



# Les effets économiques de la nouvelle directive MSST

La récente révision de la directive de la CFST relative à l'appel à des médecins du travail et autres spécialistes de la sécurité au travail s'est accompagnée d'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) approfondie. Celle-ci s'est concentrée sur les changements au niveau des coûts administratifs des entreprises et le poids économique des accidents du travail. D'après les résultats des calculs prévisionnels effectués, la révision devrait permettre des allègements administratifs de plus de 45 millions de francs par an, dont profiteront essentiellement les petites et les micro-entreprises. La nouvelle directive pourrait, indirectement, aboutir à une baisse sensible des coûts – économiquement importants – engendrés par les accidents, en raison des améliorations qu'elle permet au plan de sa mise en œuvre dans les entreprises.



**Alkuin Kölliker**

Section d'état-major Analyse de la réglementation, Secrétariat d'État à l'économie (SECO), Berne

En automne 2005, la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST) a entamé une révision de sa directive relative à l'appel à des médecins du travail et autres spécialistes de la sécurité au travail (directive MSST)<sup>1</sup>, qu'elle avait adoptée dix ans auparavant en conformité avec l'ordonnance sur la prévention des accidents (OPA). Pour plus de transparence en ce qui concerne les effets économiques, la révision s'est accompagnée d'une analyse d'impact de la réglementation réalisée par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), en collaboration avec le groupe de projet chargé de la révision de la directive.

## Méthode d'analyse et modèles d'impact

L'AIR, un instrument utilisé en Suisse depuis 2000, examine les effets économiques des actes de la Confédération, et ses résultats font l'objet d'un chapitre spécial dans chaque message du Conseil fédéral au Parlement. En 2006, le champ d'application de l'AIR, jusque-là limité aux lois, ordonnances et actes réglementaires ayant une portée économique importante, a été étendu aux directives, circulaires et instructions émanant de l'administration<sup>2</sup>.

L'analyse d'impact de la réglementation concernant la révision de la directive MSST a réuni certains éléments de l'analyse traditionnelle du rapport coût-bénéfice ainsi que du modèle des coûts standard auquel on a eu de plus en plus recours ces dernières années pour mesurer les coûts administratifs en Europe. Pour la Suisse, elle est probablement la première tentative de rendre tangibles, dans le cadre d'une projection homogène, certains composants importants du rapport coût-bénéfice en matière de sécurité au travail.

L'AIR s'est concentrée sur deux types d'impacts particulièrement importants dans le contexte de la révision. Sur la base des projections effectuées, elle a évalué les *coûts administratifs endossés par les entreprises et le profit retiré de la diminution du nombre d'accidents*. Côté bénéfices, l'approche a été à la fois *micro* et *macroéconomique*; il convient toutefois de préciser que le terme «microéconomique» ne se rapporte pas ici à des entreprises individuelles, mais à l'ensemble des entreprises d'une catégorie donnée<sup>3</sup>.

L'AIR n'a donc pas inventorié l'ensemble des effets socioéconomiques de la directive. Certains facteurs importants n'ont pas été pris en compte, parmi lesquels les investissements concrets – peu sujets à controverse dans le contexte de la révision – que les entreprises consentent pour assurer la sécurité au travail (côté coûts), ou la réduction des maladies et autres troubles de santé liés au travail ainsi que de la souffrance humaine (côté bénéfices). D'autres aspects ont également été omis, notamment les impacts dynamiques – en l'occurrence assez minimes – sur le coût du travail, le prix des produits et la compétitivité. Comme il est souvent malaisé de distinguer clairement les impacts de la directive de ceux du droit supérieur, et comme celle-ci n'a qu'un effet limité sur le plan juridique, l'AIR reste une opération assez délicate<sup>4</sup>.

Le *graphique 1* illustre le modèle d'analyse des conséquences utilisé. On a distingué cinq catégories d'entreprises en fonction de leur taille et quatre catégories de risques découlant de dangers particuliers liés à l'entreprise (avec/sans danger particulier) et du niveau auquel se situe le taux de prime net de l'assurance contre les accidents professionnels ( $> 0,5\% / \leq 0,5\%$  de la masse salariale de l'entreprise)<sup>5</sup>. Vingt catégories d'entreprises ont ainsi été définies, dont chacune a exigé une analyse séparée avant que l'on puisse résumer les résultats (répartis suivant la taille de l'établissement ou le type de risques)<sup>6</sup>.

