



Berne, le 29 mai 2019

Contrôles étatiques : potentiel de réduction de la charge administrative pour les entreprises qui respectent la réglementation

Rapport du Conseil fédéral
donnant suite au postulat 15.3117 de Courten du
12 mars 2015

Table des matières

Synthèse	i
1	Introduction.....1
2	Contrôles étatiques : différentes perspectives2
2.1	Délimitation et définitions.....2
2.2	Les contrôles du point de vue de la collectivité2
2.2.1	Pourquoi contrôler ?2
2.2.2	Contrôles étatiques existants.....5
2.3	Les contrôles du point de vue des entreprises5
3	Enquête auprès des entreprises6
3.1	Fréquence des contrôles6
3.2	Durée et charge des contrôles.....7
3.3	Bénéfices et avantages des contrôles8
4	Pratique de contrôle actuelle.....9
5	Nécessité d’agir et mesures possibles13
5.1	Nécessité d’agir.....13
5.2	Appréciation d’autres mesures d’allègement14
6	Conclusions15
Bibliographie	17

Synthèse

Le postulat 15.3117 de Courten « Coûts de réglementation. Desserrer le carcan des contrôles pour les entreprises qui respectent les règles » a été adopté le 7 mars 2017. Il charge le Conseil fédéral de rechercher les moyens de faire en sorte que les entreprises dont il est avéré qu'elles respectent les exigences qui leur sont applicables bénéficient d'un allègement de la charge administrative prenant la forme d'un allongement des intervalles de contrôle. Les coûts des contrôles étatiques – tant pour les entreprises que pour l'État – sont des ressources mobilisées au détriment d'autres activités créatrices de valeur ajoutée. Dans ce sens, les efforts en vue de réduire la charge administrative contribuent à renforcer la compétitivité, à créer des emplois et à promouvoir la prospérité. Les contrôles sont toutefois un instrument important pour assurer que la réglementation est respectée dans les faits et ainsi pour remplir l'objectif réglementaire et garantir le niveau de protection souhaité.

Face à un postulat formulé de manière ouverte, en ce sens qu'il ne spécifie pas de domaine dans lequel les contrôles posent particulièrement problème, une enquête a été réalisée auprès d'un échantillon représentatif de petites et moyennes entreprises (PME). Cette enquête a permis de constater que la fréquence des contrôles étatiques dans les PME est en moyenne relativement modérée (56 % des PME sans aucun contrôle sur une période de 3,5 années). Les entreprises interrogées considèrent la charge administrative des contrôles comme acceptable et relèvent que les contrôles étatiques leur apportent dans la majorité des cas également une utilité directe. L'enquête ne permet ni d'établir des manquements systématiques en matière de contrôles étatiques, ni de pointer du doigt un domaine spécifique source de charges administratives inutiles.

Dans un deuxième temps, le potentiel de réduction de la charge administrative lié à un allongement des intervalles de contrôle pour les entreprises qui respectent les exigences a été examiné en collaboration avec les cantons et d'autres autorités de contrôle, et il s'avère modeste. En effet, la mesure est déjà largement appliquée par les organes d'exécution des dix domaines de contrôle affectant le plus grand nombre d'entreprises.

D'autres mesures générales susceptibles d'alléger la charge administrative dans le domaine des contrôles étatiques ont été examinées de manière critique. Elles ne sont pas applicables sans autre, car elles sont susceptibles de réduire le niveau de protection, leur faisabilité est remise en question ou leur rapport coût-utilité est défavorable.

Le potentiel d'amélioration dans le domaine des contrôles étatiques relève essentiellement d'optimisations spécifiques aux différents domaines de contrôle. A cet égard, les évaluations régulières qui sont réalisées dans tous les domaines de contrôle examinés, ainsi que les projets-pilotes menés dans différents domaines sont autant d'indicateurs que les potentiels d'amélioration de l'exécution sont examinés et exploités de manière adéquate. Il convient donc de poursuivre dans cette voie et de continuer à identifier et mettre en œuvre les économies et améliorations potentielles au niveau de chaque contrôle étatique, qu'elles découlent du progrès technologique, de l'évolution du contexte réglementaire ou des leçons tirées de la pratique.

1 Introduction

Le postulat 15.3117 « Coûts de réglementation. Desserrer le carcan des contrôles pour les entreprises qui respectent les règles » a été déposé par le conseiller national de Courten le 12 mars 2015. Il a été adopté le 7 mars 2017 par 139 voix contre 51 (0 abstention).

Le texte du postulat est reproduit ci-après :

« Le Conseil fédéral est chargé de rechercher avec les cantons les moyens de faire en sorte que les entreprises dont il est avéré qu'elles respectent les exigences qui leur sont applicables – dispositions légales, prescriptions réglementaires, valeurs limites, etc. – bénéficient d'un allègement de la charge administrative prenant la forme d'un allongement des intervalles de contrôle. Il soumettra à cet égard au Parlement un rapport sur les mesures qu'il propose. »

Le développement du postulat renvoie à la force du franc suisse, qui rend nécessaire de réduire autant que possible les coûts de la réglementation afin de rendre sa vigueur à l'économie. Il relève également que les micro- et les petites entreprises souffrent le plus du foisonnement réglementaire. Avec un allongement des intervalles de contrôle pour les entreprises se conformant aux règles, l'auteur du postulat espère réaliser des économies considérables, non seulement pour les entreprises, dont les coûts de la réglementation diminueraient, mais aussi pour les services auxquels incombent les contrôles.

Le postulat est formulé de manière ouverte, en ce sens qu'il entend couvrir tous les contrôles étatiques et leur mise en œuvre par toutes les autorités d'exécution. Il ne spécifie pas de domaines présentant des coûts administratifs particulièrement élevés ou injustifiés. La mise en œuvre du postulat au pied de la lettre aurait nécessité l'engagement de ressources considérables, car il y a plus de 80 contrôles étatiques différents basés sur la seule législation fédérale, et que leur mise en œuvre diffère très souvent selon les cantons. Par ailleurs, le potentiel de réduction des coûts de la réglementation avec l'approche mise en avant par le postulat – l'allongement des intervalles de contrôle pour les entreprises qui se conforment aux règles – est incertain. Il a de ce fait été décidé de procéder par étape. Dans un premier temps, afin d'estimer l'ampleur de la charge des contrôles étatiques et de localiser les domaines potentiellement problématiques, une enquête auprès d'un échantillon représentatif de petites et moyennes entreprises (PME) a été réalisée. Dans une deuxième étape, la pratique actuelle dans les dix domaines de contrôle affectant le plus d'entreprises a été examinée, de même le potentiel d'autres mesures susceptibles de réduire la charge administrative des contrôles étatiques. Cette approche devait notamment déterminer, en collaboration avec les cantons, dans quelle mesure les entreprises sont déjà actuellement récompensées par un allongement des intervalles de contrôle lorsque qu'elles se conforment aux règles et si d'autres mesures potentiellement applicables à tous les domaines de contrôle sont envisageables.

Le chapitre 2 est consacré à la définition des contrôles étatiques, ainsi qu'à une description de ce que ceux-ci représentent pour la collectivité et pour les entreprises. Le chapitre 3 présente les résultats d'une enquête réalisée sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) auprès de petites et moyennes entreprises (PME) sur le thème des contrôles étatiques. Un aperçu de la pratique actuelle des principaux contrôles auprès des entreprises fait l'objet du chapitre 4. La nécessité d'agir est abordée au chapitre 5, dans lequel trois mesures alternatives de réduction de la charge administrative liée aux contrôles étatiques sont également évaluées de manière différenciée. Enfin le chapitre 6 livre les conclusions du rapport.

2 Contrôles étatiques : différentes perspectives

2.1 Délimitation et définitions

Il est nécessaire de délimiter précisément ce qu'est un contrôle étatique dans le contexte de ce rapport. Un contrôle étatique est une visite non sollicitée sur les lieux de l'entreprise, conduite par une autorité étatique ou par une autre institution agissant pour le compte de l'État¹, visant à vérifier la conformité avec la réglementation applicable.

