

## La réglementation suisse fait son «check-up»

Le Conseil fédéral a été chargé par le Parlement de mesurer les coûts de la réglementation pour les entreprises. Il a fallu pour l'occasion développer une nouvelle méthodologie. L'analyse en tant que telle s'est ensuite concentrée sur treize domaines d'intervention de l'État. Parmi ceux-ci, cinq engendrent des coûts supérieurs à un milliard de francs par année. Parallèlement aux travaux d'évaluation, 32 mesures à même de simplifier ou d'optimiser le système ont été identifiées.



Les principaux domaines de la réglementation étatique ont été déterminés en collaboration avec les associations économiques. Parmi les plus classiques, on trouve la sécurité au travail. En illustration: salon de la sécurité à Zurich.

Photo: Keystone

Même si les perspectives conjoncturelles sont bonnes et que la crise financière semble derrière nous, la place économique est toujours soumise à la concurrence extérieure, ainsi qu'à un environnement réglementaire en mutation constante. Nos entreprises resteront compétitives si leurs coûts de production sont concurrentiels. C'est pour cela que la réglementation qui les concerne doit demeurer à un niveau raisonnable.



**Éloi Fellay**  
Diplômé en économie politique

### Un vaste projet

Depuis l'adoption par le Parlement des postulats Fournier (10.3429) et Zuppiger (10.3592), qui chargent le Conseil fédéral de mesurer les coûts occasionnés aux entreprises par les réglementations, jusqu'à la publication des résultats, plusieurs étapes ont été nécessaires. Il a fallu tout d'abord définir ce qu'on entend par coûts de la réglementation et préciser ceux que l'on veut mesurer, sachant qu'il était illusoire de s'attaquer à l'ensemble du dispositif.

Les principaux domaines de la réglementation étatique ont ainsi été déterminés, en collaboration avec les associations

économiques. Citons, parmi les plus classiques, la sécurité au travail, la protection de l'environnement et la construction. D'autres relèvent plutôt des finances publiques et des assurances sociales, comme la TVA ou l'AVS. Bien que ces domaines ne répondent pas strictement à la définition de la réglementation, ils pèsent lourd sur les entreprises: ils ont donc été retenus par souci de pragmatisme.

Le Conseil fédéral a décidé de former un groupe de travail interdépartemental réunissant les représentants de onze offices fédéraux. Une de ses premières tâches a été d'imaginer une méthodologie commune aux domaines à évaluer. Celle-ci devait non seulement permettre d'estimer les coûts, mais aussi d'identifier des améliorations dont pourrait profiter la réglementation ou son application.

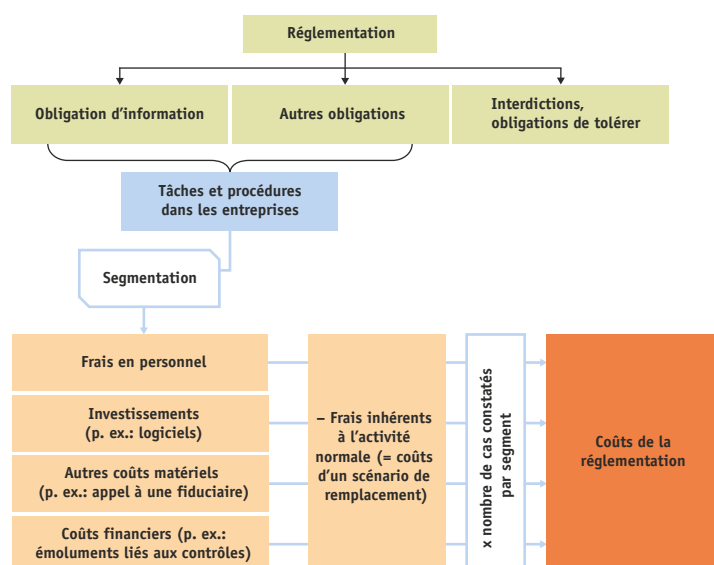
Afin de disposer des meilleures expertises, les travaux ont été réalisés sous la responsabilité des offices chargés des domaines sélectionnés, l'ensemble du projet étant coordonné par le Secrétariat d'État à l'économie (Seco). Le processus a été suivi de près par le Forum PME, une commis-



**Nicolas Wallart**  
Chef du secteur Analyse de la réglementation, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne

Graphique 1

## Processus d'évaluation des coûts générés par la réglementation



Source: Fellay, Wallart / La Vie économique

sion d'experts extra-parlementaire composée d'entrepreneurs.