On a comparé, en termes monétaires, les coûts et bénéfices annuels de la directive anté-

1 Voir art. 11b, al. 1, OPA.

2 Des informations plus précises sur l'AIR au niveau de la Confédération sont disponibles à la page Internet du SECO consacrée à l'AIR: [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch), rubriques «Thèmes», «Analyses structurelles et croissance économique», «Analyse d'impact de la réglementation».

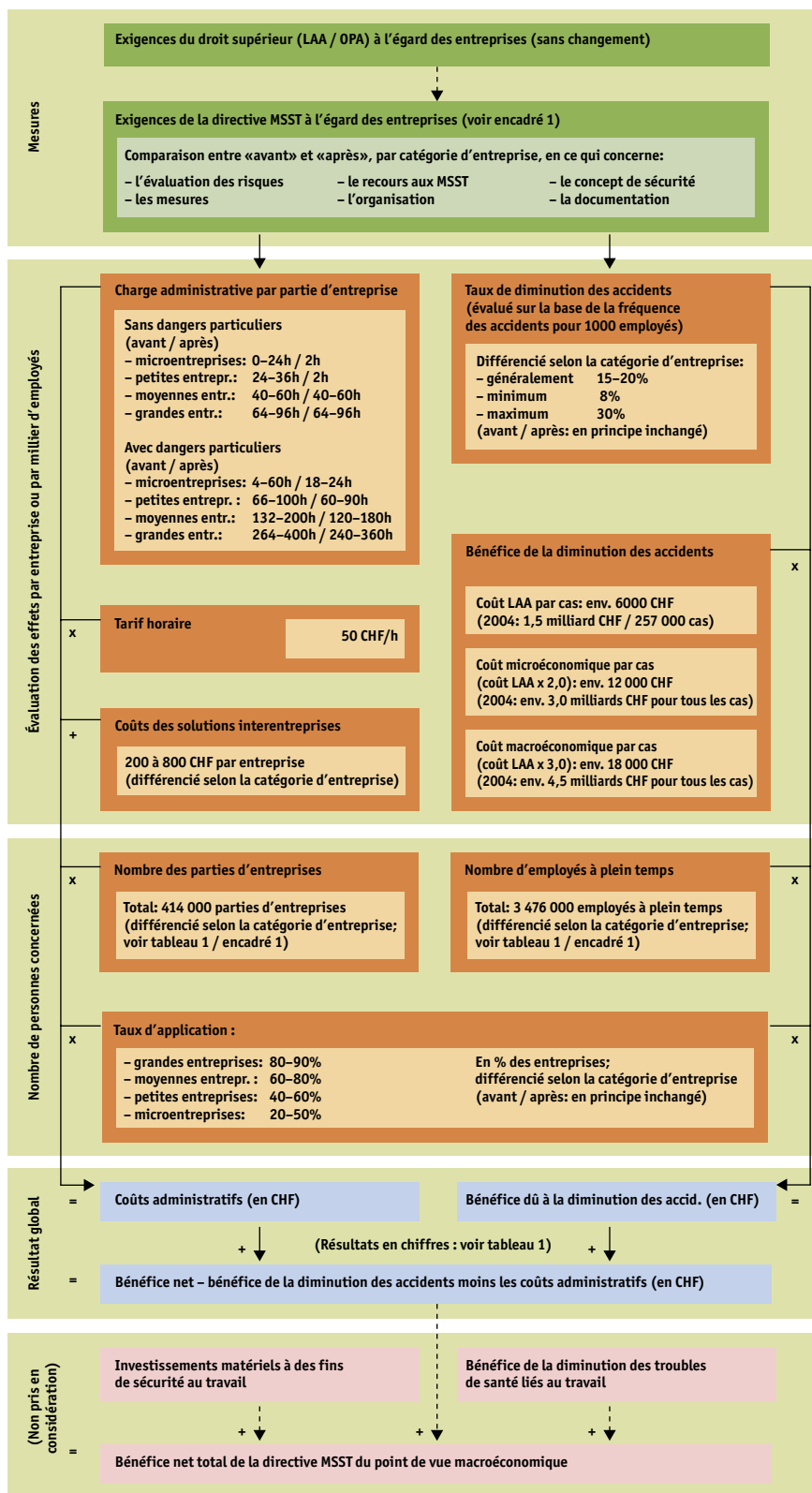
3 L'assurance-accidents incite les entreprises individuelles à assumer des risques plus élevés, car les coûts éventuels des accidents sont endossés par toutes les entreprises (problème du risque subjectif). Quant aux coûts des accidents du travail pour l'économie en général, voir Suva (2004), p. 38–45.