Cette définition exclut notamment les contrôles suivants :

- Les inspections liées à la certification (volontaire) d'un produit ou d'un processus par des organismes de certification privés (p. ex. : certifications ISO).
- Les contrôles de documentation effectués par l'autorité entièrement depuis ses propres locaux, sans implication de l'entreprise contrôlée (p. ex. : examen de la déclaration d'impôts).
- Les inspections et contrôles douaniers en relation avec les prélèvements de droits de douane, de redevances et de taxes ainsi qu'en relation avec les lois et ordonnances autres que douanières.
- Les contrôles effectués dans le trafic routier². La vérification, dans l'entreprise, du temps de travail des chauffeurs routiers tombe par contre sous la définition des contrôles étatiques.
- Les examens préalables nécessaires à l'obtention d'une autorisation, d'une patente, d'un permis ou d'une licence. Ils se distinguent des contrôles au sens du postulat en ce sens qu'ils ont lieu une fois avant le début des opérations, contrairement aux contrôles réguliers qui permettent de vérifier le respect de la réglementation a posteriori.
- L'examen de la comptabilité par des organes de révision privés, sollicité par les entreprises.
- Les enquêtes réalisées p. ex. au nom de la Commission de la concurrence, de la police ou des juges d'instruction.

2.2 Les contrôles du point de vue de la collectivité

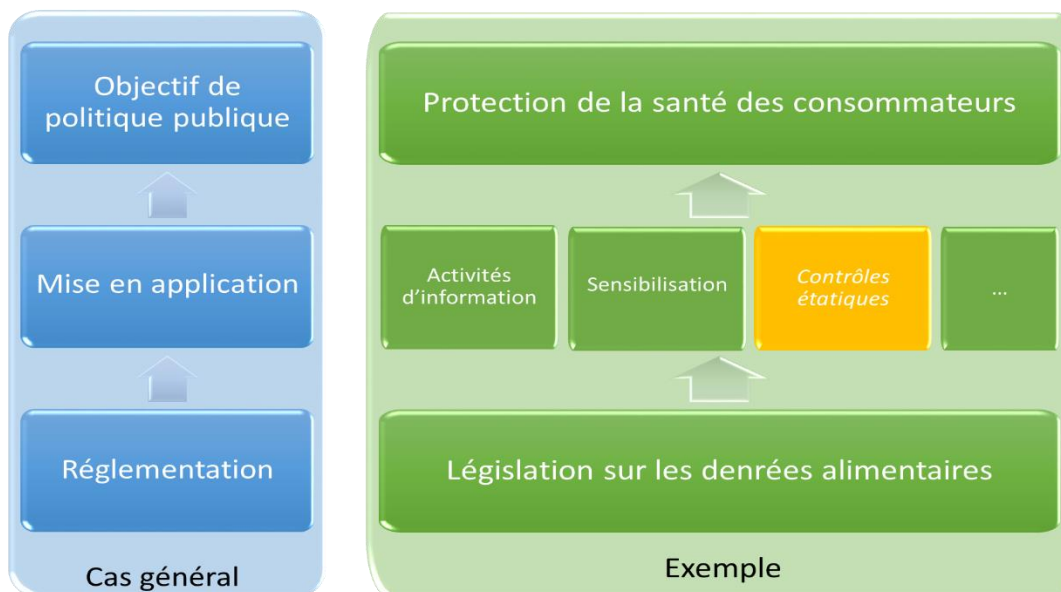
2.2.1 Pourquoi contrôler ?

Les contrôles étatiques vont de pair avec l'activité réglementaire. Lorsqu'il réglemente, le législateur poursuit un objectif de politique publique comme la protection du consommateur, la sécurité et la santé du travailleur, ou encore la protection de l'environnement. Or, il ne suffit pas d'adopter une loi pour atteindre ledit objectif réglementaire, il faut également en assurer l'application. L'État dispose de plusieurs instruments afin de s'assurer du respect de la réglementation. Parmi les leviers importants qui peuvent être actionnés figurent l'information, la sensibilisation, la simplification des procédures et le renforcement des capacités des acteurs visés ou impactés par la réglementation, ainsi que la dissuasion à travers la détection des infractions, par exemple par le biais de contrôles étatiques, et le régime de sanctions. Ces leviers agissent directement sur la connaissance des règles, leur acceptation et la capacité de les respecter d'une part, et sur la dissuasion de les enfreindre d'autre part.

¹ Remarque : bien qu'il soit question de contrôles « étatiques », ce n'est, *stricto sensu*, que partiellement vrai dans le domaine des conditions de travail et de salaire. Les commissions paritaires chargées de veiller au respect des conventions collectives de travail (CCT) étendues sont des institutions privées. Étant donné qu'une CCT étendue lie également l'employeur qui n'y est pas partie, ces contrôles sont considérés comme des mesures étatiques dans le présent rapport. Il convient toutefois de préciser que le législateur a expressément conçu l'extension du champ d'application d'une CCT comme une institution relevant du droit privé et que, par conséquent, les CCT étendues déploient des effets de droit privé et non de droit public sur les parties non signataires ; ce droit n'est pas appliqué d'office ni par des mesures de contrainte administrative, mais par le juge civil sur requête des personnes concernées.

² Ces contrôles répondent essentiellement à une autre logique (choix d'un lieu et d'une date, puis contrôle systématique ou aléatoire du trafic) et ne sont pas ciblés sur l'entreprise (le résultat du dernier contrôle n'est pas pertinent).

Figure 1 : Le rôle des contrôles étatiques dans l'activité réglementaire



Source : figure originale

La vérification du respect de la réglementation et la détection des infractions peut prendre différentes formes. Les contrôles étatiques tels que définis dans ce postulat n'en sont qu'une. D'autres instruments peuvent, selon les cas, être utilisés comme l'autocontrôle, l'obligation de certification ou de vérification par des organes tiers indépendants, ou encore l'attribution à certains acteurs (p. ex. clients, concurrents ou associations intéressées) du droit d'intenter une action en droit civil. Le législateur a aussi souvent le choix entre un examen préalable lié à une procédure d'autorisation, ou un contrôle a posteriori (voire même une combinaison des deux). La question du choix de l'instrument pour vérifier le respect des règles dépasserait le cadre du postulat et n'est pas abordée plus avant dans le présent rapport.

Il est à noter également que la planification et la réalisation de contrôles pour vérifier la conformité aux prescriptions légales correspond à une source de coûts pour l'État. Le choix du type et du nombre de contrôles, du ciblage de ceux-ci et des autres mesures de type information et sensibilisation font l'objet d'une réflexion globale, compte tenu des ressources (humaines et budgétaires) limitées à disposition.

Encadré 1 : Les contrôles étatiques dans la littérature économique

Il existe une abondante littérature économique sur la question de la nécessité de réglementer et celle du choix de l'instrument adéquat. En revanche, elle est bien plus clairsemée concernant le choix des outils de mise en application (*enforcement*). Bien souvent, il est simplement supposé que l'instrument réglementaire adopté est appliqué et respecté. L'importance des « institutions » – y inclus la réglementation et sa mise en application – pour le développement et la croissance économique est pourtant généralement reconnue.

Dans un premier temps, il convient d'examiner quels sont les facteurs d'influence du comportement des entreprises en matière de conformité (*compliance drivers*), auxquels correspondent différentes approches de mise en application. Longtemps, les modèles de conformité s'appuyaient presque exclusivement sur une vision selon laquelle les règles étaient respectées uniquement moyennant une surveillance et une menace réaliste de punition en cas d'infraction (Becker [1968]). Cette vision plaidait pour une approche dissuasive, basée essentiellement sur des contrôles, ainsi que des sanctions élevées. Les modèles de conformité ont ensuite été enrichis et complétés, appelant d'autres approches. D'une part, certaines infractions seraient le fruit de difficultés à comprendre les règles et à mettre en place les instruments pour les respecter, appelant une approche éducative ou informative. D'autre part, les considérations morales sont également déterminantes dans les comportements des entreprises, qui sont nombreuses à respecter les règles même lorsque cela ne leur est pas profitable économiquement

ou à aller au-delà des exigences minimales. Une approche persuasive et coopérative, visant à sensibiliser et à faire adhérer les entreprises à la finalité de la réglementation au lieu de se focaliser sur la conformité, serait dans ce cas plus propice à atteindre les objectifs réglementaires (notamment Scholz [1994]).

Dans un deuxième temps se pose la question du rôle des contrôles étatiques (inspections), de leur efficacité et de leurs limites pour s'assurer que les entreprises se conforment à la réglementation et que l'objectif de politique publique est atteint. Est-ce qu'une approche de l'inspection basée sur les risques serait susceptible de réaliser les promesses qu'on lui confère, à savoir d'atteindre de meilleurs résultats avec moins de bureaucratie ? Ceci laisserait augurer une solution *gagnant-gagnant* avec à la fois une meilleure efficacité de la réglementation et de meilleurs résultats du point de vue économique.

La notion de risque peut se définir comme une combinaison de l'ampleur des dommages potentiels avec la probabilité d'occurrence desdits dommages. Avec une approche fondée sur les risques, les entreprises présentant un risque élevé (une minorité) seraient contrôlées plus régulièrement que les établissements à bas risque, qui pourraient même ne plus faire l'objet de contrôles réguliers, mais seulement occasionnellement de contrôles aléatoires.