### Mesurer les coûts de la réglementation

La méthodologie adoptée constitue un véritable «check-up de la réglementation». Elle se base sur des travaux antérieurs lancés aux Pays-Bas et repris ensuite par un réseau européen spécialisé dans la mesure des charges administratives («Standard Cost Model Network»), sur des développements ultérieurs orchestrés par la fondation Bertelsmann en Allemagne, ainsi que sur l'expérience acquise en Suisse avec les instruments d'analyse de la réglementation.

#### Estimation des coûts

L'estimation des coûts implique d'identifier, à partir des bases légales d'un domaine, les principales «obligations d'agir» imposées aux entreprises. Celles-ci sont, ensuite, regroupées afin de correspondre au mieux à la réalité des processus mis en place dans les entreprises pour se conformer à la législation. Cette étape est parfois simple à concevoir, par exemple lorsqu'il s'agit de mesurer les coûts liés à la transmission des données nécessaires à la statistique de l'emploi. Il suffit, en effet, d'évaluer le temps passé par l'entreprise à les rechercher, puis à remplir le formulaire et à l'envoyer. La situation est plus complexe lorsqu'il faut apprécier les coûts d'adaptation d'une construction en lien avec des normes de protection contre l'incendie. Parfois aussi, le processus découlant de la ré-

glementation est intégré dans l'appareil de production. Lorsque l'État fixe des valeurs-limites en ce qui concerne les polluants dans les eaux rejetées, l'entreprise peut s'y conformer en usant de technologies diverses; il faut donc isoler la part des coûts de production liés à la réglementation.

Comme les différentes catégories d'entreprises n'ont pas les mêmes structures de coûts, il faut procéder à des «segmentations». On peut, par exemple, séparer les grandes sociétés des PME. Il faut, ensuite, obtenir des données sur le nombre de cas (généralement à partir des statistiques) et estimer les coûts unitaires à partir d'entretiens menés auprès des experts ou des responsables d'entreprises.

Les «frais inhérents à l'activité normale» – soit le coût des activités que les entreprises auraient effectuées même en l'absence de réglementation – doivent ensuite être déduits de ces coûts unitaires. Il faut, enfin, multiplier par le nombre de cas pour évaluer le coût global réel de chaque réglementation.

#### Identifier le potentiel de simplification et de réduction des coûts

Une fois les coûts estimés, il s'agit d'identifier les problèmes posés par la réglementation et les potentiels d'amélioration. Cela peut, par exemple, se faire en interrogeant des experts et des responsables d'entreprises. Cela permet de distinguer le potentiel de réduction des coûts incompressibles liés à la nécessité de réglementer. Les idées d'amélioration sont d'abord rassemblées, puis discutées selon des critères définis, lors d'ateliers réunissant des représentants de milieux divers (entreprises, associations économiques, Confédération, etc.).

#### Limites de la méthode

En premier lieu, l'estimation des coûts ne dit rien sur les bénéfices et n'est donc pas directement utilisable pour savoir si les prescriptions ont un sens. Elle permet surtout de mieux connaître le détail des coûts.

La deuxième limite est liée à une *difficulté conceptuelle*. Les coûts de la réglementation sont calculés en soustrayant les frais inhérents à l'activité normale des coûts bruts estimés. Cela signifie qu'il faut, dans le cadre des ateliers précédemment évoqués, définir ce que feraient les entreprises en l'absence de réglementation. Par exemple, s'il n'existait pas de législation environnementale, les déchets de chantier seraient-ils jetés au fond d'un lac ou triés selon les règles (ou un mélange des deux)? La réponse à cette question influence le niveau des coûts estimés, ce qui implique que ce «scénario alternatif» soit présenté de manière transparente.

Tableau 1

## Coût de la réglementation par domaine

Domaine	Coûts estimés (millions de francs par an)	Interprétation
TVA	1759	Elle touche environ 350 000 entreprises. Des activités comme la détermination des prestations imposables et de leur taux, ou les corrections dans le décompte, occasionnent des coûts élevés.
Droit de l'environnement (protection de l'air, de l'eau, déchets spéciaux et de chantier)	1757	Ces coûts incluent certains frais inhérents à l'activité normale des entreprises et sont donc surévalués.
Présentation des comptes et révision	1666	Le 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.
Droit de la construction	1608	Le total des coûts s'explique par l'addition des réglementations (autorisation de construire, protection incendie, énergie, abris de protection civile, etc.). À noter que les ouvrages de génie civil et les constructions pour les particuliers ne sont pas pris en compte dans ce chiffre, pas plus que les coûts liés à l'application des normes privées (type SIA ou ISO).
Sécurité au travail/assurance-accidents	1213	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.
Procédures douanières (importations et exportations définitives)	479	Le coût s'explique par le grand nombre de déclarations en douane (environ 16 millions); il s'agit des coûts nets de la réglementation et non pas des coûts payés par les entreprises qui mandatent un tiers pour exécuter certaines obligations.
AVS/AI/APG	454	Le coût s'explique surtout par la contribution aux frais d'administration des caisses de compensation.
Impôt sur le bénéfice et le capital	346	L'établissement de la déclaration d'impôt est l'élément le plus important.
Autres impôts sur les entreprises	392	L'impôt à la source compte pour 249 millions dans ce chiffre.
Formation professionnelle	154	Les coûts varient fortement en fonction des professions.
Deuxième pilier	120	Coût pour les entreprises, sans les caisses de pension.
Admission des travailleurs étrangers au marché du travail	20	Les coûts concernent en particulier les autorisations pour les ressortissants des États tiers.
Statistiques	7	Coût des quatorze principales statistiques obligatoires.

