation se montent à 153,4 millions de francs par année dans le domaine de la formation professionnelle initiale (= 2,96 % de 5 181,9 millions de francs)⁴³. Ce chiffre se situe dans le segment inférieur de la fourchette des coûts de la réglementation présentée dans le tableau ci-dessus.

9.4 Propositions d'amélioration

Il est ressorti de l'enquête auprès des entreprises formatrices que ces dernières acceptent généralement bien les tâches qui leur sont imposées par les bases légales. L'engagement de nombreuses entreprises formatrices dépasse d'ailleurs bien souvent le cadre des obligations légales. Des problèmes se posent néanmoins ponctuellement. A une exception près (procédure de qualification), ceux-ci ne concernent pas les bases légales mais la mise en œuvre concrète des tâches imposées par les dispositions réglementaires.

20. Simplification des procédures de qualification (PQ) (forme des examens, travail pratique individuel TPI)	
<p>a) Un «cadre» pour l'évaluation des TPI devrait être élaboré à l'intention des entreprises formatrices; cette mesure est déjà mise en œuvre par certaines Ortra.</p> <p>b) Dans le cas de certaines formations dont l'examen comporte un TPI, la durée de l'examen devrait être réduite (modification des ordonnances sur la formation professionnelle initiale).</p>	
<p>Potentiel de réduction des coûts : baisse des coûts de la réglementation pour la tâche « Participation à la procédure de qualification » en cas de réduction de moitié de la durée de l'examen pour les deux formations ayant fait l'objet de l'enquête: assistant-e en soins et santé communautaire CFC et ébéniste/menuisier (2% resp. 18 % par formation).</p>	
<p>Remarque(s) : conjointement avec les partenaires de la formation professionnelle, le SEFRI a lancé en 2012 un projet en vue de l'optimisation des PQ, projet qui a été clos en août 2013. Le point a) ci-dessus avait été pris en compte dans le cadre de ce projet, mais d'autres améliorations devront encore être effectuées dans un projet subséquent. Le SEFRI examinera le thème soulevé au point b) lors des révisions quinquennales des ordonnances sur la formation professionnelle initiale. En ce qui concerne la réduction de la durée des examens, la responsabilité incombe aux associations professionnelles (Ortra).</p>	
<p>Responsabilité : SEFRI, cantons et Ortra</p>	<p>Délai : let. a) jusqu'à la fin 2013 let. b) dans le cadre des révisions quinquennales, d'ici à 2020</p>

⁴³ IFFP, 2013.

21. Recours aux prestations en ligne pour les cours pour formateurs et pour les cours interentreprises

Tous les documents des cours pour formateurs et des cours interentreprises devraient être rendus accessibles en ligne.

Potentiel de réduction des coûts : faible réduction des coûts de la réglementation en lien avec les tâches imposées « Formation des formateurs » et « Prise en charge des coûts pour les cours interentreprises et les autres lieux de formation », meilleure acceptation

Remarque(s) : la mise en œuvre n'implique pas une adaptation des dispositions légales et a déjà été effectuée pour certaines professions.

Responsabilité : la responsabilité incombe aux cantons; le SEFRI présentera la proposition aux organes concernés (CDIP/CSFP).

Délai : au fur et à mesure, le SEFRI présentera cette proposition de simplification en 2013/2014

22. Amélioration de la coordination entre les entreprises formatrices et les écoles professionnelles

La coordination avec les écoles professionnelles doit être améliorée. Les écoles devraient davantage tenir compte des besoins des entreprises formatrices.

Potentiel de réduction des coûts : réduction des coûts indirects; meilleure acceptation.

Remarque(s) : la mise en œuvre n'exige aucune adaptation des dispositions légales.

Responsabilité : la responsabilité incombe aux cantons; le SEFRI présentera la proposition aux organes concernés (CDIP/CSFP).

Délai : au fur et à mesure, le SEFRI présentera cette proposition de simplification en 2013/2014

D'autres mesures qui n'ont pas de répercussion sur les coûts de la réglementation ont par ailleurs été proposées par les experts.

- Différenciation des cours pour formateurs: contenus des cours (liens avec la branche et la pratique, facteurs subjectifs (« soft factors ») ainsi que des cours distincts en fonction des connaissances préalables des participants.
- Communication: les bénéfices tirés de l'activité de formation doivent être mieux communiqués dans le but d'augmenter l'acceptation.

10 Sécurité au travail, protection de la santé et assurance-accidents

10.1 Introduction

Le SECO et l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) sont responsables d'une bonne part de la surveillance des conditions de travail. Le SECO est responsable de celle de la santé au travail, l'OFSP de celle de la sécurité au travail et de l'assurance-accidents. Ces deux offices ont chargé le bureau d'évaluation Ecoplan d'effectuer une analyse des coûts de la réglementation dans ce domaine. Le présent chapitre se fonde sur cette étude⁴⁴.

⁴⁴«Regulierungs-Checkup Arbeitssicherheit, Gesundheitsschutz und Unfallversicherung» disponible sous : www.seco.admin.ch/

Les dispositions légales règlent la sécurité au travail et la protection de la santé des travailleurs ainsi que les modalités de l'assurance-accidents. Les dispositions concernant les conditions de travail sont centrales pour la paix sociale car elles contribuent à créer des rapports équitables entre employeurs et travailleurs. Le coût des accidents de travail et des troubles de la santé liés au travail pour l'économie est important : seule une fraction de ces coûts est couverte par l'assurance-accidents obligatoire et par le système des assurances sociales en général. Les accidents, les maladies et les absences dues à des conditions de travail dangereuses ou difficiles entraînent, outre les coûts supportés par l'assurance sociale, des coûts additionnels dits secondaires pour l'économie, avec à la clé un lourd tribut à payer pour les entreprises. L'investissement dans des conditions de travail attrayantes et sûres est un atout dans la concurrence mondiale pour une main d'œuvre bien formée. Les travailleurs en bonne santé sont plus performants et motivés que ceux qui subissent des atteintes à la santé. Ils renforcent la compétitivité de l'économie suisse. Les dispositions légales évitent une souffrance humaine et renforcent la collaboration entre employeurs et employés.