Différentes études de cas permettent de conclure qu'une approche fondée sur les risques est un instrument important pour allouer les ressources, sélectionner les priorités et décider de mesures de mise en œuvre proportionnées. Une approche intelligente de l'inspection reconnaît à la fois l'importance des contrôles étatiques (et la nécessité de les conduire de manière professionnelle et efficiente), mais aussi ses limites, qui justifient également le recours à d'autres instruments de promotion de la conformité. Le niveau de prospérité de l'économie peut être considérablement amélioré par une telle approche fondée sur le risque et qui s'appuie sur tous les facteurs d'influence de la conformité, et pas exclusivement sur une approche dissuasive. (Blanc [2018])

Compte tenu des récents travaux dans ce domaine, l'OCDE plaide pour un changement de culture des contrôles, passant de la recherche de l'infraction et sa sanction à une approche fondée sur la promotion de la conformité. Pour que les activités de mise en application soient correctement ciblées, il faudrait les articuler autour de l'évaluation et de la gestion des risques. La mise en application de la réglementation devrait suivre le principe de la réglementation adaptée (en anglais : *responsive regulation*).³ Cette approche réconcilie les partisans de la dissuasion (contrôles et sanctions) et ceux de la coopération (sensibilisation et information). La question n'est plus tant de savoir quelle approche adopter, mais plutôt dans quel cas appliquer telle ou telle approche. La réglementation adaptée prône une approche coopérative basée sur le dialogue et la confiance, avec une escalade de mesures de remédiation pour ceux qui ne coopèrent pas. L'intuition est la suivante : les autorités d'exécution sont davantage en mesure de parler avec une voix douce (sensibiliser et convaincre) lorsqu'elles disposent d'armes puissantes dans leur arsenal (possibilité crédible de dissuader). Une stratégie basée exclusivement sur la persuasion sera exploitée et détournée par les acteurs motivés par la seule rationalité économique, tandis qu'une stratégie basée essentiellement sur la sanction va saper la bonne volonté des acteurs qui étaient motivés par un sens de la responsabilité (Ayres et Braithwaite [1992]).

La « boîte à outils pour la mise en application de la réglementation et les inspections » publiée par l'OCDE en 2018, qui reprend notamment les éléments mentionnés ci-dessus, va dans le sens de la mesure proposée par le postulat, à savoir de récompenser les entreprises qui se conforment aux règles avec des intervalles plus longs entre les contrôles étatiques. La conformité passée, notamment les résultats de précédents contrôles, est un indicateur du niveau du risque que fait peser une entreprise sur les objectifs réglementaires. Cette information, de même que d'autres indicateurs de risques, est pertinente pour la sélection des entreprises à contrôler.

³ Politique de la réglementation : perspectives de l'OCDE 2018, p. 130

2.2.2 Contrôles étatiques existants

L'exécution de contrôles étatiques dans les locaux d'entreprises requiert des compétences réglées dans la loi (droits d'accès et de consultation). Il n'existe toutefois pas de registre ou d'inventaire systématique des législations prévoyant de telles compétences. En 2008, le Contrôle fédéral des finances (CDF) identifiait environ 80 contrôles étatiques différents pouvant être réalisés dans les entreprises sur la base du droit fédéral. Parmi ces contrôles, seuls une vingtaine sont directement du ressort d'organes de contrôle fédéraux. La grande majorité des contrôles sont exécutés de manière décentralisée, généralement par les cantons mais dans certains cas également par les partenaires sociaux ou par des spécialistes externes⁴.

Un certain nombre de législations adaptées depuis 2008 prévoient un renforcement ou de nouveaux contrôles étatiques, par exemple dans le domaine de la lutte contre le travail au noir (renforcement de la coordination) ou plus récemment avec l'obligation d'annonce des places vacantes dans les professions pour lesquelles le taux de chômage dépasse un certain seuil (application de l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse »). Malgré ces quelques évolutions, l'ordre de grandeur de l'estimation du CDF demeure valable.

A noter encore que les types de contrôles varient beaucoup, allant de la taxe sur la valeur ajoutée au niveau des émissions de bruit en passant par la remise de produits chimiques et la sécurité nucléaire. Les entreprises individuelles, selon leur secteur d'activité, ne sont soumises qu'à une fraction de tous ces contrôles.

Pour conclure, remarquons encore que certaines législations cantonales voire communales peuvent également prévoir des contrôles étatiques dans les entreprises.

2.3 Les contrôles du point de vue des entreprises

La tenue d'un contrôle étatique implique une charge pour l'entreprise contrôlée. C'est d'ailleurs l'objectif du postulat que de la réduire pour les entreprises dont il est avéré qu'elles se conforment aux exigences réglementaires qui leur sont applicables, afin de renforcer l'économie.

La charge administrative résulte notamment du temps consacré par un ou plusieurs collaborateurs à la préparation du contrôle, à l'accueil et l'accompagnement du ou des inspecteurs sur le site de l'entreprise pendant le contrôle, et éventuellement aux activités à réaliser après le contrôle (rangement, envoi de documents supplémentaires...). Il peut également y avoir des dépenses d'argent, par exemple en cas de recours à un soutien externe à l'entreprise (p. ex. fiduciaire) en lien avec le contrôle. Certains contrôles sont également facturés directement à l'entreprise contrôlée, même si cette pratique se fait de plus en plus rare. Un dernier élément de coût peut avoir une certaine importance, à savoir le manque à gagner lié à l'interruption des activités d'une entreprise pour un contrôle, par exemple si une chaîne de production doit être interrompue ou si les clients quittent les lieux pendant l'inspection.

Ne sont en revanche pas considérées comme des coûts administratifs directement imputables au contrôle les éventuelles amendes en cas de non-conformité, ainsi que les mesures à mettre en œuvre pour se mettre à niveau. Les amendes sont considérées comme des coûts évitables pour les entreprises (seules celles qui sont en infraction les paient), alors que la mise à niveau n'est pas imputable au contrôle mais à la réglementation sous-jacente.

Les mesures d'allègement administratif, comme l'optimisation du déroulement des contrôles étatiques demandée par le postulat, sont en général peu contestées dans les milieux politiques. Elles ne remettent en effet pas en question l'objectif réglementaire, mais cherchent à améliorer les procédures pour y parvenir.

⁴ Contrôle fédéral des finances (2008)

Si les contrôles étatiques génèrent des coûts pour l'entreprise, ils peuvent également lui offrir des avantages. C'est notamment le cas lorsque les inspecteurs prodiguent des conseils pour faciliter ou améliorer le respect des exigences réglementaires, réduisant ainsi la charge administrative future. Certains bénéfices de ces conseils peuvent être plus indirects, notamment lorsque l'entreprise est en mesure de diminuer certains risques qui peuvent avoir une conséquence économique ou financière (baisse du risque d'accident professionnel, qui réduit les risques d'absence prolongée des collaborateurs). Un autre avantage indirect résulte de la confiance de lutter à armes égales avec les entreprises concurrentes, qui sont soumises aux mêmes contrôles.

3 Enquête auprès des entreprises

Afin d'estimer l'ampleur de la charge des contrôles étatiques pour les entreprises et de localiser les domaines potentiellement problématiques, le SECO a mandaté en 2018 une enquête auprès d'un échantillon représentatif de petites et moyennes entreprises (PME) sur leur expérience en matière de contrôles étatiques. Ce chapitre présente les principaux enseignements de cette enquête. Le lecteur intéressé se réfèrera au rapport final complet de l'enquête, qui est disponible sur le site internet du SECO⁵.

La pièce maîtresse de la base informationnelle est une enquête représentative réalisée en ligne auprès d'entreprises, dans le cadre de laquelle 3249 PME ont été sollicitées. À cet effet, l'Office fédéral de la statistique (OFS) a tiré dans le Registre des entreprises et établissements (REE) un échantillon aléatoire stratifié représentatif⁶ d'entreprises ayant leur siège en Suisse⁷. L'enquête a été menée en trois langues nationales et a donné lieu à 1545 retours, ce qui constitue un taux de réponse élevé (48 %).