Source: Fellay, Wallart / La Vie économique

Enfin, les *experts et les entreprises jouent un rôle décisif* dans le processus d'estimation des coûts et la recherche d'améliorations. Le choix des personnes et la pondération des groupes d'acteurs sont susceptibles d'influencer les résultats. Ici aussi, une transparence maximale est nécessaire.

### Dix milliards de francs de coûts par an

Cette estimation détaillée des coûts que les principales réglementations font supporter à l'économie est une première en Suisse. Les plus onéreuses (plus d'un milliard de francs par an) se trouvent dans les domaines qui touchent le plus grand nombre d'entreprises, soit la TVA, le droit et la révision comptables, le droit de la construction, l'environnement et la sécurité au travail (voir *tableau 1*). D'autres domaines étonnent par le peu de coûts qu'ils génèrent, comme la statistique avec seulement 7 millions.

Au total, les coûts estimés dans les domaines sélectionnés se montent à quelque 10 milliards de francs par an, soit 1,7% du PIB. Ces chiffres pris tels quels ne disent rien du poids de la réglementation, puisque ses avan-

tages ne bénéficient pas de données équivalentes. On peut néanmoins les supposer d'une importance pour le moins comparable. Les études sectorielles disponibles vont généralement en ce sens (par exemple dans le domaine de la formation professionnelle).

### 32 mesures ciblées

Afin de discuter des coûts relevés et de leur possible réduction, des ateliers ont été organisés pour chacun des domaines. C'est ainsi que 32 possibilités d'amélioration ont pu être identifiées en collaboration avec les partenaires de l'économie. Certaines d'entre elles recèlent un fort potentiel:

1. *Le taux unique et la suppression des exceptions en matière de TVA.* Cette mesure a été rejetée par le Conseil national à la fin 2011. Les nouvelles estimations confirment toutefois son potentiel très élevé, qui se chiffre en centaines de millions de francs par an.
2. *L'harmonisation du droit de la construction* permettrait également de réduire fortement les coûts supportés par les entreprises. Cela apparaît dans une étude approfondie réalisée en collaboration avec

les principaux partenaires impliqués. Comme il s'agit d'un domaine de compétence cantonal et communal, la Confédération peut proposer, en collaboration avec les cantons, un modèle structurel de loi sur les constructions. Les cantons et les communes pourront s'en inspirer afin d'abaisser les coûts liés à leur réglementation.

D'autres mesures sont d'un potentiel moindre comme:

- *supprimer l'obligation d'archivage* pour les décisions en matière de taxation des importations et exportations d'entreprises, puisque ces informations sont déjà aux mains de l'administration douanière;
- *flexibiliser le concept sanitaire* dans le secteur des services, les exigences dans les entreprises qui ne présentent pas de dangers particuliers pouvant être réduites;
- *supprimer le certificat d'assurance AVS-AI* (voir encadré 1).

### Enseignements de l'exercice

Comme la méthodologie a été utilisée à grande échelle, il a fallu *moduler l'approche en fonction des différents domaines*, afin de produire des résultats chiffrés. Parfois, la grande diversité des situations rencontrées fait qu'il a fallu effectuer des projections sur la base de cas typiques. Quoi qu'il en soit, les connaissances acquises permettront désormais de mieux appréhender l'impact des nouvelles réglementations sur l'économie.

Le projet a aussi montré que les processus dans les entreprises sont souvent le fruit d'*interactions entre diverses réglementations*. Par exemple, le code des obligations énumère plusieurs exigences en matière de comptabilité qui sont aussi utiles au fisc (et à l'entreprise). Dans ces conditions, un allègement des normes comptables dans le seul code des obligations ne servirait à rien si, par ailleurs, le droit fiscal continue à les exiger. Une approche intégrée et centrée sur l'entreprise est nécessaire.