Deux entités constituées de manière paritaire discutent régulièrement des réglementations concernées et examinent notamment la charge administrative qu'elles impliquent: il s'agit de la Commission fédérale du travail (CFT) dans le domaine de la loi sur le travail et de la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST), qui assume le rôle de centrale d'information et de coordination en faveur de la prévention des accidents professionnels et maladies professionnelles. Ces deux entités examinent toutes les réglementations avant leur introduction et veillent à ce que les coûts de la réglementation demeurent pour toutes les parties dans un cadre raisonnable.

10.2 Définition du domaine

La présente étude porte sur les mesures obligatoires (obligations d'action) dans les domaines de la sécurité au travail, de la protection de la santé et de l'assurance-accidents. Il a été décidé de laisser de côté les conventions collectives de travail, les contrats-types de travail, les contrôles concernant le travail au noir, les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes entre pays ainsi que d'autres aspects des relations du travail parce que tous ces éléments n'entrent pas dans le cadre de la législation concernant la sécurité au travail, la protection de la santé et l'assurance-accidents.

Le tableau ci-après décrit les sources de droit sur lesquelles se fonde l'analyse. Les acteurs centraux sont le SECO (loi sur le travail), l'OFSP (loi sur l'assurance-accidents), la CFST et la Caisse nationale d'assurance en cas d'accidents (CNA/SUVA). La surveillance de l'exécution des dispositions dans les entreprises privées est assurée par la CNA/SUVA et par les inspections cantonales du travail.

Les exigences posées aux bâtiments sont traitées dans le chapitre sur le droit de la construction (chapitre 11). Les prescriptions relatives à la protection des jeunes travailleurs sont évaluées dans le chapitre sur la formation professionnelle (chapitre 9).

10.3 Coût de la réglementation

Voici une liste des domaines examinés et des obligations d'action (OA) correspondantes classées par ordre d'importance en ce qui concerne le coût⁴⁵.

⁴⁵ Les calculs ont été effectués conformément au manuel « Check-up de la réglementation ». Il existe toutefois pour les thèmes suivants des divergences par rapport à la méthode standard en raison de l'absence d'estimations d'experts : les permis relatifs à la durée du travail (estimation sur la base du nombre de permis accordés) et les examens d'aptitude au travail de nuit pour les travailleurs concernés (extrapolation sur la base du nombre d'examen réalisés en deux semaines).

Coût de la réglementation – Sécurité au travail, protection de la santé et assurance-accidents

Titre et description	Bases légales	Coûts de la réglementation (en mio de CHF)
<p>OA 1 Spécialistes de la sécurité au travail</p> <p>Les entreprises présentant des dangers particuliers et comprenant plus de dix collaborateurs doivent garantir le recours à des spécialistes de la sécurité au travail. Il peut s'agir de leurs propres collaborateurs, d'experts externes ou encore de l'adhésion à une « solution de branche ». Les mesures prises doivent être documentées le cas échéant. Dans les petites entreprises comprenant moins de dix personnes, il suffit d'en apporter la preuve par des moyens simples.</p>	<p>Art. 3, 7, 11a-11d OPA (RS 832.30) Art. 2-6 de l'ordonnance sur les qualifications des spécialistes de la sécurité au travail (RS 822.116) Dir. n° 6508 de la CFST (directive MSST)</p>	<p>327,8</p>
<p>OA 2 Information et instruction</p> <p>L'employeur est tenu d'informer suffisamment les travailleurs des risques au travail et de les instruire des mesures de prévention. Cela s'applique tant à ses propres collaborateurs qu'aux collaborateurs d'autres sociétés qui sont actifs dans son entreprise.</p>	<p>Art. 3, 6, 8, 38-46 OPA Art. 5 et 8 OLT 3 (RS 822.113) Art. 5 LTrD (RS 822.31) Art. 3 OTConst (RS 832.311.141)</p>	<p>290,0</p>
<p>OA 3 Exigences posées aux équipements de travail et aux installations</p> <p>Les installations et équipements de travail d'une entreprise doivent être aménagés de manière à réduire au minimum les dangers pour les travailleurs (p. ex. machines, protection contre le bruit). L'entretien doit être assuré.</p>	<p>Art. 24-37 OPA OMach (RS 819.14) Art. 25 OLT 3 OLT 4 (RS 822.114) Dir. n° 6512 de la CFST (Equipement de travail)</p>	<p>268,1</p>
<p>OA 4 Equipements de protection individuelle</p> <p>Si les risques d'accidents ou d'atteintes à la santé ne peuvent pas être éliminés par des mesures d'ordre technique ou organisationnel, l'employeur mettra à la disposition des travailleurs des équipements de protection individuelle dont l'utilisation peut être raisonnablement exigée (p. e. tenues de protection, chaussures, casques, protecteurs d'ouïe).</p>	<p>Art. 5 OPA Art 27, 28 OLT 3</p>	<p>164,2</p>
<p>OA 5 Enregistrement de la durée du travail</p> <p>Les horaires de travail et la durée du travail doivent en principe être documentés. Dans le domaine des transports, un nombre considérable d'enregistrements ayant des implications en matière de sécurité (p. e. tachygraphes, plans de service dans les transports publics) est en outre nécessaire.</p>	<p>Art. 46 LTr (RS 822.11) Art. 73 OLT 1 (RS 822.111) Art. 93 LAA (RS 832.20) Art. 116 OLAA (RS 832.202) Art. 20 LDT (RS 822.21) Art. 13-18 OTR 1 (RS 822.221) Art. 14-23 OTR 2 (RS 822.222)</p>	<p>152,9</p>

Titre et description	Bases légales	Coûts de la réglementation (en mio de CHF)
OA 6 Examens d'aptitude Les travailleurs occupés pendant un minimum de 25 nuits par an ont droit à un examen médical et aux conseils qui s'y rapportent ; si le travail de nuit soumet les travailleurs à des situations ou à des activités pénibles ou dangereuses, l'examen et les conseils médicaux sont obligatoires. Les coûts de cet examen sont à la charge de l'employeur.	Art. 17c LTr Art. 43-45 OLT 1	5,5
OA 7 Déclaration des accidents et des maladies professionnelles L'employeur doit déclarer les accidents professionnels et non professionnels à l'organe compétent.	Art. 45 LAA Art. 53, 56 OLAA	3,3
OA 8 Permis de travail de nuit et du dimanche Toutes les entreprises qui occupent des travailleurs en dehors des horaires de travail normaux (nuit, dimanche, exploitation 24 heures sur 24) doivent disposer d'un permis soumis à émolument.	Art. 17, 19, 24 LTr Art. 27-30, 36-42 OLT 1 OLT 2 Art. 3 OEmol-LTr (RS 822.117)	1,6
Total		1 213 mio CHF