3.1 Fréquence des contrôles

Entre janvier 2015 et mai 2018, soit un peu moins de trois ans et demi, environ 44 % des entreprises ont fait l'objet d'au moins un contrôle. Les chiffres sont précisément les suivants : 19 % des entreprises ont été contrôlées une fois, 10 % deux fois, 5 % trois fois et environ 9 % quatre fois ou plus⁸. Les 56 % d'entreprises restantes n'ont pas été contrôlées au cours de la période en question. La part des entreprises contrôlées dépend notamment de leur taille. Si 21 % des entreprises individuelles et 61 % des entreprises employant 2 à 9 employés ont été contrôlées, ce chiffre se situe entre 85 % et 90 % pour les entreprises de 10 employés ou plus. Cela dit, comme la majorité des PME sont des entreprises de très petite taille, les considérations sur l'économie dans son ensemble sont principalement déterminées par les microentreprises (1 à 9 employés).

En ce qui concerne l'évaluation par les entreprises de la densité des contrôles, 75 % d'entre elles ont considéré qu'elle était équilibrée. Les valeurs extrêmes, c'est-à-dire « beaucoup trop élevée » ou « beaucoup trop faible », sont très rares. Il n'y a pas de différences systématiques entre les branches et les régions linguistiques dans les réponses. S'agissant de la taille des entreprises, les microentreprises sont plus nombreuses que les petites entreprises (10 à 49 collaborateurs) et moyennes entreprises (50 à 250 collaborateurs) à estimer que la densité des contrôles est équilibrée. Il convient toutefois de souligner qu'elles sont contrôlées moins fréquemment que les PME (cf. ci-dessus).

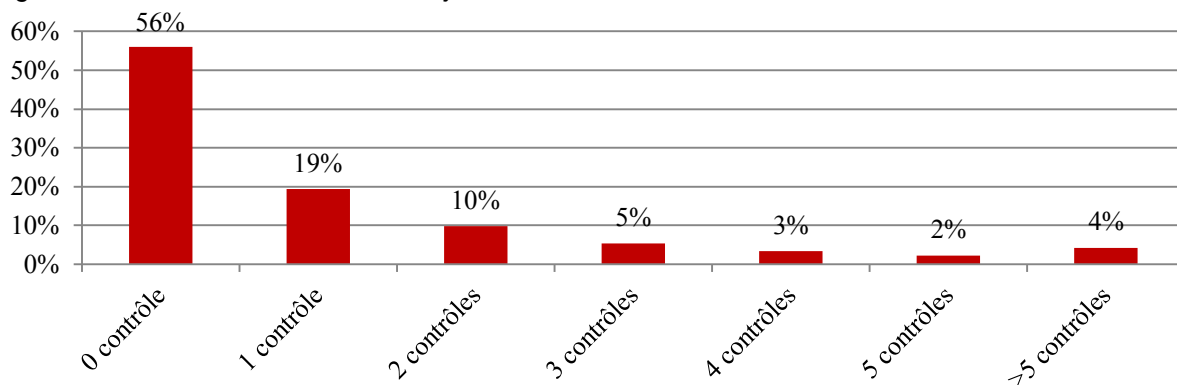
⁵ B.S.S. Volkswirtschaftliche Beratung (2018)

⁶ Échantillonnage stratifié : disproportionnel en termes de taille des entreprises, proportionnel en termes de région linguistique.

⁷ Le secteur public, les exploitations agricoles et les grandes entreprises (250 employés et plus) ont été exclus de la base de sélection. Les critères retenus s'appliquaient à quelque 543 000 entreprises enregistrées dans le REE. Les exploitations agricoles n'ont pas été prises en compte, car le CDF avait prévu une évaluation des contrôles effectués dans l'agriculture dans le cadre de son programme annuel 2018. Or celui-ci a décidé, en 2019, de ne pas poursuivre l'évaluation au terme des travaux préparatoires

⁸ Remarque : Les questions de l'enquête avaient trait aux domaines dans lesquels les entreprises ont été contrôlées. L'information indiquant si les entreprises ont été contrôlées une ou plusieurs fois dans un même domaine au cours de la période considérée n'a pas été systématiquement relevée. En conséquence, les valeurs indiquées représentent plutôt une limite inférieure et ne doivent être considérées que comme un ordre de grandeur.

Figure 2 Nombre de contrôles, janvier 2015-mai 2018

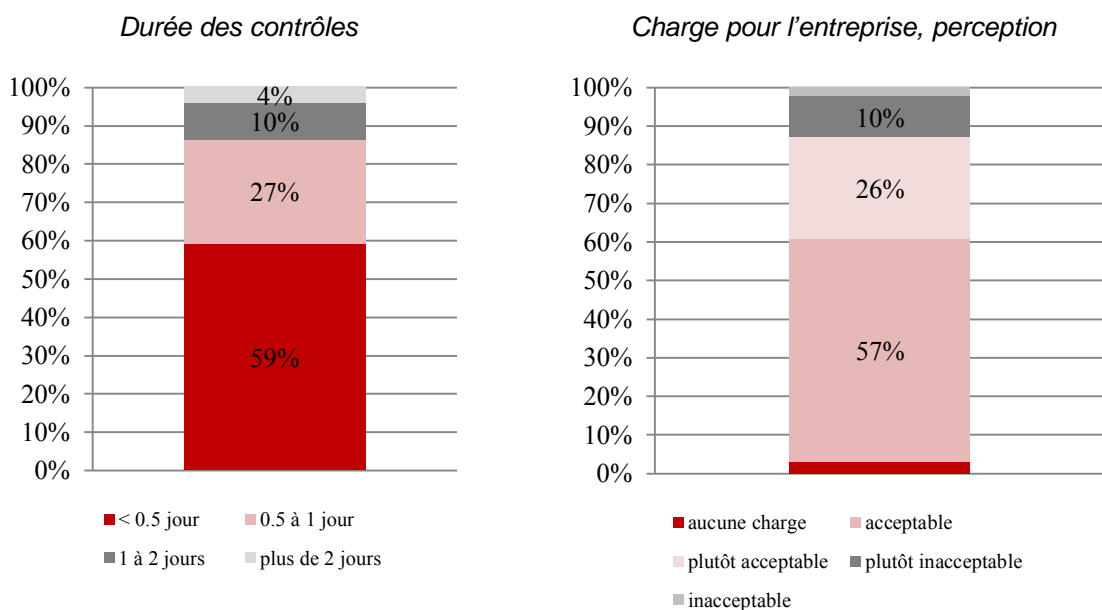


Source : B,S,S. (2018)

3.2 Durée et charge des contrôles

La grande majorité des contrôles (86 %) ne dépassent pas une journée ; ceux qui s'étendent sur plus de deux jours forment l'exception. La durée des contrôles varie selon les domaines : si, dans la plupart des domaines, les contrôles n'excèdent que rarement une journée, il arrive souvent que les contrôles fiscaux prennent plus d'un jour. La durée des contrôles est aussi fonction de la taille de l'entreprise. Pour 60% des microentreprises, les contrôles effectués dans le domaine des cotisations aux assurances sociales durent moins d'une demi-journée. Cette proportion diminue chez les petites entreprises (33 %) et moyennes entreprises (8 %).

Figure 3 Durée et charge des contrôles



Source : B,S,S. (2018)

Outre la durée effective des contrôles et d'autres indicateurs relatifs à la charge induite, la manière dont ils sont perçus est également intéressante. La grande majorité des entreprises (87 %) estiment que la charge que requièrent les différents contrôles est acceptable ou plutôt acceptable.

Si nous prenons uniquement les entreprises qui ont jugé la charge globale inacceptable ou plutôt inacceptable, force est de constater que ce qui est souvent considéré comme dérangent est en particulier l'interruption des activités courantes dans l'entreprise.

L'évaluation de la charge objective (charge) et subjective (perception de la charge) est donc cohérente : la charge que représente un contrôle pour les entreprises est en règle générale acceptable.

Il convient de faire référence ici aux résultats du dernier monitoring de la bureaucratie⁹, une enquête commandée par le SECO, menée auprès d'entreprises suisses au sujet des charges administratives. Une estimation de la charge induite par les contrôles étatiques a également été demandée à cette occasion. Pour 42 % des entreprises, la charge est (plutôt) élevée. À première vue, ce chiffre ne semble pas compatible avec les résultats évoqués plus haut. Il convient toutefois de préciser que le baromètre de la bureaucratie se concentre sur les entreprises occupant plus de trois employés et exclut donc plus de la moitié des entreprises. Or les très petites entreprises sont celles qui sont le moins confrontées aux contrôles étatiques. Leur exclusion a donc pour effet une charge moyenne plus élevée. De surcroît, le monitoring de la bureaucratie s'intéresse à la charge en général alors que l'enquête à la base du présent rapport interrogeait sur la charge par contrôle. Dans le cas des grandes entreprises, qui ont tendance à être contrôlées plus fréquemment, le cumul de contrôles induisant une faible charge peut donner lieu à une estimation (plutôt) élevée de la charge administrative cumulée.