4 L'application de la directive, bien que juridiquement non contraignante, laisse présumer que l'employeur a rempli les obligations découlant du droit plus général (voir art. 11b, al. 2, OPA).

5 Des dangers existent dans les entreprises où les postes de travail impliquent des conditions particulières: risques d'incendie ou d'explosion, effets chimiques, biologiques ou physiques (voir annexe 1 de la directive révisée).

Graphique 1

## Modèle d'impact et appréciation des facteurs d'influence (présentation simplifiée)



Source: SECO / La Vie économique

rieure et de sa mouture révisée, en mettant, toutefois, l'accent sur la différence entre «avant» et «après». Le surcroît éventuel de coûts administratifs durant la première année a été, le cas échéant, réparti sur une durée de cinq ans.

La modélisation obtenue a, ensuite, été concrétisée sous la forme d'un simple modèle comptable, ce qui a permis d'intégrer les valeurs estimées (des chiffres obtenus par enquête exhaustive ou par sondage jusqu'aux valeurs comparatives et empiriques, en passant par les valeurs interpolées ou extrapolées) et de calculer les coûts et bénéfices. Ce travail, qui a également tenu compte d'études déjà effectuées, notamment sur la question des allègements administratifs, a été le fruit d'une collaboration entre des experts en matière de sécurité au travail de la Suva et de l'Inspection fédérale du travail<sup>7</sup>.

## Exigences de la directive et évaluations en vue de la projection

La directive MSST concrétise les dispositions de l'ordonnance sur la prévention des accidents, laquelle s'applique à toutes les entreprises qui emploient des travailleurs en Suisse<sup>8</sup>. L'analyse d'impact est partie d'un relevé systématique des anciennes et nouvelles exigences de la directive pour les vingt catégories d'entreprises définies. On a tenu compte des domaines centraux de ces exigences et des prescriptions documentaires s'appliquant à chacun d'entre eux. Les modifications en question et le nombre des entreprises concernées sont expliqués dans l'encadré 1.

Hormis le nombre des entreprises concernées dans chaque catégorie, il a fallu évaluer, pour la projection, toute une série d'autres facteurs, notamment: le nombre d'heures de travail investies par les entreprises et le tarif horaire correspondant, le coût des solutions interentreprises pour la mise en œuvre de la directive, le taux de diminution des accidents suite à son application, les frais moyens résultant d'un accident du travail des points de vue actuariel, micro et macroéconomique, ainsi que le taux d'application dans chaque catégorie d'entreprises. Dans les estimations, il a fallu établir des distinctions entre l'ancienne et la nouvelle directive ainsi qu'entre les vingt catégories d'établissements prises séparément. Le graphique 1 indique de manière simplifiée les valeurs estimées.

## Résultats de la projection

Le tableau 1 donne une vue d'ensemble, répartie entre catégories d'entreprises selon leur taille et le type de risques, des estimations

6 Faute de place, le tableau 1 ne présente pas de façon différenciée les résultats concernant les vingt catégories d'entreprises. Ceux-ci permettent au moins de tirer certaines conclusions indirectes sur la situation propre à un secteur particulier ou à une branche donnée.

7 Voir Müller (1998), SECO (2006) et Schlange (2006).

8 Art. 1, al. 1, OPA. Les exceptions du champ d'application (par exemple ménages privés) sont définies à l'art. 2 OPA.

9 Faute de place, on a renoncé à exposer la question sous l'angle de l'économie d'entreprise. Du point de vue microéconomique, le bénéfice de la diminution des accidents de travail est inférieur d'un tiers à ce qu'il est sur le plan macroéconomique. Les externalités étant minimes, on a omis, en ce qui concerne les coûts administratifs, de faire la distinction entre les perspectives macro et microéconomiques.

10 Ces gains résultent essentiellement du fait que les 260 000 entreprises occupant moins de cinq personnes et ayant un taux de prime de 0,5% au plus – entreprises qui étaient auparavant explicitement exemptées de l'observation de la directive – sont elles aussi rappelées à leurs obligations relevant du droit supérieur, alors que 13 000 d'entre elles – celles impliquant des dangers particuliers – sont, désormais, tenues de faire appel aux MSST.

