

## Communiqué de presse

Berne, le 11 février 2016

### L'usam exige un frein aux coûts de la réglementation

**Toute réglementation qui dépasse un seuil défini de coûts ou qui touche plus de 10 000 entreprises doit être adoptée à la majorité absolue au vote final au Parlement. A l'instar du frein à l'endettement, l'usam souhaite imposer ce système afin de limiter les coûts des nouvelles réglementations. A cette fin, le Parlement doit être informé de manière transparente par un organe indépendant sur les coûts de chaque réglementation. Les mesures que le Conseil fédéral a déjà définies afin de réduire les coûts réglementaires existants doivent être mises en œuvre rapidement.**

L'économie et la société versent chaque année plus de 60 milliards de francs pour l'exécution des réglementations, ce qui correspond à une perte de 10 % du PIB. Les coûts de la réglementation sont devenus un poste de dépenses qui met en péril l'économie. « La réduction des coûts réglementaires inutiles est un programme de croissance en soi, autonome et bien plus efficace que tout programme conjoncturel étatique », relève le président de l'usam, Jean-François Rime. « Pour favoriser la croissance économique et les places de travail, la société a tout intérêt à ce que nous parvenions à maîtriser ces coûts. »

Il convient tout d'abord de baisser les coûts des réglementations existantes. « Le Congrès suisse des arts et métiers exige une réduction des coûts réglementaires inutiles de 10 milliards. Le Conseil fédéral a alors défini de manière autonome des mesures susceptibles de les réduire », souligne le conseiller aux Etats PDC Jean-René Fournier. Le vice-président de l'Union suisse des arts et métiers a présenté avec succès une motion aux deux chambres du Parlement obligeant le Conseil fédéral à mettre rapidement en œuvre les mesures qu'il a lui-même proposées. « Le Conseil fédéral doit désormais agir. Le mandat du Parlement est clair », estime Fournier.

En qualité de principale organisation faîtière de l'économie suisse, l'usam exige des mesures concrètes afin d'éviter l'apparition de nouveaux coûts de réglementation. Cela passe essentiellement par l'introduction d'un frein systématique aux coûts de la réglementation au niveau du Parlement. Lorsque les coûts d'une réglementation dépassent un certain montant ou si la réglementation touche plus de 10 000 entreprises, le Parlement doit se prononcer à la majorité absolue lors du vote final. « Nous avons fait de très bonnes expériences avec un tel système dans le cadre du frein à l'endettement. Nous pouvons aussi l'appliquer pour limiter les coûts de la réglementation », relève Hans-Ulrich Bigler, conseiller national PLR et directeur de l'usam.

Pour ce faire, les coûts de chaque réglementation doivent être présentés au Parlement de manière transparente et ouverte après avoir été contrôlés par un organe indépendant. « Ce n'est que si nous connaissons le "prix" des réglementations que nous disposons des éléments de décision pertinents pour délibérer au sein du Parlement », estime Hans-Ulrich Bigler. « Les réglementations ne doivent exister que là où elles sont vraiment nécessaires. » Il convient de limiter les facteurs induisant des réglementations, comme l'augmentation constante des effectifs du personnel à la Confédération, mais aussi le nombre croissant de mandats externes.

**Renseignements complémentaires**

**Jean-François Rime**, président, tél. 026 919 86 86, mobile 079 230 24 03

**Jean-René Fournier**, vice-président, tél. 058 280 68 98, mobile 079 690 09 98

**Hans-Ulrich Bigler**, directeur, tél. 031 380 14 14, mobile 079 285 47 09

**Numéro 1 :** plus grande organisation faîtière de l'économie suisse,  
l'usam représente 250 associations et quelque 300 000 PME

## Conférence de presse « Exigences concrètes pour réduire les coûts réglementaires inutiles »

11 février 2016 – Berne

**Jean-François Rime, président de l'Union suisse des arts et métiers usam**

*Seul le texte prononcé fait foi.*

Mesdames, Messieurs,

Je suis heureux de vous accueillir à cette conférence de presse de l'usam. 10 % du PIB ou plus de 60 milliards de francs : c'est ce que les réglementations coûtent à notre économie et à la société chaque année. Lors de cette conférence de presse, nous vous présenterons une analyse sur le développement, durant les dernières décennies, du problème des coûts de la réglementation, en constante augmentation. Les coûts de la réglementation sont devenus un poste de dépenses qui menace l'économie et la société. Mais nous vous présenterons aussi nos propositions pour résoudre le problème ou à tout le moins pour l'atténuer.