10.4 Propositions d'amélioration

23. Révision du concept sanitaire	
<p>Le concept sanitaire devrait être réglementé de manière plus souple, en particulier pour les entreprises du secteur des services sans dangers particuliers et il devrait y avoir un assouplissement quant au nombre de secouristes exigé et à leur formation. Révision du commentaire de l'art. 36 OLT 3.</p>	
<p>Potentiel de réduction des coûts : Economies moyennes dans certaines branches (50 %). Les coûts n'ont pas été estimés de manière spécifique pour cet aspect.</p>	
<p>Remarque(s) : Il est possible d'interpréter cette réglementation de manière différenciée sans réduire la protection des travailleurs. Il convient d'organiser des entretiens avec des représentants de branches pour analyser la situation et concevoir des propositions d'amélioration. Comme il s'agit d'une modification du commentaire (recommandation de l'autorité), aucune modification des dispositions légales n'est nécessaire.</p>	
<p>Responsabilité : SECO Centre de prestations Conditions de travail</p>	<p>Délai : 2014</p>

24. Abandon (partiel) de l'obligation de documenter la durée du travail

La procédure de consultation sur l'enregistrement facilité de la durée du travail (pas de documentation à partir d'un salaire de 175 000 francs) a fait apparaître qu'aucun consensus ne pouvait être trouvé autour du projet. Le SECO a reçu le mandat d'élaborer un nouveau projet de révision qui prenne mieux en compte les diverses réalités salariales dans les différentes branches. L'objectif est de définir un groupe de travailleurs pouvant renoncer à l'enregistrement de la durée du travail. Il convient d'intégrer en outre, le cas échéant, des caractéristiques de l'activité comme critères (art. 73a OLT 1).

Potentiel de réduction des coûts : La documentation de la durée du travail coûte au total 152,9 millions de francs. L'économie réalisable n'en constitue qu'une petite fraction: l'entreprise qui doit assurer l'enregistrement de la durée du travail pour la majeure partie de ses collaborateurs ne réalisera que de faibles économies pour les collaborateurs pour lesquels l'enregistrement de la durée du travail n'est pas nécessaire.

Remarque(s) : Un assouplissement de la documentation de la durée du travail est considéré de manière critique du point de vue de la sécurité au travail et de la protection de la santé. L'enregistrement de la durée du travail est un paramètre important dans le contrôle du travail fourni. Des études montrent qu'en cas d'abandon de l'enregistrement, la probabilité de longs horaires de travail sans possibilité de compensation augmente. Dans le domaine des transports, les obligations des chauffeurs en matière d'enregistrement sont prescrites à l'échelle de l'UE et il n'est pas possible d'y renoncer.

Responsabilité : SECO Centre de prestations Conditions de travail

Délai : 2016

25. Suppression de redondances entre la loi fédérale sur le travail et les autres prescriptions de protection contre l'incendie (Association des établissements cantonaux d'assurance contre l'incendie AEAI)

La protection contre l'incendie fait l'objet d'une réglementation cantonale, ce qui est source de conflits avec la loi sur le travail et l'ordonnance sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles (art. 6 à 16 et 19 à 25 OLT 4, art. 20 OPA). Les deux sources contiennent des redondances, posent des exigences en partie différentes en matière de protection contre l'incendie et peuvent même conduire à des contradictions. Les exigences résultant des différents actes législatifs devraient être harmonisées et les contradictions devraient être évitées par des mesures appropriées (p. e. subsidiarité d'une loi).

Potentiel de réduction des coûts : Réduction des coûts faible à moyenne par des simplifications ayant trait à la construction et par la sécurité dans les processus. Les coûts n'ont pas été estimés de manière spécifique.

Remarque(s) : Une proposition de nouvelle réglementation cantonale uniforme sera présentée début 2014. L'accord intercantonal sur l'élimination des entraves techniques au commerce (AIETC) prévoit que les nouvelles dispositions entreront en vigueur dès lors que les deux tiers des parlements cantonaux les auront approuvées.

Responsabilité : SECO Centre de prestations Conditions de travail, cantons

Il convient d'analyser les points de conflit dans les lois et de trouver un mécanisme d'harmonisation. Comme la Confédération et les cantons sont concernés, une procédure commune est opportune.

Délai : 2014

Une mesure examinée était de faire du maître d'ouvrage le coordinateur des questions de sécurité sur les chantiers. En effet, il y a typiquement plusieurs employeurs actifs sur un même chantier. L'idée était de décharger les employeurs de leurs obligations dans le domaine de la sécurité au travail et de transférer cette responsabilité au maître d'ouvrage. La proposition n'a pas été retenue, pour plusieurs raisons. Premièrement, la protection des

travailleurs repose dans la réglementation sur la relation travailleur-employeur (p. ex. art. 1, al. 1, OPA ; RS 832.30). Une responsabilisation du maître d'ouvrage pour le domaine spécifique de la construction irait à l'encontre de ce principe fondamental pour la sécurité des travailleurs. De plus, la coordination obligatoire et l'information mutuelle entre les entreprises (art. 9 OPA) assurent à l'heure actuelle une amélioration constante de la sécurité au travail sans que les coûts de mise en œuvre ne soient disproportionnés. A ce sujet, on peut remarquer que les employeurs ont aussi un intérêt financier direct à diminuer le nombre d'accidents puisque cette diminution est en partie reportée sur les primes d'assurance. Enfin, en matière de coordination, le législateur prévoit que, sur un chantier, l'employeur désigne une personne compétente chargée de la sécurité au travail et de la protection de la santé (art. 4 OTConst ; RS 832.311.141). Les frais liés à la désignation et à la rémunération de cette personne peuvent être partagés entre les différentes entreprises si elles le souhaitent.