Encadré 1

### Modification des exigences et nombre d'entreprises concernées

#### Évaluation des risques et mesures à prendre

- Nouveauté: rappel à toutes les entreprises de leurs obligations découlant du droit supérieur en ce qui concerne l'évaluation des risques et les mesures à prendre (art. 3 à 10 OPA et art. 3 à 9 OLT 3). Concerne notamment les 260 000 entreprises qui étaient jusqu'ici explicitement exemptées de l'observation de la directive (entreprises occupant moins de cinq personnes et dont le taux de prime en matière d'assurance-accidents est de  $\leq 0,5\%$ ). Du point de vue juridique en général: sans changement.
- Le terme plus exigeant «analyse de risques» est abandonné. L'allègement concerne les quelque 105 000 entreprises présentant des dangers particuliers et qui étaient déjà soumises à la directive antérieure.

#### Appel aux MSST

- Aux quelque 105 000 entreprises tenues jusqu'ici à faire appel aux MSST et occupant environ 1,7 million de personnes viennent, désormais, s'ajouter quelque 13 000 petites et microentreprises présentant des risques spéciaux et occupant 20 à 25 000 personnes (pour toutes les catégories d'entreprises selon la taille, ce sont les définitions usuelles en fonction du nombre des personnes occupées à plein temps qui ont été utilisées). Raison: fin de l'exemption explicite des entreprises occupant au maximum 5 personnes et ayant un taux de prime net de  $\leq 0,5\%$ .
- Le recours aux MSST n'est plus formellement requis si l'entreprise dispose elle-même des connaissances professionnelles nécessaires à assurer la sécurité au travail en son sein. Ce savoir professionnel est, toutefois, défini comme devant correspondre pour l'essentiel à celui assuré par les MSST dans la pratique en vigueur jusqu'ici (emploi de spécialistes MSST ou recours à leurs services, raccordement à une solution interentreprises). Seule innovation réelle, mais importante: le savoir professionnel peut être acquis par le biais de documents (élaborés par des spécialistes MSST) et de listes de contrôle ne relevant pas des solutions interentreprises traditionnelles.
- Les responsables doivent continuellement améliorer les solutions interentreprises et les rendre également applicables pour les microentreprises.

#### Organisation

- Nouveauté: l'organisation formelle de la sécurité au travail n'est plus exigée ni des petites entreprises sans dangers particuliers ni des microentreprises. Compte tenu de l'exception générale en vigueur jusqu'ici pour 260 000 microentreprises, cet allègement concerne un solde de quelque 130 000 entreprises occupant environ 1 million de personnes.

concernant les effets monétaires de la directive MSST sous la forme d'allègements administratifs et de diminution des accidents du travail. Ces estimations sont faites dans une perspective socioéconomique générale et les valeurs sont chaque fois additionnées pour l'ensemble de la catégorie d'entreprises con-

- Sans changement: une organisation formelle est nécessaire dans les petites entreprises présentant des risques spéciaux et dans toutes celles de tailles grande ou moyenne (en tout quelque 25 000 entreprises occupant à peine 2 millions de personnes).

#### Concept de sécurité

- La condition explicite en vigueur jusqu'ici, qui exigeait un concept de sécurité dans le cadre du recours aux MSST (pour les 105 000 entreprises présentant des dangers particuliers qui étaient déjà soumises à la directive), n'a plus cours.

#### Documentation

- Jusqu'ici, il fallait des «documents écrits» (pour les 105 000 entreprises présentant des dangers particuliers soumises à la directive) ou des «documents» (pour les 50 000 entreprises sans dangers particuliers soumises à la directive) pour attester que toutes les exigences décrites étaient respectées. Nouveauté: réduction assez importante de ces exigences en matière de documentation (voir chiffre 4 et explications concernant la «justification» à l'annexe 4 de la nouvelle directive).
- Justification des mesures mises en œuvre «par des moyens simples» (p. ex. listes de contrôle dûment remplies, pièces justificatives, renseignements oraux) pour les quelque 100 000 microentreprises présentant des dangers particuliers qui sont soumises à la nouvelle directive.
- Les quelque 22 000 autres entreprises présentant des dangers particuliers doivent justifier des mesures mises en œuvre (ne contenant pas de renseignements oraux et devant correspondre plus ou moins à la notion de «documents» telle qu'elle était conçue jusqu'ici).
- Les quelque 3700 grandes et moyennes entreprises sans dangers particuliers n'ont plus qu'à «justifier» de la mise en place d'une organisation de la sécurité au travail (au lieu de devoir «documenter» toutes les mesures prises).
- Aucune obligation de documenter pour les quelque 290 000 petites et microentreprises sans risques spéciaux (environ 47 000 d'entre elles devaient auparavant documenter leurs mesures).
- Toutefois: les 13 000 microentreprises présentant des risques spéciaux qui sont maintenant soumises à la directive et tenues de recourir aux services des MSST, doivent apporter la justification des mesures qu'elles ont mises en œuvre «par des moyens simples».

cernée<sup>9</sup>. Le terme de «bénéfice net» utilisé dans ce contexte se rapporte strictement à ces deux composants, et non au bénéfice total pour l'économie en général.