Avec ses motions relatives à la mesure des coûts de la réglementation, et plus récemment, à la mise en œuvre des mesures visant à la réduction des coûts de la réglementation, Jean-René Fournier, vice-président de l'Union suisse des arts et métiers usam, a largement contribué à une prise de conscience des politiques quant à ce problème qui figure désormais à leur agenda.

Hans-Ulrich Bigler, directeur de l'usam, présentera ensuite nos exigences concrètes susceptibles de réduire les coûts réglementaires inutiles.

Pour l'année 2016, l'Union suisse des arts et métiers usam prévoit une croissance économique de l'ordre de 1 % avec un taux de chômage en légère hausse, estimé à 3.8 %. Nous nous situons donc dans la moyenne de ce qui est généralement admis. En soi, ce n'est pas une mauvaise nouvelle. Mais ce n'en est pas une bonne non plus, surtout si l'on examine un peu plus attentivement la situation dans une perspective économique.

Si de nombreuses entreprises sont stables, elles compensent cependant l'adaptation des prix en acceptant de réduire leurs marges. En d'autres termes : pour couvrir les coûts courants et maintenir les places de travail, les entreprises renoncent à de nouveaux investissements. Elles entament leurs réserves. Cette situation peut perdurer un certain temps sans que cela n'engendre de problèmes. Mais si l'on renonce à investir et à devenir plus productif sur la durée, la compétitivité diminue rapidement. Et cela menace les structures des entreprises et les places de travail.

Vous vous demandez peut-être où je veux en venir ? Quel est le lien avec les coûts de la réglementation et avec le frein à la réglementation ? Ma réponse est simple : tout est lié.

Mesdames et Messieurs, l'innovation, l'augmentation de la productivité et la gestion des changements structurels sont l'affaire de chaque entreprise. Il appartient ainsi à chaque entreprise d'affronter la concurrence et de devenir encore plus compétitive. Ce n'est pas un diktat de l'Etat qui leur permettra d'y parvenir. Cet objectif ne peut pas non plus être atteint au moyen d'aides étatiques, de soi-disant programmes conjoncturels, de subventions, etc. Bien au contraire. Plus l'Etat tente de s'en mêler, plus le problème s'aggrave.

Il n'y a qu'une chose que l'Etat puisse, ou plutôt, doive faire : réduire les coûts réglementaires inutiles. Les coûts de la réglementation ont le même impact que les coûts fixes sur l'entreprise. Ils mobilisent des ressources, du travail, de l'attention et génèrent des dépenses. Je rappelle la définition scientifique des coûts de la réglementation, employée par l'usam et le Secrétariat d'Etat à l'économie SECO.

La notion de coûts de la réglementation englobe aussi bien les dépenses directes engagées pour respecter une réglementation que les actes nécessaires pour y parvenir. En d'autres termes, c'est le fait de remplir un formulaire, de même que toutes les dépenses engagées pour récolter les informations et y accéder. Ou encore la transformation d'une installation de production imposée par la réglementation ainsi que la réorganisation du processus de production, l'information et la formation des collaborateurs et les adaptations des documents qui sont nécessaires.

Comme vous pouvez le constater, les coûts de la réglementation ont de lourdes conséquences sur les entreprises. Et les entreprises ne peuvent pas s'en affranchir. Elles ne peuvent pas réduire ces coûts ni les optimiser. Les coûts de la réglementation sont un problème.

Et c'est là que je veux en venir : de nombreux coûts réglementaires sont inutiles.