11 Droit de la construction

11.1 Introduction

Les réglementations du droit de la construction relèvent dans leur grande majorité des communes et cantons. L'action étatique a par conséquent des effets à des échelles territoriales différentes et selon des spécificités locales. Malgré ces différences régionales, les réglementations étudiées suivent en général des objectifs sociaux, écologiques et économiques comparables.

L'estimation des coûts de la réglementation et l'identification des potentiels de simplification et de réduction des coûts dans le droit de la construction⁴⁶ a été effectuée, sous la direction de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), par le bureau de consultants BHP – Hanser und Partner AG et l'institut de la technologie en architecture de l'EPFZ.

11.2 Définition du domaine

L'étude du domaine de la construction comprend l'examen de la réglementation dans 11 champs d'action: autorisations de construire, protection incendie, énergie, égalité d'accès aux constructions, stationnement des véhicules, protection civile, sécurité sismique, hygiène et santé, protection contre le bruit, sécurité au travail, marchés publics. La référence utilisée est le volume de construction de bâtiments pour l'économie, évalué à quelque 30 milliards de francs en 2011. Les coûts incombant au secteur de la construction lui-même (fabricants de matériaux, secteur de la planification et de la construction) n'ont pas été pris en compte dans l'étude.

La démarcation de ce domaine par rapport au droit de l'environnement a été effectuée antérieurement à l'étude menée dans chacun des domaines. Un groupe d'accompagnement (« Spiegelgruppe-ARE ») a été institué pour assurer une assise aussi large que possible au travail dans ce domaine thématique. Il a participé à la définition du cahier des charges de l'étude et accompagné ponctuellement certains travaux d'analyse.

11.3 Coûts de la réglementation

A la différence de ce que prévoit la procédure standard de la méthode «Check-up de la réglementation», la quantification des coûts de la réglementation a été préalablement effectuée par les auteurs de l'étude eux-mêmes. Les coûts ainsi déterminés ont été ensuite validés au cours d'ateliers menés avec des spécialistes de la branche. Par ailleurs, les coûts

⁴⁶ Le rapport final «Regulierungskosten Baurecht» et ses tableaux détaillés peuvent être consultés sur le site : <http://www.are.admin.ch/>

d'adaptation à l'état actuel de la technique, qui sont à la charge du maître d'ouvrage, ont été inclus dans les coûts inhérents à une activité normale (« Sowieso-Kosten »).

En raison de la complexité et de l'hétérogénéité des réglementations du droit de la construction, les coûts ont été estimés sur la base de six cas de figure représentatifs des domaines suivants : logement (construction nouvelle et rénovation d'un immeuble d'habitation), bâtiments accessibles au public (construction nouvelle ou rénovation d'une école) et locaux de travail (construction nouvelle ou rénovation d'un immeuble de bureaux). Cette sélection permet de couvrir environ 93 % du volume de construction du secteur du bâtiment (29,573 milliards de francs) avec la précision convenant à la recherche demandée.

Coûts de la réglementation – Domaine du droit de la construction

Titre et description	Bases légales	Coûts de la réglementation (en mio de CHF)/ remarques
<p>OA 1 Autorisation de construire Examen de la conformité au droit du projet de construction, intégration des parties prenantes et – si celles-ci ont qualité pour agir – garantie du droit de recours</p>	<p>LAT (RS 700) OAT (RS 700.1) Législations cantonales et communales sur les constructions et l'aménagement du territoire</p>	<p>637 Toutes les constructions sont concernées, indépendamment de leur volume.</p>
<p>OA 2 Protection incendie Prévention des incendies et limitation des dommages en cas d'incendie</p>	<p>LPCo (RS 933.0) Lois cantonales Directives AEAI</p>	<p>354</p>
<p>OA 3 Mesures énergétiques Utilisation efficace, parcimonieuse et écologique de l'énergie</p>	<p>LEne (RS 730.0) OEne (RS 730.01) Législations cantonales sur les constructions et l'aménagement du territoire</p>	<p>175 Les défis que pose l'efficacité des mesures portent principalement sur la mise en œuvre.</p>
<p>OA 4 Egalité d'accès aux constructions Garantir l'accès aux constructions et aux installations sans obstacles</p>	<p>LHand (RS 151.3) OHand (RS 151.31)</p>	<p>48 Les coûts de la réglementation sont relativement faibles en raison de la polyvalence des utilisations par d'autres usagers.</p>
<p>OA 5 Stationnement des véhicules Application du concept local de circulation – mise à disposition et limitation des places de stationnement</p>	<p>Lois cantonales et communales sur les constructions et l'aménagement du territoire, en partie également règlements spécifiques de stationnement</p>	<p>32</p>
<p>OA 6 Protection civile Mettre des abris à la disposition de la population en situation d'urgence</p>	<p>LPPCi (RS 520.1) OPPCi (RS 520.11)</p>	<p>123 Une diminution n'est possible qu'en réduisant aussi l'utilité.</p>

Titre et description	Bases légales	Coûts de la réglementation (en mio de CHF)/ remarques
OA 7 Sécurité sismique Prévention des dommages aux personnes et aux biens matériels provoqués par des secousses sismiques	Réglementations cantonales diverses, en particulier dans les régions à risques (Valais, Bâle-Ville)	44 Les coûts de la réglementation sont fortement tributaires de la situation géographique.
OA 8 Santé et hygiène Protection des usagers des bâtiments et mise à disposition de locaux sanitaires et de repos	OLT 3 (RS 822.113) OLT 4 (RS 822.114) LPCo (RS 933.0) OHyg (817.024.1) Diverses recommandations et directives cantonales et communales	113 D'éventuelles mesures de réduction pourraient parfois porter lourdement atteinte aux standards sociaux (ex. des toilettes séparées pour hommes et pour femmes).
OA 9 Protection contre le bruit Protection de la population contre le bruit nuisible ou incommodant	LPE (RS 814.01) OPB (RS 814.41)	11
OA 10 Sécurité au travail Protection des collaborateurs et des usagers des bâtiments	OLT 4 (RS 822.114) LPCo (RS 933.0) Diverses recommandations et directives cantonales et communales	66 De cas en cas, des frais importants pour l'élimination de l'amiante ne sont pas exclusivement imputés aux coûts de régulation, dont le montant est faible en conséquence.
OA 11 Marchés publics⁴⁷ Mise au concours de l'achat de marchandises, de services et de prestations dans le domaine de la construction	LMP (RS 172.056.1) OMP (RS 172.056.11) Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) Lois et ordonnances cantonales sur les marchés publics	6 Ne sont pas inclus dans les coûts de la réglementation les coûts d'acquisition auprès de plusieurs concurrents (frais inhérents).
Somme	1 608 mio CHF	