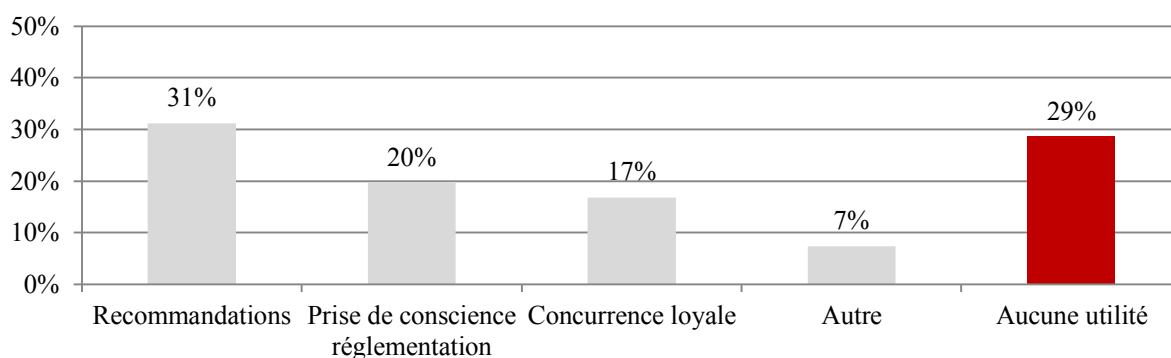
3.3 Bénéfices et avantages des contrôles

Environ deux tiers des entreprises ont déclaré que le contrôle leur avait apporté un avantage, près de 30 % d'entre elles ont dit n'y avoir trouvé aucune utilité, et les indications font défaut pour le reste (5 %).

La catégorie de réponses choisie le plus fréquemment spécifiait que l'inspecteur a fait des recommandations pour aider à améliorer ou à faciliter la mise en œuvre de la réglementation. Par ailleurs, les contrôles contribuent à faire prendre conscience de l'objectif et de l'importance de la réglementation et ils favorisent une concurrence loyale.

Un autre avantage mentionné dans la partie laissant la possibilité de donner une réponse ouverte indique que les contrôles permettent d'avoir la confirmation que la réglementation est appliquée correctement. Plusieurs bénéfices, cités moins fréquemment mais plusieurs fois, sont également à signaler, comme le remboursement de montants versés en excédent ou la possibilité de produire le résultat du contrôle comme moyen de preuve pour les marchés publics (cotisations aux assurances sociales).

Figure 4 Bénéfices et avantages des contrôles



Source : B,S,S. (2018)

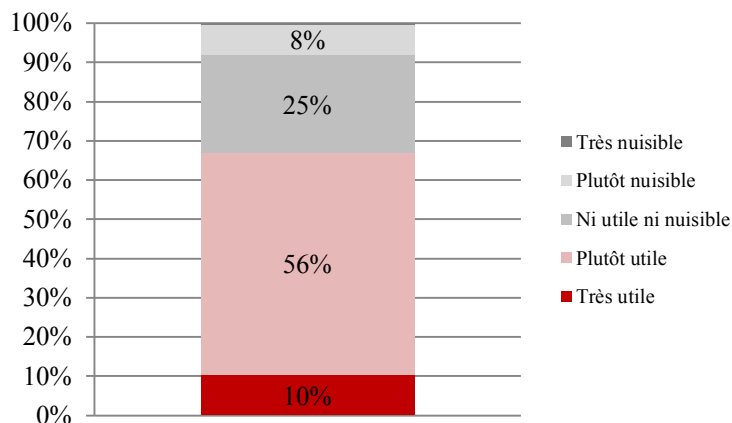
Il y a quelques différences en fonction de la branche et de la taille de l'entreprise. Les entreprises des domaines de la construction et de la restauration, par exemple, considèrent que les contrôles sont plus utiles que les entreprises des secteurs de la santé et des affaires sociales. Le type de bénéfice cité varie également : dans le domaine de la construction, par exemple, l'effet en termes de concurrence loyale est souvent relevé, tandis que dans l'hôtellerie, ce sont les recommandations pour une meilleure mise en œuvre de la réglementation qui reviennent très fréquemment.

Outre les bénéfices et avantages des différents contrôles, les entreprises ont également été interrogées sur leur évaluation de l'impact des contrôles sur l'économie dans son ensemble. Beaucoup ne se sont

⁹ LINK Institut (2019)

pas exprimées à ce sujet. La plupart de celles qui ont donné leur avis pensent que les contrôles sont (plutôt) utiles, suivies de celles qui estiment que les contrôles n'ont aucun impact sur l'économie dans son ensemble (« ni utiles ni nuisibles »). Les contrôles sont rarement considérés comme plutôt nuisibles. Enfin, la catégorie de réponse « très nuisible » n'a été choisie que par 4 des 1545 entreprises interrogées. Dans l'ensemble, les contrôles peuvent donc être qualifiés de largement acceptés.

Figure 5 Conséquences sur l'économie



Source : B,S,S. (2018)

4 Pratique de contrôle actuelle

Dans le cadre des travaux en réponse au postulat, il a fallu déterminer le potentiel de réduction des coûts de la réglementation avec l'approche mise en avant par le postulat – l'allongement des intervalles de contrôle pour les entreprises qui se conforment aux règles. L'exécution des contrôles étatiques est une tâche répartie sur de nombreux acteurs. En effet, la plupart des législations fédérales prévoient une exécution décentralisée, attribuant la compétence notamment aux cantons, mais parfois aussi à d'autres acteurs (p. ex. caisses de compensation, partenaires sociaux). Cette compétence va de pair avec une certaine marge de manœuvre dans l'organisation et la conception des contrôles. Même au niveau des législations dont l'exécution est de la compétence de la Confédération, les contrôles sont placés sous la responsabilité de différents offices fédéraux, voire de différentes divisions au sein d'un même office. Il n'existe pas d'organe central qui supervise, coordonne ou harmonise l'action de tous ces organes.

Afin d'obtenir un aperçu de la pratique actuelle en matière de contrôles et de mettre en évidence les possibilités d'amélioration, le SECO a mandaté une étude pour examiner plus en détail dix des principaux domaines de contrôle¹⁰. L'étude a permis d'impliquer directement les différentes autorités en charge des contrôles, notamment les cantons. Elle avait pour but de déterminer dans quelle mesure les entreprises sont déjà, avec la pratique actuelle, récompensées par un allongement des intervalles de contrôle lorsque qu'elles se conforment aux règles, et d'évaluer si d'autres mesures pouvaient contribuer à réduire la charge administrative des contrôles étatiques. L'étude s'est basée sur une analyse documentaire ainsi que, selon les domaines de contrôle, sur des entretiens semi-directifs avec des experts ou sur des enquêtes écrites auprès des autorités de contrôle. Le lecteur intéressé se réfèrera au rapport final complet de l'étude, qui est disponible sur le site internet du SECO¹¹.

Sélection des entreprises à contrôler

¹⁰ L'étude couvre les domaines suivants : taxe sur la valeur ajoutée (TVA), impôt sur le bénéfice, contributions aux assurances sociales, sécurité au travail et protection de la santé, travail au noir, conditions de travail et de salaire, denrées alimentaires, métrologie, protection de l'environnement, protection incendie.

¹¹ B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung (2019)

La sélection des entreprises à contrôler se fait dans tous les domaines examinés en tout cas partiellement sur la base de critères fondés sur le risque. Cette sélection des entreprises fondée sur le risque est complétée dans certains cas par une composante aléatoire, qui permet de remettre en question les schémas d'analyse de risque établis, et par des contrôles de nature « réactive », qui sont déclenchés sur la base de dénonciations ou de notifications de tiers.