D'après les calculs, la révision devrait permettre de réduire les coûts administratifs de plus de 45 millions de francs par année (moins de 150 millions de francs contre environ 200 millions auparavant). La majeure partie de ces économies (environ 25%) proviennent d'une réduction des besoins en matière de documentation. Les deux tiers (soit quelque 30 millions de francs) profitent aux très petites entreprises et un quart environ (10 millions au moins) aux petites. Le reste des économies réalisées (de l'ordre de 5 millions de francs) se répartit entre les entreprises de taille moyenne et les grandes.

Si l'on en croit les projections, l'utilité économique de la diminution des accidents liée à l'application de la directive MSST reste pratiquement inchangée; elle est légèrement supérieure à 1 milliard de francs par an (environ 700 millions de francs dans une perspective microéconomique). Des variations substantielles dépassant les écarts d'arrondi ne concernent que les microentreprises. Des gains annuels d'environ 15 millions de francs sont prévus dans leur cas, ce qui correspond à une augmentation de plus d'un quart<sup>10</sup>.

Le fait que, malgré un allègement administratif important, le coût des accidents puisse être légèrement réduit dans les microentreprises suite à la nouvelle directive a de quoi susciter de prime abord un certain optimisme. La raison en est probablement que les exigences, maintenant réduites, en matière de documentation n'exercent pas – en tant que telles, et à la différence des exigences substantielles restées inchangées – d'influence directe sur la sécurité au travail. Ont également été pris en compte dans l'estimation du nombre d'heures de travail investies, les effets des nouveaux instruments élaborés par la CFST, parallèlement aux travaux de révision, pour permettre aux PME d'accroître leur efficacité.

L'orientation des résultats s'est avérée solide, lorsque, par exemple, la somme des heures de travail investies ou le taux de diminution des accidents ont été supposés supérieurs, ou inférieurs, d'un tiers. Un scénario a, toutefois, abouti à des pertes nettes sensibles pour l'économie, de l'ordre de 130 millions de francs (coûts des accidents moins coûts administratifs). Ce scénario partait de l'hypothèse que, du fait des allègements administratifs, une efficacité inférieure d'un cinquième serait observée au niveau de la diminution des accidents entre l'ancienne et la nouvelle directive. S'il devait, finalement, arriver que, lors de l'entrée en vigueur de la directive révisée, une seule entreprise sur cinq l'applique parmi

Tableau 1

**Charge administrative et diminution des accidents: coût et bénéfice macroéconomiques de la directive MSST**  
Comparaison entre l'ancienne et la nouvelle directive, en millions de francs par année et catégorie d'entreprises, valeurs arrondies

				Coût découlant de la charge administrative des entreprises			Bénéfice découlant de la diminution des accidents			Bénéfice net Dimin. accidents moins charge administrative		
Catégories d'entreprises				Ancien	Nouveau	Différence	Ancien	Nouveau	Différence	Ancien	Nouveau	Différence
Selon la taille de l'entreprise												
Grandes	(+ de 250 plein temps)	1 050	575 000	12	11	-1	197	196	-2	185	184	-1
Moyennes	(50-250 plein temps)	7 650	865 000	35	33	-3	344	349	6	308	317	8
Petites	(10-50 plein temps)	32 700	997 000	53	42	-11	341	340	0	287	298	11
Micro	(5-10 plein temps)	45 000	453 000	30	13	-17	97	96	-1	67	83	16
	(0-5 plein temps)	328 000	586 000	57	44	-13	52	67	15	-5	23	28
Selon la catégorie de risque												
Taux de prime <sup>a</sup>	avec dangers particuliers	99 900	1 405 000	138	101	-37	660	657	-3	522	556	34
> 0.5%	sans dangers particuliers	11 100	156 000	4	2	-2	26	26	0	22	24	2
Taux de prime <sup>a</sup>	avec dangers particuliers	18 900	300 000	20	21	1	137	142	4	118	121	3
≤ 0.5%	sans dangers particuliers	284 500	1 615 000	27	20	-8	207	224	17	180	204	24
Total		414 400	3 476 000	189	143	-46	1 031	1 048	18	842	905	63

a Taux net des primes AAP en % de la masse salariale.