Le montant de 1,6 milliard de francs estimé pour les coûts de la réglementation représente un peu moins de 6% du volume de construction étudié dans le secteur du bâtiment. Pour ce qui est des nouvelles constructions, les coûts de la réglementation, estimés entre 2 et 5% des coûts de production, sont relativement faibles. Les coûts de la réglementation sont imputables aux deux tiers aux transformations et relèvent alors de champs d'action qui représentent jusqu'à 43% des investissements. Les coûts de la réglementation sont assumés principalement par le maître d'ouvrage, tandis que le secteur de la construction tire plutôt profit de la réglementation. Les coûts de la réglementation pour les constructions

⁴⁷ Les marchés publics ne font pas partie du droit de la construction au sens strict. Dans le cadre de l'étude, il a été considéré comme politiquement important d'examiner aussi cette réglementation.

nouvelles résultent en premier lieu des domaines de la protection incendie, de la protection civile et des procédures d'autorisation de construire. Pour les rénovations et les transformations, les coûts de la réglementation sont essentiellement imputables aux domaines des autorisations de construire, de la protection incendie, de l'énergie et de la santé et de l'hygiène.

11.4 Propositions d'amélioration

Dans le domaine du droit de la construction, la Confédération ne peut à elle seule parvenir à d'importantes améliorations présentant un fort potentiel d'économie. Les propositions d'amélioration ci-après en tiennent compte.

Des propositions d'harmonisation, de standardisation et d'automatisation dans les processus de planification et d'exécution ont également été formulées. Leur potentiel d'économie est relativement faible au total et leur mise en œuvre est considérée comme très difficile en raison du nombre de personnes concernées.

En premier lieu figure une proposition d'amélioration pour laquelle la Confédération peut jouer – de manière appropriée – un rôle actif. La mise en œuvre des trois propositions suivantes relève de la compétence des cantons et des communes. Ces propositions sont donc des recommandations qui inviteraient cantons et communes à agir davantage dans la direction souhaitée.

Une autre proposition porte sur l'élimination des redondances entre la législation fédérale sur le travail et les prescriptions de protection contre l'incendie. Cette proposition est présentée dans le chapitre 10 « Sécurité au travail, protection de la santé et assurance-accidents », auquel nous renvoyons les lecteurs.

26. Autorisation de construire : harmonisation de la législation sur les constructions	
Il importe d'harmoniser la structure et les conditions d'application des lois (cantonales et communales) sur les constructions. Il est proposé que soit élaborée sous l'égide de la Confédération, par exemple dans le cadre de l'accord intercantonal, une « structure-modèle » de loi sur les constructions qui serait mise à la disposition des cantons et des communes. Un tel texte améliorerait la transparence et simplifierait l'application des diverses lois.	
Potentiel de réduction des coûts : important. L'idée est que la mesure simplifiera l'application de la réglementation et réduira ainsi (indirectement) les coûts de la réglementation en induisant une baisse du prix de la construction. L'étude sur l'efficacité de la construction (Effi-Bau ⁴⁸) a également évalué à plusieurs centaines de millions par année les coûts de l'absence d'harmonisation dans le domaine de la construction.	
Remarque(s) : une telle simplification n'a pas d'incidence sur l'utilité des réglementations	
Responsabilité : relève de la compétence des cantons et des communes. La Confédération (ARE) pourrait assumer la responsabilité de l'élaboration d'un projet de « structure-modèle » de loi sur les constructions qui servirait de base à une utilisation (volontaire) par les cantons et les communes.	Délai : projet de « structure-modèle » de loi sur les constructions d'ici la fin 2015.

⁴⁸ Abaissement des coûts de procédures d'aménagement, de planification et d'autorisation de construire, Ecoconcept, 1998, mandat BFC/CTI.

27. Energie : intégration de la période d'exploitation (mesurer plutôt qu'imposer)

Les propriétaires sont tenus de ne pas dépasser une certaine consommation d'énergie par surface de référence énergétique pendant la période d'exploitation. Cela garantit que les critères d'efficacité énergétique seront aussi respectés au-delà de la construction, durant l'exploitation du bâtiment. Lorsque la valeur cible est dépassée, le propriétaire est tenu de prendre de nouvelles mesures pour atteindre la valeur cible.

Ce modèle est déjà utilisé pour les rénovations en ville de Genève, par exemple. De premiers essais pilotes sont en cours sur le campus Novartis à Bâle.

Potentiel de réduction des coûts : moyen. Les moyens sont affectés aux domaines et mesures qui, selon le propriétaire, sont les plus efficaces pour atteindre l'objectif visé (innovations admises). De plus, le coût en constant accroissement de l'établissement et du contrôle des justificatifs énergétiques peut être réduit pendant la phase de planification.

Remarque(s) : l'utilité n'est pas affectée car l'objectif défini est atteint. Des difficultés pourraient résulter de la mesure des valeurs cibles (coût de surveillance) et du non-respect de préférences individuelles (p. ex. température idéale d'une pièce).

Responsabilité : relève de la compétence des cantons.

Délai : ---

28. Incendie : gel du concept de protection incendie lors de l'octroi d'une autorisation de construire

Le concept de protection incendie doit être «gelé» lors de l'octroi d'une autorisation de construire afin de garantir que les règles applicables à la réception d'une construction ne seront pas différentes de celles retenues lors de l'octroi de l'autorisation de construire ni interprétées différemment.

Potentiel de réduction des coûts : cette mesure vise essentiellement à empêcher des coûts supplémentaires résultant de la formulation de nouvelles exigences ou d'une modification du projet. Ces coûts n'ont pas été estimés. Par conséquent, le potentiel d'économie ne peut pas être précisé.

Remarque(s) : il s'agit d'une simplification de la procédure de mise en œuvre qui ne réduit pas l'utilité de la réglementation.