Tableau 1 : Pratique actuelle des contrôles

Domaine de contrôle	Compétence d'exécution	Nombre annuel de contrôles (2017)	Part des entreprises contrôlées (2017) ¹²	Critères considérés pour la sélection des entreprises à contrôler	
				Résultat du dernier contrôle	Autres
TVA	Confédération	9018	2,4 %	Critères internes	
Impôt sur le bénéfice	Cantons	700-3600 ¹³	1 %	X	Taille, branche, création de l'entreprise, plausibilité, qualité des comptes
Contributions aux assurances sociales	Caisses de compensation	50'627	9,2 %	X	Taille, ressources humaines, collaboration, critères spécifiques à l'entreprise
Sécurité au travail et protection de la santé	Cantons (et Confédération ¹⁴)	45'082	Env. 5 %	X	Taille, branche, création de l'entreprise, statistique d'accidents, apprentis, priorités
	SUVA				Branche, fréquence des accidents
Travail au noir	Cantons	11'971	1,65 %	X	Branche, création de l'entreprise, priorités
Conditions de travail et de salaire	Commissions paritaires et tripartites ¹⁵	22'664	7 %	(X)	Branche, création de l'entreprise, catégories de personnes critiques (p. ex. stagiaires)
Denrées alimentaires	Cantons	46'174	29 %	X	Taille, branche/catégories d'entreprises selon la loi
Métrologie	Confédération et cantons	Non disponible par entreprise ¹⁶			Domaine (type d'instrument de mesure, préemballages, artisanat/industrie)
Protection incendie	Cantons ou communes	Non disponible			Domaine (selon la fréquentation et le danger pour les personnes)

Source : tableau original, données de B,S,S. (2019)

X toujours/majoritairement, (X) partiellement

L'analyse de risque prend généralement plusieurs indicateurs en compte, et conduit à l'attribution d'une catégorie de risque aux entreprises. La fréquence des contrôles varie en fonction de la catégorie de risque. Les indicateurs de risque pris en considération peuvent varier d'un domaine de contrôle à l'autre, ou d'une autorité de contrôle à l'autre au sein d'un même domaine. Le résultat du dernier contrôle est le critère de risque le plus largement utilisé. Ce n'est toutefois pas le seul : parmi les autres indicateurs fréquemment utilisés figurent notamment la taille de l'entreprise, mesurée par exemple par sa masse salariale, et le type ou la branche d'activité. D'autres indicateurs entrent parfois également en ligne de compte, par exemple la création récente de l'entreprise, la qualification du personnel ou des risques spécifiques pertinents (p. ex. l'engagement de stagiaires pour ce qui est des conditions de travail et de salaire). En plus de ces indicateurs de risques, les organes d'exécution fixent parfois des priorités

¹² La part des entreprises contrôlées correspond au nombre d'entreprises contrôlées par rapport au nombre total d'entreprises soumises à la réglementation en question.

¹³ Pour l'impôt sur le bénéfice, la valeur correspond à une estimation non spécifique à l'année 2017 du nombre de contrôles annuels

¹⁴ L'inspection fédérale examine les conditions de santé et de sécurité sur le lieu de travail dans l'administration fédérale et les entreprises fédérales (en 2017, cela représente 53 contrôles).

¹⁵ Les branches couvertes par une convention collective de travail déclarée de force obligatoire sont contrôlées par les commissions paritaires (organisation dans laquelle sont représentés employeurs et travailleurs) et les autres branches sont contrôlées par les commissions tripartites cantonales (organisation dans laquelle sont représentés les cantons, en plus des travailleurs et des employeurs).

¹⁶ Dans le domaine de la métrologie, le contrôle concerne des instruments de mesure et non des entreprises, raison pour laquelle une vue d'ensemble des contrôles en fonction des entreprises n'est pas disponible.

variant d'une période à l'autre, que ce soit au niveau de la sélection des entreprises ou de la nature du contrôle (une branche ou un risque spécifique sont examinés en particulier).

Concernant l'objet du postulat, à savoir l'allongement des intervalles de contrôle pour les entreprises dont il est avéré qu'elles respectent les règles, la majorité des domaines de contrôle examinés (tous sauf trois) indique tenir compte du résultat du dernier contrôle dans leur analyse de risque. Dans un cas (métrologie), les intervalles de contrôle sont fixés dans la loi, donc toutes les entreprises sont contrôlées à intervalles réguliers. Le résultat du dernier contrôle peut toutefois avoir un impact sur la profondeur du contrôle¹⁷. Dans un cas, un indicateur plus direct du risque est disponible (statistique des accidents professionnels), rendant superflue la prise en compte du résultat du dernier contrôle. Une autre raison invoquée est la suivante : le contrôle donne une image instantanée, et des modifications ne peuvent être exclues après le contrôle (protection incendie). Dans ce domaine, les contrôles sont davantage orientés sur la base des dommages potentiels (fréquentation, type et utilisation des bâtiments).

Encadré 2 : Contrôles dans les exploitations agricoles

Les exploitations agricoles n'ont pas été prises en compte dans les travaux en vue de la publication du présent rapport, car le CDF avait déjà prévu une évaluation des contrôles dans l'agriculture dans son programme annuel 2018. Parallèlement, l'Office fédéral de l'agriculture a procédé à une révision de l'ordonnance sur la coordination des contrôles dans les exploitations agricoles (OCCEA)¹⁸, raison pour laquelle le CDF a décidé, en 2019, de ne pas poursuivre l'évaluation au terme des travaux préparatoires.

Dans le sillage de cette révision, l'allongement des intervalles de contrôle pour les entreprises qui respectent les dispositions prescrites exigé par le postulat sera introduit en 2020 pour les contrôles effectués dans le domaine des paiements directs. Cette mesure permettra d'alléger la charge administrative des exploitations agricoles qui n'ont pas présenté de manquements lors de précédents contrôles. Par contre, les exploitations dans lesquelles des manquements auront été constatés seront soumises à des contrôles renforcés, basés sur les risques. Les services cantonaux de l'agriculture, qui sont chargés de l'application des dispositions en matière de paiements directs et donc des contrôles, ont été étroitement associés à l'élaboration du nouveau système de contrôle fondé sur les risques et y apportent leur soutien. L'introduction de ce nouveau système vise à accroître l'efficacité et l'efficience des contrôles et à alléger la charge administrative des agriculteurs et des autorités qui en ont la responsabilité.

Sensibilité des autorités de contrôle à la charge administrative pour les entreprises

La totalité des autorités interrogées indique procéder régulièrement ou ponctuellement à une évaluation de leur pratique de contrôle. Il apparaît toutefois que les autorités n'ont pas toutes la même interprétation de ces évaluations. Dans certains cas, il est fait explicitement référence à des évaluations approfondies alors que dans d'autres il est question de discussions d'améliorations potentielles menées plusieurs fois par année sur la base notamment de retours d'informations des entreprises contrôlées. Malgré cette diversité des réponses, il ressort globalement de l'étude que les autorités de contrôle interrogées s'efforcent d'analyser et d'optimiser régulièrement leur manière de faire.

De plus, divers éléments attestent de la sensibilité des autorités de contrôle pour la thématique du fardeau administratif pour les entreprises. Premièrement, l'étude relève de nombreuses mesures déjà mises en œuvre dans divers domaines pour atténuer la charge administrative des contrôles pour les entreprises. Il s'agit de mesures tant en amont des contrôles (p. ex. information sur le déroulement des contrôles et les documents à préparer) que pendant les contrôles (p. ex. raccourcissement de la durée des contrôles). Certains domaines prévoient également des mesures spécifiques pour les petites entreprises, dans les limites du principe d'égalité de traitement (p. ex. simplification de la preuve ou diminution de l'obligation de documentation). Un recueil (non exhaustif) de mesures susceptibles de

¹⁷ Le contrôle des préemballages (marchandises dont la quantité est mesurée en l'absence du client) a lieu chaque année (producteurs et importateurs) ou tous les deux ans (producteurs artisanaux). Un examen fondé sur les risques a lieu pour ce contrôle, en ce sens que les entreprises ayant eu un mauvais résultat lors de précédents contrôles ou lors du contrôle des premiers préemballages sont contrôlées plus en profondeur.

¹⁸ RS 910.15

réduire la charge administrative des contrôles pour les entreprises se trouve dans l'encadré 3. Deuxièmement, l'étude mentionne également bon nombre d'expériences et de projets-pilotes menés actuellement. Citons par exemple le domaine *sécurité au travail et protection de la santé* : projet-pilote de la SUVA visant à renforcer l'autocontrôle et à réduire le nombre de contrôles, mise en relation de plusieurs bases de données (exécution des contrôles, permis relatifs à la durée du travail, sécurité des produits chimiques) et renforcement de la collaboration entre les organes d'exécution.

Même si les évaluations ne poursuivent pas uniquement l'objectif de réduire la charge des entreprises soumises à la réglementation et aux contrôles, tant l'existence d'évaluations régulières que les mesures actuellement en vigueur et les expériences et projets-pilotes en cours signalent que les autorités en charge des contrôles étatiques sont généralement sensibilisées à la thématique de l'allégement administratif et que cette question fait partie de leurs préoccupations principales.

