

La mesure des coûts administratifs de la protection contre l'incendie avec le modèle des coûts standard

Les cantons d'Argovie, de Lucerne et de Saint-Gall, en collaboration avec le Secrétariat d'État à l'économie (Seco), ont donné pour mandat de mesurer la charge administrative engendrée par la protection contre l'incendie. C'est ainsi que le modèle des coûts standard (MCS) est testé pour la première fois en Suisse au niveau cantonal. Les résultats montrent que la charge administrative est relativement faible dans le domaine de la protection contre l'incendie; il existe, en revanche, un réel potentiel d'optimisation en ce qui concerne les prescriptions matérielles et leurs différentes interprétations cantonales.

- 1 Cst. cant. § 50, al. 2^{bis}: «Le canton maintient la densité réglementaire et la charge administrative pour l'économie à un niveau aussi bas que possible. Il tient compte en particulier des revendications des petites et moyennes entreprises.»
- 2 L'entreprise Ramboll Management s'est dite prête à associer d'autres cantons à ce projet si un souhait est exprimé dans ce sens au cours des travaux. Cette option est encore d'actualité.



Les entreprises se plaignent régulièrement des coûts administratifs qu'engendre la législation relative à la prévention des incendies. Le projet vise à mesurer et à mettre en évidence les charges administratives, à élaborer un étalonnage intercantonal des pratiques et des processus et à montrer les améliorations envisageables.

Photo: AGV

Les entreprises établies dans un État fédéral subissent des charges administratives à plusieurs échelons. Il faut tous les considérer si on veut parvenir à les réduire. L'allègement administratif au niveau fédéral fait partie intégrante de la politique de croissance 2008–2011 du Conseil fédéral. Depuis deux ans, le canton d'Argovie possède une disposition sur l'allègement administratif dans sa Constitution¹; dans le canton de Lucerne, le Conseil d'État a pris les mesures nécessaires en adoptant un rapport de planification sur l'allègement administratif des petites et moyennes entreprises (PME) et, dans le canton de

Saint-Gall, un forum des PME a été mis en place.

Dans ce contexte, le Seco et le canton d'Argovie ont décidé de réaliser un projet-pilote pour mesurer les coûts administratifs avec deux autres cantons, Lucerne et Saint-Gall².

Modèle des coûts standard et obligations d'information

Le modèle des coûts standard est une méthode destinée à mesurer les coûts administratifs imposés aux entreprises par des obligations d'information légales. Cette méthode renseigne sur le montant des coûts de la «paperasse» causée par la réglementation étatique en vigueur. Seuls les coûts «purement» administratifs (coûts des *obligations d'information*) sont mesurés, les coûts des prescriptions matérielles (*coûts intrinsèques*) ne le sont pas.

Selon le MCS, les obligations d'information concernent toutes les obligations légales nécessaires à la préparation des informations et des données destinées à l'administration



Nicolas Wallart
Responsable Analyse de la réglementation, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne



Danièle Zatti
Office de l'économie et du travail, Département de l'économie et de l'intérieur du canton d'Argovie, Aarau

publique. L'obligation d'information existe non seulement lorsque des informations doivent être transmises aux autorités, mais aussi quand celles-ci doivent être préparées pour répondre à des demandes ou à des instructions.

En Suisse, le MCS est utilisé depuis 2007 pour mesurer les coûts administratifs; il a déjà servi à mesurer les coûts administratifs du nouveau certificat de salaire et de la législation relative à la taxe sur la valeur ajoutée. Au niveau cantonal, cette méthode n'avait pas encore été expérimentée.

Pourquoi la législation sur la prévention des incendies?

Le choix de l'objet de l'étude s'est porté sur la législation relative à la prévention des incendies pour deux raisons; d'une part, parce que les entreprises se plaignent régulièrement des coûts administratifs qu'elle engendre et, d'autre part, parce que celle-ci est de la compétence des cantons. Précisons toutefois que les dispositions juridiques cantonales sont pour la plupart harmonisées dans un concordat. L'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI) élabore les prescriptions spécifiques, qui se composent de la *Norme de protection contre l'incendie* et des *Directives de protection contre l'incendie*. Le projet vise à mesurer et à mettre en évidence les charges administratives, à élaborer un étalonnage intercantonal des pratiques et des processus et à montrer les améliorations envisageables. L'entreprise Ramboll Management de Hambourg³ a été mandatée pour ces évaluations parce qu'elle possède une vaste expérience dans le domaine du MCS.