Responsabilité : cantons et AEAI ; l'interprétation différente des conditions de réalisation de la protection incendie par des personnes différentes peut également jouer un rôle.

Délai : ---

29. Autorisation de construire : informatisation de la procédure (e-gouvernance)

Les requérants d'une autorisation de construire peuvent remplir en ligne les formulaires nécessaires et les transmettre directement aux autorités. Ce procédé simplifie l'échange d'informations et assure la transparence de la procédure. Tous les intervenants peuvent à tout moment consulter le dossier et connaître le stade de la procédure en cours (par analogie au suivi de l'acheminement d'un colis).

Exemples : le canton de Lucerne a lancé le projet « eBAGEplus » qui permettra, dès 2014, d'effectuer l'ensemble de la procédure d'autorisation de construire en ligne. Dans le canton de Vaud, la centrale des autorisations Camac est opérationnelle depuis longtemps.

Potentiel de réduction des coûts : moyen.

Remarque(s) : il s'agit d'une simplification des procédures qui n'affecte pas l'utilité de la réglementation.

Responsabilité : ces réglementations relèvent des cantons et communes.

Délai : ---

12 Droit de l'environnement

12.1 Introduction

Si l'Etat intervient dans le domaine de l'environnement par la réglementation, c'est pour empêcher que les activités humaines et entrepreneuriales ne nuisent exagérément à l'homme ainsi qu'à la nature. Cette réglementation est nécessaire parce que le marché ne parvient pas de lui-même à prévenir ces dommages – on parle dans ce cas d'un échec de marché.

Dans le cadre du projet visant à estimer les coûts induits par la réglementation environnementale, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a confié au groupe de travail INFRAS/Ecosens le soin d'estimer les coûts supportés par le secteur privé et d'identifier les propositions d'amélioration pouvant les réduire. Le présent chapitre se fonde sur les résultats de cette étude⁴⁹.

12.2 Définition du domaine

Les domaines retenus pour l'étude sont les domaines particulièrement contraignants pour les entreprises (et surtout les PME) en matière de réglementation, concernant une grande quantité de cas (grand nombre d'entreprises concernées et d'événements) et générant des coûts par cas élevés.

Sur la base de ces critères, l'étude s'est concentrée sur les domaines de la protection de l'air (à l'exception des COV), de la protection des eaux, des déchets de chantier et des déchets spéciaux. Au sein de ces domaines, seules ont été étudiées les obligations d'agir les plus importantes pour les PME. D'autres domaines tels que les sites contaminés, la protection contre le bruit, l'étude de l'impact sur l'environnement, le génie génétique et le CO₂ n'ont pas été pris en compte dans l'étude.

12.3 Coûts de la réglementation

Les coûts de la réglementation ont été établis d'après la méthode présentée dans le document « Check-up de la réglementation ». D'autres coûts pouvant résulter de la réglementation ont été calculés sur la base de données statistiques.

Coûts de la réglementation – Droit de l'environnement

Domaine et description	Bases légales	Coûts de la réglementation (en mio de CHF)
Protection de l'air		
Contrôle des installations de combustion	Art. 13 OPair (RS 814.318.142.1)	18
Obligation d'assainir	Art. 8 OPair	55
Total Protection de l'air		73 millions de CHF
Protection des eaux		
Traitement des eaux usées en entreprise	Art. 3 et 7 LEaux (RS 814.20) Art. 7, 13, 14, 16 et 17 OEaux (RS 814.201)	290

⁴⁹ «Regulierungskosten im Bereich Umweltrecht» disponible sous : <http://www.bafu.admin.ch/>.

Traitement des eaux usées dans des stations d'épuration centralisées (STEP)	Art. 10 LEaux Art. 4 et 5 OEaux	450
Total Protection des eaux		740 millions de CHF (Coûts inhérents [CI] inclus)
Déchets spéciaux		
Mouvements de déchets spéciaux, entreprises remettantes	Art. 30f LPE (RS 814.01) Art. 6 OMoD (RS 814.610) (autres articles pertinents: art. 4, 5 et 7, Annexe 1 OMoD)	4
Mouvements de déchets spéciaux, entreprises d'élimination	Art. 8 et 12 OMoD (autres articles pertinents: art. 9, 11 et 13 OMoD)	1
Obligation faite au détenteur de déchets spéciaux de les éliminer de manière respectueuse de l'environnement et de prendre en charge les coûts afférents	Art. 30 ss LPE	360
Total Déchets spéciaux		365 millions de CHF (CI inclus)
Déchets de chantier		
Tri des déchets de chantier sur place	Art. 9, 10 et 12 OTD (RS 814.600)	109
Obligation faite au détenteur des déchets de les éliminer de manière respectueuse de l'environnement et de prendre en charge les coûts afférents (y c. pour le transport)	Art. 30 ss LPE	470
Total Déchets de chantier		579 millions de CHF

Le tableau montre que les coûts de la réglementation en matière de protection des eaux (740 millions par an) et de gestion des déchets de chantier et des déchets spéciaux (resp. 579 et 365 millions par an) atteignent des montants importants. Ces valeurs calculées ne sont toutefois que des ordres de grandeur, car il subsiste des incertitudes en ce qui concerne notamment les coûts qui seraient supportés par les entreprises même en l'absence d'une réglementation. Pour la protection des eaux et la gestion des déchets spéciaux, il n'a pas été possible de déterminer la part des coûts inhérents, si bien que les coûts de la réglementation présentés dans le tableau s'entendent « CI inclus ».⁵⁰ Ces coûts inhérents peuvent être potentiellement élevés, si bien que les chiffres présentés pour la protection des eaux et la gestion des déchets spéciaux peuvent être considérés comme des valeurs maximales.

⁵⁰ Des explications complémentaires sont disponibles dans la partie I de ce rapport, à la section 3.3 « Limites de la méthodologie ».

12.4 Propositions d'amélioration

Les améliorations proposées par les experts et les entreprises interrogés montrent que la réglementation et sa mise en œuvre sont en général bien rodées, que les entreprises comprennent la nécessité de préserver l'environnement et qu'elles ne perçoivent pas les coûts y afférents comme une charge superflue. Sans compter que les entreprises profitent elles aussi des réglementations, dans la mesure où elles peuvent commercialiser des produits et des services permettant de réduire les atteintes à l'environnement.