La *frontière entre ce qui est obligatoire ou non est parfois perméable*. Une PME n'a pas forcément une connaissance juridique fine de toutes les réglementations auxquelles elle est soumise et doit en conséquence gérer le risque posé par la réglementation. Certaines activités non obligatoires sont donc parfois exécutées, alors que les possibilités de simplification offertes ne sont pas utilisées. A contrario, d'autres tâches ne sont pas complètement remplies. Des normes ou recommandations qui n'ont pas force de loi interviennent aussi dans les activités des entreprises.

Les *différences entre cantons et communes*, qui posaient problème lors de la

conception du projet, ont souvent été jugées moins importantes qu'on ne le croyait au début. Dans la plupart des domaines, les coûts ont ainsi pu être évalués de manière globale pour la Suisse, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une estimation séparée par canton.

La présente estimation des coûts ne cherche pas à supprimer massivement les règles existantes, mais à les *optimiser* grâce à une meilleure connaissance de leur structure. Dans ce sens, cet exercice est aussi un plaidoyer pour une application à plus large échelle d'outils comme l'analyse coûts-bénéfices.

Sauf exception, le problème ne réside pas dans une contrainte particulière, mais dans leur addition. Il ne faut donc négliger aucune possibilité: les allègements, qu'ils soient modestes ou de grande ampleur, contribuent tous à la compétitivité des entreprises.

### Le contrôle des coûts réglementaires: une tâche permanente

Tant l'analyse de l'impact des réglementations que la lutte contre la complexité administrative sont des tâches permanentes de la Confédération. C'est ainsi qu'en 2006, le Conseil fédéral a présenté plus de 100 mesures de simplification, et 20 autres en 2011. Un nouveau rapport sur l'allègement administratif, incluant un train de mesures additionnel, est prévu à l'horizon 2015.

Il existe, en outre, des instruments permanents qui vont en ce sens. Toutes les lois et ordonnances sont ainsi soumises à un examen des conséquences économiques dans le cadre de l'analyse d'impact de la réglementation. De nombreuses lois contiennent des clauses d'évaluation, visant à vérifier ex-post si elles remplissent leur objectif de manière efficace. Les associations économiques sont systématiquement consultées sur les révisions importantes de lois et d'ordonnances. Elles peuvent prendre position afin que leurs membres puissent les appliquer le plus facilement possible. Il existe par ailleurs des commissions spécialisées dans l'examen des réglementations. On peut citer le Forum PME, qui analyse les projets législatifs et formule des propositions visant à diminuer les charges administratives, ou encore des commissions sectorielles, à l'exemple de l'Organe consultatif en matière de TVA. N'oublions pas non plus la stratégie suisse de cyberadministration, qui contient de nombreux projets susceptibles de simplifier les formalités administratives pour les entreprises. Ce dispositif n'est pas de trop pour gérer efficacement et de manière dynamique une réglementation dont le volume est considérable.

Encadré 1

#### Exemples de simplification dans le domaine des assurances sociales

On a recensé treize obligations d'agir au niveau du premier pilier, pour un coût total estimé à 453 millions de francs. Parmi celles-ci, l'annonce des nouveaux employés s'élève à 7,6 millions de francs par an.

Cette annonce peut s'effectuer de trois manières: d'abord par la poste, puis par voie électronique (système Partnerweb) individuellement ou en groupe. Le temps nécessaire a été estimé à 11 minutes dans le premier cas, contre 4 dans le deuxième et 3 dans le troisième. En multipliant ces durées par le tarif horaire moyen de 56 francs (lorsque les travaux sont effectués dans l'entreprise) ou 110 francs (lorsqu'ils sont effectués par la fiduciaire) et le nombre de cas (par exemple 859 000 avec Partnerweb, dont 8% via des fiduciaires), on aboutit aux 7,6 millions énoncés précédemment.

Ces coûts pourraient être réduits si les employeurs n'étaient plus obligés d'annoncer les nouveaux employés à leur caisse de compensation en cours d'année, de même que si l'on supprimait le certificat d'assurance AVS-AI. Ces processus ne sont plus nécessaires, car a) le numéro d'assuré AVS se trouve aujourd'hui sur la carte d'assurance-maladie obligatoire, b) les arrivées et les départs peuvent être annoncés dans le cadre de la déclaration ordinaire des salaires. Lors de la mise en place de la réforme, il faudra toutefois veiller à la coordonner avec la lutte contre le travail au noir (en particulier pour les emplois temporaires) et tenir compte des situations transfrontalières. Quelque 7 millions de francs pourraient être économisés annuellement par les employeurs, auxquels il convient d'ajouter 2 millions de francs supplémentaires au niveau des caisses de compensation.