Analyse juridique

La première phase du projet était consacrée à l'analyse juridique. C'est ainsi qu'on a identifié 137 obligations d'information, dont la plupart proviennent du niveau central de l'AEAI et de l'Association suisse des constructeurs de systèmes de sécurité (SES). La SES regroupe les principales entreprises suisses de la branche des systèmes de sécurité. Les directives qu'elle publie sont des documents fixant l'état de la technique, qui complètent les dispositions de l'AEAI et qui s'y réfèrent. Il est vrai que ces directives ne sont pas décrétées obligatoires par les prescriptions cantonales de protection contre l'incendie comme celles de l'AEAI, mais elles sont reconnues par les assurances immobilières des trois cantons en question comme des documents fixant l'état de la technique; elles sont, de ce fait, appliquées.

Dans le cadre de ce projet, on a constaté une multitude de différences juridiques entre les trois cantons. En voici quelques exemples:

1. L'autorité compétente pour délivrer une autorisation de protection contre l'incendie à Lucerne est l'assurance immobilière du canton. Dans les deux autres cantons concernés par l'étude, les assurances immobilières sont compétentes pour les bâtiments et les installations industrielles, de même que pour les immeubles dans lesquels séjournent durablement ou temporairement un grand nombre de personnes; les autres cas sont de la compétence des communes.
2. Saint-Gall est le seul canton dans lequel la loi impose de réaliser un contrôle de la protection contre l'incendie avant la délivrance de l'autorisation, dans le cas d'un agrandissement ou d'une transformation.
3. Les chaudières à mazout (<70 kW) ne sont pas soumises à autorisation en Argovie, contrairement aux autres cantons.

Analyse des processus

Les résultats de l'analyse des processus montrent que la protection contre l'incendie est organisée de manière quasi similaire dans les trois cantons et que les structures et les processus supérieurs sont comparables. Il est apparu clairement que les cantons se différencient principalement dans l'exécution. Leurs formulaires sont différents tout comme leurs exigences en matière d'autorisations, de réception des travaux et de contrôles, ce qui peut avoir une influence sur la charge administrative et le temps qui y est consacré.

Calcul de la charge administrative

Le temps consacré et les paramètres des coûts ont été calculés dans le cadre d'ateliers et d'entretiens avec des entreprises, ainsi qu'à partir d'estimations d'experts (voir *tableau 1*). Dans les trois cantons, les charges émanant des prescriptions de l'AEAI et des documents SES sont plus élevées que celles découlant des prescriptions cantonales. Les chiffres indiquent clairement que leur total est considéré comme relativement bas, ce qui apparaît notamment quand on tire un parallèle entre les chiffres effectifs et les frais de planification d'une protection contre l'incendie.

Saint-Gall présente les charges administratives les plus élevées des trois cantons (voir *tableau 2*). Ces écarts sont principalement à rapporter au nombre de dossiers traités. Toutefois, si on compare les charges administratives absolues avec le nombre d'entreprises dans chaque canton, c'est toujours Saint-Gall

³ Nous tenons à remercier chaleureusement M^{me} Konstanze Rübke, responsable de projet, ainsi que M. Simon Schermuly, M^{me} Andrea Bonanomi du Seco et M. Philipp Kuhn du canton d'Argovie ont aussi joué un rôle important dans ce projet. Le rapport peut être consulté sur le site Internet du Seco: www.seco.admin.ch, rubriques «Thèmes», «Politique économique», «Analyses structurelles et croissance économique», «Standard Cost Models».

Tableau 1

Qui est responsable des obligations d'information en matière de protection contre l'incendie?

	Prescriptions	Nombre d'obligations d'information
Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI)	Norme et directives de protection contre l'incendie	62
Association suisse des constructeurs de systèmes de sécurité (SES)	Directives techniques	27
Canton d'Argovie	Loi et ordonnance sur la protection contre l'incendie	17
Canton de Lucerne	Loi et ordonnance sur la protection contre le feu	13
Canton de Saint-Gall	Loi et ordonnance d'exécution sur la protection contre le feu	18

Source: Wallart, Zatti / La Vie économique

et près de 30% en Argovie. Le nombre élevé de cas relevé – qui se situe entre 130 000 et 220 000 – en est la cause. Les coûts unitaires, qui se montent à environ 2 francs, peuvent être considérés comme faibles.