Malgré cette appréciation globalement positive, certains de nos interlocuteurs ont fait état de problèmes spécifiques concernant les obligations d'agir prises en compte dans l'étude. Du point de vue des entreprises interrogées (principalement des PME), le problème tient davantage à la multiplicité des réglementations et des obligations (droit de l'environnement, droit social, droit de la construction, etc.) qu'à la charge représentée individuellement par l'un ou l'autre de ces règlements. Les difficultés mentionnées concernent principalement les petites et très petites entreprises, ainsi que certaines branches et entreprises spécifiques, qui souffrent d'une abondance de réglementations (entreprises de peinture, garages, entreprises métallurgiques, etc.).

La législation environnementale s'emploie depuis toujours à maintenir à un niveau aussi bas que possible les coûts de la réglementation supportés par les entreprises. Les propositions d'amélioration relatives au droit de l'environnement sont examinées en ce sens dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur le traitement des déchets (OTD). Celles qui concernent p. ex. les déchets de chantier sont les suivantes:

- Une meilleure planification des travaux de déconstruction et de l'élimination des déchets de chantier devrait contribuer au bon déroulement du chantier et pourrait permettre une meilleure acceptation de la part des maîtres d'ouvrage. Pour tous les acteurs impliqués dans les travaux de déconstruction, il serait avantageux de regrouper les réglementations dans l'OTD et dans une aide à l'exécution consacrée à l'élimination des déchets de chantier. Comparée à une élimination de déchets de chantier mixtes, réalisée dans le respect de l'environnement, une déconstruction bien programmée peut générer des coûts d'élimination moins élevés.
- Avant de pouvoir mettre en décharge des matériaux d'excavation non pollués, il faut – conformément à l'état actuel des connaissances techniques – récupérer les produits recyclables tels que le gravier ou le sable. Cela permet de préserver la capacité des décharges et de ménager l'environnement (préservation des ressources).

Fondamentalement, les améliorations proposées par les experts et les entreprises ne visent pas à réformer en profondeur un système qui fonctionne, mais à l'optimiser. C'est pourquoi les propositions qui iraient à l'encontre des intérêts de la protection de l'environnement ou qui auraient pour effet d'augmenter les coûts de la réglementation supportés par les entreprises n'ont pas été retenues. Dans le domaine du droit de l'environnement, les propositions d'amélioration mises au premier plan, intéressantes en particulier pour les PME, sont les suivantes :

30. Protection de l'air : contrôles des installations de combustion différenciés ou récompensés par un bonus

Comparativement à la situation actuelle, les contrôles différenciés permettraient d'allonger ou de raccourcir les intervalles de contrôle en fonction de l'impact environnemental du type d'installation concerné. Pour leur part, les contrôles récompensés par un bonus permettraient de contrôler moins souvent les installations qui parviennent à se maintenir sous un seuil déterminé, fixé en deçà de la valeur limite à respecter. Reste à vérifier si ces mesures peuvent se traduire par une réduction des coûts et à déterminer leur impact sur l'environnement.

Potentiel de réduction des coûts : faible réduction des coûts de la réglementation

Remarque(s) : selon la configuration, augmentation possible du bénéfice pour l'environnement

Responsabilité : OFEV/cantons/associations professionnelles

Délai : prochaine adaptation de l'OPair concernant les installations de combustion, au plus tard en 2016

31. Protection des eaux : amélioration de l'information

La proposition vise à inciter les autorités et les associations à communiquer davantage sur les différentes mesures possibles en matière de protection des eaux, que ce soit dans le cadre du conseil aux entreprises ou dans le cadre de la formation (continue) des collaborateurs des branches concernées. Il convient de montrer aux entreprises qu'elles peuvent diminuer leur consommation de ressources grâce à des mesures de protection optimisées et, ce faisant, réduire globalement leurs coûts (y compris leurs taxes d'assainissement). Certains coûts sont en revanche générés du côté des autorités et des associations professionnelles.

Potentiel de réduction des coûts : économies ne résultant pas de la réduction, mais de l'optimisation des mesures de protection des eaux

Remarque(s) : amélioration du bénéfice pour l'environnement (préservation des ressources)

Responsabilité : Cantons/associations professionnelles

Délai : en continu

Dans le domaine de la protection des eaux, les experts estiment que l'exploitation par plusieurs entreprises d'une installation commune de traitement des eaux usées peut permettre de dégager un petit potentiel d'économie. La loi n'impose aucunement à chaque entreprise de peinture ou à chaque garage de posséder sa propre installation de séparation, ce qui n'est pas utile en théorie. Cette solution est toutefois rendue plus difficile par le fait que, dans l'industrie de la peinture justement, la concurrence reste très vive. Et il faut encore déterminer de quelle façon la réglementation doit être aménagée pour inciter les entreprises à prendre des mesures conjointes.

Dans le domaine des déchets spéciaux, il n'existe aucune proposition significative.

13 Hygiène des denrées alimentaires

13.1 Introduction

L'hygiène des denrées alimentaires, réglementée par la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI, RS 817.0) et par une trentaine d'ordonnances, relève de la compétence de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), à partir du 1er janvier 2014 de celle de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV).

Les denrées alimentaires exercent une influence non négligeable sur la santé des consommateurs. Et ceci dans un sens positif, car elles pourvoient l'organisme en énergie et en vitamines. Mais aussi dans un sens négatif lorsque, par exemple, elles sont souillées de micro-organismes suite à une préparation incorrecte et qu'elles engendrent des maladies comme la salmonellose.

Il est donc judicieux de disposer d'un cadre légal pour protéger les consommateurs contre les denrées alimentaires et les objets usuels pouvant mettre la santé en danger et d'assurer la manutention des denrées alimentaires dans de bonnes conditions d'hygiène (art. 1 LDAI). Le bénéfice économique qui en résulte est d'ailleurs significatif. Outre la protection de la santé des consommateurs, le droit des denrées alimentaires offre aussi un cadre légal clair à l'industrie agroalimentaire suisse.

La loi sur les denrées alimentaires est actuellement soumise à une révision totale⁵¹ pour adapter le niveau de protection aux exigences du trafic globalisé des marchandises et pour harmoniser les prescriptions avec celles de l'UE. Une telle harmonisation simplifie le trafic des marchandises avec l'UE et contribue à faire baisser le niveau des prix en Suisse.