Les coûts de réglementation s'élevant à plus de 60 milliards de francs par année, le potentiel pour les réduire est grand. L'usam a identifié un potentiel de réduction de 10 milliards de francs. Ce chiffre a été confirmé dans une large mesure par le Conseil fédéral. Il s'agit donc de réduire les coûts réglementaires inutiles à hauteur de 10 milliards de francs.

Mesdames et Messieurs, si nous parvenons à réduire ces coûts réglementaires inutiles, cela sera bénéfique pour la Suisse. Vous avez bien compris : toute la Suisse en profitera. Les entrepreneurs pourront utiliser les ressources rendues disponibles pour investir, s'agrandir ou innover. Les travailleurs et les travailleuses profiteront de la sécurité de l'emploi et d'une productivité accrue. Dans l'ensemble, les conditions-cadre s'amélioreront pour toutes les entreprises ; celles-ci auront la possibilité de se concentrer sur leur activité de base et de devenir plus concurrentielles.

La réduction des coûts de la réglementation ouvre la voie et libère des ressources pour une croissance par nos propres moyens. Une croissance dont nous avons le contrôle, détachée du franc fort et de la faiblesse de l'euro. Une croissance qui ne dépend pas de l'évolution conjoncturelle. Une croissance qui émane de nous, indépendamment de la concurrence internationale. La réduction des coûts réglementaires inutiles offre un potentiel dont nous avons l'entière et seule maîtrise.

Tous profiteront de la diminution des coûts réglementaires inutiles. C'est ce qu'affirme l'Union suisse des arts et métiers depuis 2010. Que de chemin parcouru depuis. Mais nous ne sommes pas arrivés aussi loin que nous le souhaitions. Jean-René Fournier, conseiller aux Etats et vice-président de l'usam, va vous en parler.

Je vous remercie de votre attention.

## Conférence de presse « Exigences concrètes pour réduire les coûts réglementaires inutiles »

11 février 2016 – Berne

**Jean-René Fournier, vice-président de l'Union suisse des arts et métiers usam et conseiller aux Etats PDC (VS)**

*Seul le texte prononcé fait foi.*

Mesdames, Messieurs,

Permettez-moi de faire un rappel historique : en juin 2010 déjà, l'usam a présenté son étude relative aux coûts de la réglementation en Suisse. Cette étude estimait que les charges atteignaient à l'époque un total de 50 milliards de francs par année à l'échelle suisse, soit près de 10 % du PIB. Aujourd'hui, les coûts de la réglementation sont évalués à 60 milliards de francs. Sur la base de cette étude datant de 2010, le Congrès suisse des arts et métiers a exigé l'instauration de mesures concrètes visant à réduire ces coûts réglementaires inutiles d'au moins 10 milliards de francs d'ici à 2018.

Dans un postulat que j'ai déposé, le Conseil fédéral a été invité à procéder lui-même à une mesure des coûts de la réglementation. En parallèle à l'évaluation des coûts, il devait mettre en route des mesures afin de les réduire. Le rapport du Conseil fédéral a été publié en décembre 2013. Le Conseil fédéral est parvenu, pour l'essentiel, au même résultat que l'usam : le rapport confirme les 10 milliards et fait état d'un potentiel de réduction de 2,3 milliards à court et moyen terme. Il établit aussi une liste de propositions de mesures concrètes permettant d'alléger la charge des entreprises. C'était en 2013. Depuis, le Conseil fédéral n'a rien entrepris en termes de mise en œuvre.

Au lieu de lancer les mesures qu'il avait lui-même identifiées, le Conseil fédéral n'a rien fait. Il a ainsi laissé passer l'occasion de poser, avant l'abandon du taux plancher en janvier 2015, des jalons politiques importants, afin d'améliorer les conditions-cadre en réduisant de manière conséquente les coûts de la réglementation. Le pouvoir législatif s'est aussi abstenu d'exercer une réelle pression. C'est pourquoi j'ai déposé une motion en 2015. Ma motion avait pour unique but la mise en œuvre des mesures proposées par le Conseil fédéral lui-même. Je n'ai donc pas été surpris lorsque le Conseil fédéral a proposé de rejeter ma motion. En rejetant la motion, ce sont ses propres propositions visant à réduire les coûts de la réglementation qu'il écartait.