Enquête qualitative et propositions en matière d'optimisation

Outre l'enquête sur les processus et le temps consacré, les aspects qualitatifs lors des entretiens ont été examinés de près à travers des questions générales sur la charge administrative et la protection contre l'incendie. Ces questions visaient à déceler un éventuel potentiel d'amélioration.

La charge administrative peut être qualifiée de faible en ce qui concerne la protection contre l'incendie. Les personnes concernées ne voient pas les coûts engendrés comme une charge, mais comme nécessaires étant donné le degré de danger élevé des installations.

La majeure partie des propositions d'amélioration soumises dans le cadre de l'enquête se rapportent aux exigences matérielles et aux aspects liés à l'exécution:

1. Les planificateurs en Argovie dénoncent une lacune puisque les formulaires de demande d'autorisation de protection contre l'incendie ne peuvent pas être téléchargés sur Internet, mais doivent être commandés. Un bon exemple pratique de service en ligne est fourni par Saint-Gall, qui permet de regrouper individuellement les formulaires nécessaires à un permis de construire.
2. Les prescriptions de l'AEAI sont révisées à intervalles réguliers; il semble que les cantons ou les autres organes ne communiquent pas les modifications systématiquement partout. Il règne aussi une grande insécurité juridique lorsque l'UE émet de nouvelles normes sur les produits ou les installations.
3. Les planificateurs interrogés ont, dans l'ensemble, apprécié la serviabilité et le sens de la collaboration de l'assurance immobilière des trois cantons. Certains constructeurs d'installations étaient plus critiques et mettaient en cause le manque de coopération de l'assurance immobilière pour les questions portant sur la compréhension et l'interprétation des dispositions juridiques.
4. Le problème de l'expertise dans la protection contre l'incendie – souvent considérée comme insuffisante et susceptible d'être améliorée – a été soulevé par de nombreux interlocuteurs sous différents aspects. Les planificateurs ont, en particulier, mentionné les connaissances professionnelles parfois lacunaires au niveau

Tableau 2

Charge totale selon le niveau de réglementation

Niveau de réglementation	Charge administrative (en francs)		
	Argovie	Lucerne	Saint-Gall
Prescriptions cantonales	679 217	352 363	992 910
AEAI (directives de protection contre l'incendie)	645 169	541 958	638 347
SES (documents techniques)	217 101	375 086	484 887
Total	1 550 487	1 269 407	2 116 145
Nombre d'entreprises dans le canton	23 022	13 320	19 167
Charge administrative moyenne par entreprise (en francs)	67.3	95.3	110.4

Source: Wallart, Zatti / La Vie économique

Tableau 3

Les trois obligations d'information les plus onéreuses dans chaque canton

Obligation d'informer	Charge administrative (en francs)		
	Argovie	Lucerne	St-Gall
Tenue d'un livre de contrôle de l'éclairage de sécurité et de l'alimentation en électricité	447 871	260 390	374 962
Collaboration lors de l'exécution du contrôle cantonal de la réception	318 237	204 216	
Demande d'octroi d'une autorisation cantonale de protection d'incendie pour la construction, la transformation ou la modification de constructions, installations et équipements	115 115		
Collaboration lors du contrôle de la réception de nouvelles installations de protection contre la foudre ou d'installations modifiées			270 036
Tenue d'un cahier de contrôle des installations de détection d'incendie (exploitant de l'installation)		182 273	246 850

Source: Wallart, Zatti / La Vie économique

qui détient le record des charges par entreprise.

L'obligation qui génère le plus de coûts dans les trois cantons est celle qui consiste à tenir un livre de contrôle pour l'éclairage de sécurité et l'alimentation en électricité (voir *tableau 3*). Cette obligation d'information absorbe déjà 18% de l'ensemble des charges administratives à Saint-Gall, 20% à Lucerne

Encadré 1

L'exemple des gicleurs : quels sont les coûts mesurés ?