Encadré 3 : Mesures susceptibles de réduire la charge administrative des contrôles pour les entreprises

Avant le contrôle :

- Notifier au préalable les contrôles (pour ceux qui sont annoncés).
- Prendre en considération les souhaits de l'entreprise pour la détermination de la date du contrôle (pour les contrôles annoncés).
- Lorsque c'est possible, coordonner avec d'autres autorités d'exécution pour éviter la concentration de plusieurs contrôles dans une courte période pour l'entreprise.
- Fournir au préalable des indications sur le déroulement du contrôle (pour les contrôles annoncés, p. ex. les documents qui seront consultés).
- Limiter le nombre de documents à fournir par l'entreprise au préalable (sauf si cela permet d'éviter un contrôle sur place) et autoriser la transmission de documents au format électronique.

Pendant le contrôle :

- Raccourcir la durée du contrôle au minimum nécessaire, par exemple en adaptant le nombre d'inspecteurs participant au contrôle.
- Accepter de consulter les documents pertinents sous forme électronique.
- Structurer le contrôle, p. ex. avec un catalogue de questions.
- Procéder à un contrôle différencié : la présence d'indices de manquements oriente la profondeur du contrôle.
- Lorsque c'est possible, procéder à des contrôles en commun avec d'autres autorités de contrôle.
- Dispenser des recommandations sur les manières de faciliter la conformité à la réglementation.
- Prendre en considération le fonctionnement de l'entreprise pour minimiser les nuisances liées au contrôle.

Evaluation régulière des instruments d'exécution du point de vue de la charge administrative des entreprises :

- Examiner si le nombre de contrôles est adapté au risque.
- Examiner le potentiel de simplification des contrôles, notamment grâce au progrès technologique et à la numérisation.
- Examiner le dosage entre les différents types d'instruments d'exécution (contrôle, information, sensibilisation).
- Examiner, en accord avec le principe de non-discrimination, la possibilité de mesures d'allégement pour les petites entreprises.

5 Nécessité d'agir et mesures possibles

5.1 Nécessité d'agir

L'objectif du postulat est de réduire les coûts de la réglementation en espaçant les contrôles pour les entreprises dont il est avéré qu'elles se conforment aux règles qui leur sont applicables. L'appréciation de la nécessité d'agir doit se fonder essentiellement sur deux aspects : (1) la perception par les entreprises et la charge effective des contrôles étatiques, ainsi que (2) la pratique actuelle en matière de sélection des entreprises à contrôler par les organes d'exécution de différentes réglementations. Cette réflexion doit contribuer à un diagnostic sur l'ampleur du problème d'une part et sur l'adéquation de la solution proposée d'autre part.

L'enquête réalisée auprès d'un échantillon représentatif de PME en Suisse permet de conclure que les contrôles étatiques représentent certes une charge pour les entreprises, mais que celle-ci est généralement raisonnable. La majorité des entreprises n'a subi aucun contrôle étatique pendant une période de trois ans et demi. De plus, les contrôles apportent également une utilité directe aux entreprises. En ce qui concerne l'impact des contrôles étatiques sur l'économie en général, seules 8 % des entreprises sondées estiment celui-ci comme plutôt dommageable. Les résultats de l'enquête ne livrent pas d'indications de problèmes systématiques au niveau des contrôles étatiques, et ne permettent pas non plus de pointer du doigt un domaine de contrôle présentant des faiblesses particulières, qu'il serait nécessaire de réformer en profondeur. L'enquête ne permet pas d'exclure que l'un ou l'autre des quelque 80 domaines de contrôle existants pose problème, car les contrôles qui ne concernent que quelques dizaines ou centaines d'entreprises n'apparaissent pas dans cette enquête¹⁹. Cette dernière couvre toutefois les contrôles qui touchent le plus grand nombre d'entreprises et sont donc les plus pertinents d'un point de vue économique global. Les résultats de l'enquête donnent une image généralement rassurante de l'impact des contrôles étatiques sur les entreprises. Le Forum PME, qui a examiné le thème des contrôles étatiques sur la base des résultats de l'enquête réalisée auprès des PME lors de sa séance du 5 septembre 2018, estime également que la situation générale n'est pas mauvaise et qu'il n'est pas forcément nécessaire d'agir, même si plusieurs membres ont des anecdotes pour illustrer certaines difficultés spécifiques qu'ils ont rencontrées.

De l'autre côté, l'examen des pratiques actuelles en matière de contrôle étatiques, avec la coopération des cantons et d'autres organes en charge des contrôles, a permis de montrer que la mesure proposée par le postulat est déjà très largement mise en œuvre. Dans la majorité des cas, les résultats du dernier contrôle – au même titre que d'autres indicateurs de risque – sont pris en considération pour déterminer l'intervalle entre deux contrôles. Là où ce n'est pas le cas, c'est principalement parce que la priorité est mise sur d'autres indicateurs de risque, plus directs (p. ex. statistique des accidents professionnels) ou plus stables dans le temps (en raison du caractère instantané de l'image obtenue lors d'un contrôle). Les résultats indiquent qu'il y a certaines variations dans les pratiques entre les différents domaines de contrôle, que ce soit en matière d'intensité des contrôles ou de sélection des entreprises. Ici encore, le choix de n'examiner que les principaux domaines de contrôle ne permet pas de tirer des conclusions universellement valables. Il se peut que certains organes de contrôle – notamment dans des domaines qui affectent un petit nombre d'entreprises – ne tiennent pas compte du résultat du dernier contrôle pour déterminer l'intervalle jusqu'au suivant. L'étude mandatée, qui couvre les domaines de contrôle les plus pertinents d'un point de vue économique global, permet toutefois de relativiser le potentiel inexploité de cette mesure en matière d'allègement de la charge administrative.

¹⁹ Lorsqu'un domaine de contrôle affecte peu d'entreprises (quelques dizaines ou centaines), les chances sont relativement faibles que celles-ci soient tirées dans l'échantillon d'entreprises invitées à participer à l'enquête. Le nombre de réponses sur ces contrôles spécifiques, s'il y en a, est trop faible pour pouvoir en tirer des conclusions générales.

5.2 Appréciation d'autres mesures d'allégement

Afin d'élargir la réflexion, d'autres mesures susceptibles d'alléger la charge administrative des entreprises ont été examinées de manière critique. L'accent est mis ici sur trois mesures potentiellement applicables à tous les domaines de contrôle, à savoir (1) la réduction du nombre de contrôles (indépendamment des résultats des contrôles précédents), (2) l'établissement d'une base de données commune à tous les domaines pour la planification des contrôles et (3) le renforcement de la coordination des contrôles étatiques.

Réduction du nombre de contrôles

Description : le nombre de contrôles effectués dans les différents domaines est réduit, par exemple de 10 %. L'effet escompté est d'allonger, pour toutes les entreprises, l'intervalle entre deux contrôles. La mise en œuvre fondée sur le risque n'est pas affectée directement, ce qui signifie que les entreprises dont il est avéré qu'elles sont en règle ont encore des intervalles de contrôle plus longs que celles pour lesquelles des infractions ont été constatées.

Appréciation : Les autorités de contrôle interrogées sont généralement sceptiques quant à la réduction du nombre de contrôles. Une inquiétude partagée par plusieurs interlocuteurs concerne la baisse du niveau de protection qu'impliquerait une baisse des contrôles. Le nombre de contrôles est déjà considéré comme relativement faible, et certaines autorités d'exécution relèvent un taux d'infraction élevé pour justifier leur rejet de l'idée d'une réduction du nombre de contrôles. Enfin, l'affaiblissement de l'effet dissuasif lié à la probabilité d'être contrôlé a aussi été mentionné comme potentiel effet négatif. Notons que l'enquête auprès des entreprises relève également que l'intensité des contrôles est modérée. Interrogées sur de possibles mesures d'allégement, les entreprises n'ont été qu'une petite proportion (10 %) à saluer prioritairement parmi plusieurs mesures potentielles l'idée d'une réduction du nombre de contrôles.

Mentionnons toutefois deux domaines dans lesquels cette mesure est actuellement discutée. Dans le domaine de la métrologie, le Conseil fédéral revoit la périodicité des contrôles pour tous les instruments de mesure, après qu'une motion a été acceptée par les deux chambres de l'Assemblée fédérale²⁰. Par ailleurs, dans le domaine de la sécurité au travail, la SUVA mène un projet-pilote qui renforce l'autocontrôle et pourrait conduire à une diminution du nombre de contrôles.