Source: SECO/La Vie économique

Remarque: les chiffres ayant été arrondis, les valeurs peuvent présenter certains écarts. Dans cette étude, toutes les données relatives au nombre d'entreprises concernées se rapportent au nombre des parties d'entreprise au sens de la statistique de l'assurance-accidents (environ 414 000 en 2006). Dans le Recensement fédéral des entreprises, le concept de «partie d'entreprise» est le plus proche de celui d'établissement. D'après le recensement de 2001, il y avait en Suisse, dans les secteurs secondaire et tertiaire, un total de 383 000 établissements, mais seulement 318 000 entreprises. Pour simplifier, on désigne généralement, dans cet article, les «parties d'entreprise», au sens de la statistique de l'assurance-accidents, par le terme «entreprises».

Encadré 2

Bibliographie

- CFST, Directive n° 6508 relative à l'appel à des médecins du travail et autres spécialistes de la sécurité au travail, édition de janvier 1996.
- CFST, Directive n° 6508 relative à l'appel à des médecins du travail et autres spécialistes de la sécurité au travail, édition de février 2007.
- Müller Christoph, Administrative Belastung von KMU im internationalen und kantonalen Vergleich, Strukturberichterstattung, éd. par l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi (aujourd'hui SECO), Saint-Gall, 1998.
- Schlange Lutz, Administrative Entlastung von kleinen und mittleren Unternehmungen im Kanton Graubünden, Coire, Hochschule für Technik und Wirtschaft, 2005 (une synthèse de l'étude est parue en français dans La Vie économique, 1/2-2006, p. 23).
- SECO, Simplifier la vie des entreprises, Bericht über die Meinungen der KMU zur administrativen Belastung in der Schweiz, 12 octobre 2006.
- SUVA, Statistique des accidents LAA 1998-2002, Lucerne, 2004.

celles qui ne le font pas aujourd'hui, les coûts administratifs à la charge de l'économie suisse ne diminueraient pas de 45 millions de francs, mais de 10 seulement. En contrepartie, ce sont quelque 130 millions de francs de frais d'accidents qui pourraient être économisés au niveau microéconomique, et même 200 millions si on considère l'économie en général.

On peut en outre déduire des résultats obtenus que les investissements matériels des entreprises à des fins de sécurité au travail pourraient atteindre, en Suisse, 900 millions de francs par an, avant qu'ils ne dépassent, additionnés aux frais administratifs, le bénéfice de la diminution des accidents. La prise en compte des troubles de santé liés au travail – généralement jugés encore plus coûteux que les accidents du travail – et de la souffrance humaine ne peut que tirer ce chiffre vers le haut.

Conclusion

Les résultats de l'AIR permettent de tirer un bilan positif de la révision de la directive MSST. Le fait qu'elle ait permis d'atténuer les exigences en matière de documentation – ce qui répondait aux souhaits des petites et microentreprises ainsi qu'à celui des établissements n'affrontant pas de dangers particuliers – devrait permettre d'économiser des frais administratifs pour un montant de plus de 45 millions de francs par année (soit 25%). Pour l'économie en général, à taux d'application inchangé de la directive, on estime que le bénéfice de la diminution des accidents demeurerait stable à un milliard de francs par an, ceci à supposer que le coût socioéconomique des

accidents du travail se maintienne aux environs de 4,5 milliards de francs, soit 1% du PIB.

Suite aux allègements dans le domaine de la documentation, conjugués aux efforts de la CFST en matière de communication, des améliorations semblent possibles au niveau de l'application, où des lacunes devaient être comblées, notamment dans les petites et microentreprises. Cela devrait permettre d'exploiter une partie du potentiel d'économies restant, en réduisant les coûts des accidents à la charge de l'économie; le modèle utilisé l'évalue à quelque 800 millions de francs supplémentaires en admettant que la directive MSST soit appliquée partout.

En procédant à cette évaluation de façon systématique et transparente des implications économiques de la nouvelle directive MSST, l'AIR contribue à améliorer et élargir les bases de décisions sur lesquelles les instances de révision se sont accordées. Cela ne peut que participer à son succès et faciliter sa mise en place dans les entreprises.