Dans le domaine des gicleurs («sprinklers»), le dépôt d'un projet d'installation en vue de son approbation, la tenue d'un livre de contrôle, la collaboration lors du contrôle périodique, l'annonce de la révision de l'installation tous les dix ans ou la présentation de l'attestation d'installation sont des travaux administratifs courants (*obligations d'information*). Il faut, par exemple, remplir les formulaires «Examen préalable» et «Inscription» et remettre les calculs hydrauliques, les plans en coupe et les plans des façades. La moitié du temps est consacrée à reproduire et plier les plans. L'annonce pour l'installation des gicleurs doit être envoyée en cinq exemplaires: le service spécialisé, le corps des sapeurs-pompiers, l'approvisionnement en eau et l'exploitant de l'installation en reçoivent un exemplaire en plus de l'assurance immobilière. Des frais de port s'ajoutent aux coûts dus au temps que nécessite l'ensemble des opérations.

Les obligations (matérielles) liées au contenu, qui ne sont pas mesurées dans le cadre de ce MCS, sont, par exemple, le développement du projet de gicleurs, la mise en place et l'entretien de l'installation et de la centrale, ainsi que le salaire du surveillant. Les contrôles et les travaux d'entretien sont des obligations matérielles, mais la documentation qui s'y rapporte (livre de contrôle) fait partie des obligations d'information. Les plaintes exprimées par les entreprises au sujet de la charge administrative ne font pas toujours la distinction entre les obligations d'information et matérielles.

communal, surtout dans les petites communes. À l'opposé, les assurances immobilières ont incité les planificateurs à améliorer leurs connaissances juridiques et techniques en matière de protection contre l'incendie et à investir davantage dans la formation et le perfectionnement professionnel dans ce domaine.

5. La proposition de créer un portail Internet regroupant les différents formulaires et attestations aurait un effet positif sur les coûts administratifs; cela serait une première étape vers la numérisation des processus et permettrait de corriger les charges puisque les intéressés n'auraient plus besoin de chercher ou de commander des formulaires. En plus, le traitement numérique se simplifierait.

Les constructeurs d'installations estiment que le plus gros problème réside dans les différentes interprétations qu'ont les cantons des directives de l'AEAI, ce qui mène à des divergences dans l'exécution. Selon les entreprises installatrices, les cantons divergent sur les exigences. Une installation construite et réceptionnée à Lucerne ne sera pas forcément acceptée à Saint-Gall. L'adage suivant lequel le feu brûle différemment dans chaque canton s'applique bien à cette situation. Les entreprises installatrices qui exercent souvent leurs activités dans toute la Suisse, ou du moins dans plusieurs cantons, sont désespérées et doivent s'adapter. Une interprétation uniforme des prescriptions juridiques relatives à l'exécution devrait avoir la priorité.

Conclusion

Les coûts découlant des obligations d'information de la protection contre l'incendie sont minimes pour les entreprises par rapport aux obligations matérielles. De ce fait, les plaintes récurrentes des entreprises ne portent pas sur la charge administrative, mais sur les frais découlant de la planification et de l'exécution de la protection contre l'incendie. Le potentiel d'amélioration le plus évident porte donc sur les prescriptions matérielles dans les réglementations de l'AEAI et du SES, et sur leur interprétation dans les cantons.

Le MCS permet de mesurer les coûts administratifs en détail et de répartir clairement les responsabilités en matière d'obligations d'information entre les différents niveaux fédéraux (voir *tableaux 1 et 2*), mais cette méthode est onéreuse. Si l'objectif n'est pas d'évaluer les coûts ni de réaliser un étalonnage intercantonal et s'il vise simplement à optimiser les processus, d'autres méthodes (p. ex. étalonnage avec analyse des processus, comparaisons, enquêtes auprès des entreprises) sont également utilisables. ■

La meilleure adresse pour vos événements

www.seedamm-plaza.ch

MEETING

HOTEL

RESTAURANT

CASINO

EVENTDOME



SEEDAMMSTRASSE 3, CH-8808 PFÄFFIKON SZ, TELEFON +41 55 417 17 17
FAX +41 55 417 17 18, info@seedamm-plaza.ch, www.seedamm-plaza.ch