Établissement d'une base de données commune à tous les domaines pour la planification des contrôles

Description : Création d'une base de données commune pour l'exécution des contrôles. La base de données contiendrait les données de base relatives aux entreprises (nom, adresse, forme juridique, etc.), des informations relatives à la taille (p. ex. nombre d'employés), au secteur d'activité, et d'autres informations pertinentes pour les contrôles, ainsi que des données relatives à l'organisation des contrôles. Dans la version « minimale », la base de données contiendrait la date des contrôles passés et planifiés (lorsque ceux-ci sont annoncés à l'entreprise). Dans sa version « maximale », la base de données contiendrait également le résultat des contrôles. L'effet escompté est d'améliorer l'échange d'informations entre autorités de contrôle. Dans la version minimale, il serait possible de coordonner les contrôles pour éviter par exemple dans une entreprise l'accumulation de contrôles différents dans un court laps de temps. Dans la version maximale, il serait également possible d'élargir la base d'informations à disposition pour la sélection des entreprises à contrôler fondée sur le risque.

Appréciation : Plusieurs autorités de contrôle jugent une telle base de données positivement, particulièrement dans sa version maximale. Elles estiment que l'accès à des informations d'autres autorités permettrait de cibler davantage encore les contrôles ou d'en réduire le nombre²¹. Plusieurs interlocuteurs relèvent toutefois que la question de la protection des données représente un obstacle

²⁰ Motion 16.3670 Vitali : Réduire la bureaucratie. Revoir la périodicité des contrôles des instruments de mesure

²¹ Il serait par exemple possible de confronter les données des impôts sur le bénéfice avec celles des cotisations aux assurances sociales pour plausibiliser la masse salariale.

considérable. Un tel échange d'informations serait confronté à de nombreux obstacles et nécessiterait de nombreuses modifications de lois. La faisabilité est dès lors remise en question. La question a également été soulevée par plusieurs interlocuteurs, de savoir dans quelle mesure une telle base de données serait souhaitée par les entreprises. Des craintes ont effectivement été exprimées par certains membres du Forum PME lors de l'examen de la thématique des contrôles étatiques, particulièrement que cela puisse conduire à une augmentation générale du nombre de contrôles suite à une infraction mineure dans un domaine. Certains ont également souligné le défi informatique qu'une telle base de données représente et le risque d'y investir trop de ressources pour les avantages escomptés. Notons encore que les entreprises, interrogées dans le cadre de l'enquête auprès des PME sur de possibles mesures d'allègement, ont été une bonne proportion (24 %) à soutenir prioritairement parmi plusieurs mesures l'idée de prévenir la concentration de contrôles de différents domaines au cours d'une même année. Une base de données dans sa version minimale (voire limitée à certains contrôles) pourrait constituer un instrument en mesure d'y contribuer.

Il convient de mentionner encore que de telles bases de données existent déjà et que certains efforts sont consentis pour les regrouper là où c'est faisable, notamment dans le domaine de la sécurité au travail et protection de la santé, où une base de données commune à la SUVA et aux inspections cantonales permet un partage de certaines informations entre organes d'exécution.

Renforcement de la coordination des contrôles étatiques (contrôles conjoints)

Description : Regroupement des contrôles de différents domaines en un seul contrôle. L'effet escompté est de réduire le nombre de contrôles et ainsi la charge administrative qui en découle.

Appréciation : La majorité des personnes interrogées estime que les synergies qui font du sens sont déjà exploitées. Une coordination allant plus loin est généralement rejetée. La charge liée à la coordination augmenterait pour les autorités d'exécution, alors que l'utilité pour les entreprises n'est pas évidente (p. ex. contrôles plus longs, davantage de personnes mobilisées). De plus, les caractéristiques intrinsèques des contrôles rendent incompatibles certaines combinaisons (p. ex. contrôles avec et sans annonce préalable). Notons également que les entreprises, interrogées sur de possibles mesures d'allègement, n'ont été qu'une petite proportion (11 %) à saluer prioritairement parmi plusieurs mesures potentielles l'idée de regrouper ou coordonner des contrôles.

Ces trois mesures ne sont pas convaincantes pour une application transversale à tous les domaines de contrôle. Cela ne signifie toutefois pas qu'elles ne peuvent pas faire du sens dans certaines situations spécifiques, comme le montrent certains projets-pilotes ou certains tests qui sont menés déjà aujourd'hui.

6 Conclusions

L'objectif du postulat est de renforcer l'économie en réduisant la charge administrative des entreprises liée à la réglementation. En effet, les coûts des contrôles étatiques – tant pour les entreprises que pour l'État – sont des ressources mobilisées au détriment d'autres activités créatrices de valeur ajoutée. Dans ce sens, les efforts en vue de réduire la charge administrative contribuent à renforcer la compétitivité, à créer des emplois et à promouvoir la prospérité. Les contrôles sont toutefois un instrument important pour assurer que la réglementation est respectée dans les faits et ainsi pour remplir l'objectif réglementaire et garantir le niveau de protection souhaité. La politique du Conseil fédéral vise à réduire au maximum la charge administrative pour l'économie, sans pour autant abaisser le niveau de protection.

À cet égard, le rapport arrive à la conclusion que le potentiel de réduction de la charge administrative lié à un allongement des intervalles de contrôle pour les entreprises qui respectent les exigences est modeste. D'une part, la mesure est déjà largement appliquée par les organes de contrôle dans leur

pratique en vigueur actuellement. D'autre part, l'enquête réalisée auprès des entreprises n'a pas permis de détecter de manquements systématiques au niveau des contrôles étatiques, ni de pointer du doigt un domaine spécifique source de charges administratives inutiles. Enfin, les mesures alternatives examinées ne sont pas applicables sans autre : elles sont susceptibles de réduire le niveau de protection (réduction du nombre de contrôles), leur faisabilité est remise en question (base de données commune pour les contrôles) ou leur rapport coût-utilité est défavorable (pour de nouveaux contrôles conjoints).

Le rapport s'est penché sur les principaux contrôles auprès des entreprises. Compte tenu du potentiel d'amélioration limité mis en évidence, et des ressources considérables qu'il faudrait investir pour évaluer, en collaboration avec les autorités d'exécution compétentes et de manière approfondie, les contrôles étatiques restants qui ne concernent qu'un nombre restreint d'entreprises, le Conseil fédéral renonce à adopter ou à proposer de nouvelles mesures en la matière. Il considère que la diversité des réglementations et des organes d'exécution ne permet pas de proposer des mesures applicables de manière universelle à tous les domaines, mais qu'il faut tenir compte des caractéristiques particulières de chaque domaine de contrôle. Des différences entre les cantons, les branches économiques ou même entre les entreprises peuvent justifier des manières de faire différentes. La détermination du bon dosage entre les différents instruments à disposition – entre contrôle, information et conseil notamment – et d'un ciblage adapté de ces différents instruments est une tâche qui implique la recherche permanente d'un équilibre.

Finalement, le Conseil fédéral estime que les évaluations régulières qui sont réalisées dans tous les domaines de contrôle examinés, ainsi que les projets-pilotes menés dans différents domaines sont autant d'indicateurs que les potentiels d'amélioration de l'exécution sont examinés et exploités de manière adéquate. Il convient donc de poursuivre dans cette voie et de continuer à identifier et à mettre en œuvre les économies et améliorations potentielles au niveau de chaque contrôle étatique, qu'elles découlent du progrès technologique, de l'évolution du contexte réglementaire ou des leçons tirées de la pratique.

Bibliographie

- Ayres, Ian, John Braithwaite (1992) : *Responsive regulation : transcending the deregulation debate*, Oxford : Oxford University Press.
- Becker, Gary S. (1968) : *Crime and punishment : an economic approach*, Journal of Political Economy, 1968-76, p. 169-217.
- Blanc, Florentin (2018) : *From chasing violations to managing risks : origins, challenges and evolutions in regulatory inspections*, Cheltenham : Elgar Studies in Law and Regulations.
- B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung (2018) : *Erhebung zu staatlichen Kontrollen in den Unternehmen. Schlussbericht*, Berne : étude mandatée par le Secrétariat d'État à l'économie SECO
- B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung (2019) : *Staatliche Kontrollen : Befragung von Kontrollbehörden und Fachgespräche zur aktuellen Kontrollpraxis und zu möglichen Verbesserungsmaßnahmen. Schlussbericht*, Berne : étude mandatée par le Secrétariat d'État à l'économie SECO.
- Contrôle fédéral des finances (2008) : *Audit Letter No. 10, septembre 2008*. Berne.
- LINK Institut (2019) : *Monitoring de la bureaucratie 2018*, Berne : étude mandatée par le Secrétariat d'État à l'économie SECO.
- OECD (2018a), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, Paris : OECD Publishing.
- OECD (2018b) : *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018*, Paris : OECD Publishing.
- Scholz, John T (1994) : 'Managing regulatory enforcement in the United States' in Rosenbloom, D.H. and Schwartz R.D. (eds.) *Handbook of regulation and administrative law*, Marcel Dekker, New York, p. 423-466.