Une fois cette loi révisée, le droit d'application des denrées alimentaires devra l'être à son tour. Pour cette raison, lors d'une rencontre⁵² qui s'est déroulée en avril 2012, les cercles concernés de l'administration et de l'économie ont décidé que «... sur la base de l'actuelle révision totale de la loi sur les denrées alimentaires, l'OFSP et les associations économiques (Union suisse des arts et métiers, Association suisse des patrons boulangers-pâtisseries, Chocosuisse et Gastrosuisse) considèrent qu'il est superflu de commander une étude jusqu'en 2013 pour identifier les potentiels de simplification et de réduction des coûts qui se basent sur la LDAI actuelle. Ils donnent leur préférence à une évaluation commune de l'exécution de la LDAI révisée dès 2015. Sur la base des suggestions émises par les associations professionnelles et de travaux internes, l'OFSP élaborera des propositions de simplification et de réduction des coûts pour le rapport du Conseil fédéral qui paraîtra fin 2013... ». Les participants à la séance se sont accordés sur le fait que les estimations de coûts disponibles, comme celles qui figurent dans une étude⁵³ réalisée en 2010 par KPMG AG à Berlin, ne sont pas « au-dessus de tout soupçon » et qu'elles ne devraient donc plus être utilisées.

L'OFSP a ensuite commandé une étude⁵⁴ à l'Institut "Interface études politiques, recherche, conseil," à Lucerne, qui a pour but de présenter les possibilités de simplification de la réglementation dans le domaine de l'hygiène des denrées alimentaires ainsi que les potentiels d'amélioration dans l'exécution du point de vue de l'économie.

13.2 Définition du domaine

L'étude d'Interface a questionné des entreprises agro-alimentaires concernant la législation sur les denrées alimentaires. Il s'agissait de savoir quelles obligations légales destinées à préserver l'hygiène alimentaire sont, du point de vue du rapport coûts/utilité, les moins favorables, voire même inutiles ou incompréhensibles ; le but étant de trouver des possibilités de les modifier et de les optimiser.

Cette enquête était axée en premier lieu sur les cinq domaines de réglementation suivants : bonnes pratiques d'hygiène, bonnes pratiques de fabrication, méthode HACCP (*Hazard*

⁵¹ Pour plus de détails, voir sous www.bag.admin.ch.

⁵² Procès-verbal de la séance sur les coûts de régulation dans le domaine de l'hygiène alimentaire, 24 avril 2012, Berne (en allemand).

⁵³ <http://www.sgv-usam.ch/fr/grands-axes-politiques/couts-de-la-reglementation.html>

⁵⁴ «Regulierungen zur Wahrung der Lebensmittelhygiene: Befragung von betroffenen Betrieben» (2013). Rapport complet à l'adresse <http://www.bag.admin.ch/evaluation/index.html?lang=de> (en allemand).

Analysis Critical Control Point), traçabilité et documentation. Les entreprises actives dans les branches suivantes ont fait l'objet d'un sondage : restauration, boucherie, boulangerie et industrie agro-alimentaire.

13.3 Résultats des études

L'enquête montre que, en matière de simplification et de réduction des coûts dans le domaine des réglementations destinées à préserver l'hygiène alimentaire, les besoins des petites et moyennes entreprises (restauration, boucherie, boulangerie) sont très différents de ceux des grandes entreprises (industrie agro-alimentaire). Pour les entreprises de la première catégorie, les problèmes essentiels se situent dans la proportionnalité de l'exécution du droit des denrées alimentaires, qui est de la compétence des cantons, c'est-à-dire des chimistes cantonaux. Alors que, pour les entreprises de la seconde catégorie, ce sont les divergences entre le droit suisse et le droit européen qui représentent le plus grand défi, à l'exemple de l'obligation, en Suisse, d'indiquer le pays de production.

Les exemples concrets du rapport montrent que les entreprises concernées remettent peu en cause - ni ne considèrent comme inutiles - les réglementations actuelles du droit des denrées alimentaires. Elles critiquent plutôt la proportionnalité de l'exécution de la réglementation qui, à leur avis, exige un effort démesuré. Par ailleurs, dans certains domaines, on constate un besoin de formation qui permettrait aux responsables dans les entreprises de mieux comprendre le sens et le but des exigences légales pour les mettre en œuvre correctement et en y consacrant un effort moindre.

13.4 Propositions d'amélioration

Les résultats de l'étude seront discutés d'ici début 2014 avec les autorités cantonales d'exécution et avec les associations professionnelles. Au cours de l'année 2014, des mesures seront élaborées en commun pour améliorer la proportionnalité de l'exécution et pour dispenser des formations dans les entreprises. Ces mesures pourront être mises en œuvre dès 2015. Les résultats de la discussion seront également pris en compte dans la prochaine révision du droit d'application des denrées alimentaires.

32. Formation en entreprise	
Avec le soutien de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) et des autorités cantonales d'exécution, les associations professionnelles élaborent ensemble du matériel de formation facilement compréhensible et adapté aux entreprises.	
Potentiel de réduction des coûts : non chiffrable	
Responsabilité : associations professionnelles, OSAV et autorités cantonales d'exécution	Délai : 2016

De plus, l'OSAV et les autorités cantonales d'exécution élaboreront, d'ici à 2015, des mesures visant à améliorer la proportionnalité de l'exécution dans les cinq domaines de réglementation suivants : bonnes pratiques d'hygiène, bonnes pratiques de fabrication, méthode HACCP (*Hazard Analysis Critical Control Point*), traçabilité et documentation.

Il n'est actuellement pas possible de chiffrer le potentiel d'économies découlant des mesures proposées. Toutefois, ce potentiel sera estimé ultérieurement, en collaboration avec les entreprises concernées.

De plus, le Conseil fédéral a décidé de réaliser en 2014 une analyse d'impact approfondie de la révision des ordonnances relatives à la loi sur les denrées alimentaires.

Rectificatif

Au troisième paragraphe de la page 7 le nombre de 54 000 pages date d'il y a plusieurs années et a été remplacé par la valeur de décembre 2013 (66 800 pages).

Changement effectué le 09. juillet 2014