Les efforts de l'usam, en revanche, sont allés plus loin. En 2015, l'usam a publié un document de base relatif à la réduction des coûts de la réglementation. Elle y énumère une liste de 60 postes de coûts réglementaires inutiles qui pourraient être réduits. En 2015, le Conseil fédéral a également publié un rapport comprenant d'autres exemples de réglementations inutiles.

Mesdames, Messieurs, mon constat est le suivant : les coûts de la réglementation existent, ils peuvent être mesurés et étayés de manière concrète. La bonne nouvelle, c'est que je ne suis pas le seul à avoir fait ce constat, puisque le Parlement l'a également relevé. C'est la raison pour laquelle le Conseil national et le Conseil des Etats ont accepté ma motion, et ce, je tiens à le préciser, dans des délais très courts et à une large majorité. A présent, le Conseil fédéral se doit d'agir et de mettre en œuvre au moins ses propres propositions. La motion charge le Conseil fédéral de soumettre dans un délai de neuf mois, soit d'ici septembre 2016, des propositions sur la manière dont il entend s'attaquer à la mise en œuvre.

J'aimerais rappeler quelques domaines, cités dans le rapport du Conseil fédéral, où ces mesures concrètes peuvent être mises en œuvre :

- Taux unique pour la taxe sur la valeur ajoutée : cela permettrait d'économiser jusqu'à 500 millions de francs de charges pour les entreprises ; c'est également une exigence stratégique de l'Union suisse des arts et métiers.
- Harmonisation des délais et des intervalles de paiement dans le cadre de l'impôt sur les bénéfices, de l'impôt sur les gains immobiliers et de l'impôt à la source sur le revenu : cela permettrait de réduire les charges pesant sur les entreprises de près de 190 millions de francs par année.
- Renonciation aux réglementations « swiss finish » dans le domaine des déclarations en douane et des procédures douanières : cela permettrait de réduire les coûts de réglementation d'au moins 60 millions de francs par an.
- Renonciation au « swiss finish » et aux réglementations spéciales (cloisonnements du marché) dans le domaine du droit de l'environnement, en particulier la protection de l'air, la protection des eaux, les déchets de chantier et les déchets spéciaux : cela permettrait de réduire les charges supplémentaires pesant sur les entreprises de plus d'un milliard de francs au total.
- Harmonisation des normes de construction : là aussi, la réduction des charges pourrait aller jusqu'à 300 millions de francs.

Comme vous pouvez le constater, ces exigences ne sont ni nouvelles ni révolutionnaires. Au contraire, cela fait longtemps qu'elles sont sur la table. Il est donc d'autant plus surprenant que rien n'ait été fait jusqu'à présent. Cela démontre l'importance et l'urgence de ma motion. Mais le travail ne fait que commencer. En effet, le Parlement a simplement décidé que le Conseil fédéral devait se charger de la mise en œuvre. Celle-ci doit encore se faire.

Et ce n'est pas tout : ces démarches nous permettent de réduire les coûts réglementaires inutiles qui existent déjà. Ce qui est déjà bien. Mais nous devons aussi trouver un mécanisme agissant de manière préventive. En d'autres termes, un mécanisme qui examine et freine également les futurs coûts de la réglementation. Vous vous en doutez : nous avons besoin d'un système de frein à la réglementation. Le directeur Hans-Ulrich Bigler va vous présenter la proposition de l'usam à ce sujet.

Je vous remercie de votre attention.

## Conférence de presse « Exigences concrètes pour réduire les coûts réglementaires inutiles »

11 février 2016 – Berne

**Hans-Ulrich Bigler, directeur de l'Union suisse des arts et métiers usam**

*Seul le texte prononcé fait foi.*

Mesdames, Messieurs,

J'aimerais maintenant aborder les exigences concrètes de l'Union suisse des arts et métiers usam pour freiner la surréglementation et éviter les coûts réglementaires inutiles. Je vous renvoie à notre document de prise de position, que vous trouverez en annexe. Le concept que nous y présentons comporte trois piliers. Le premier consiste dans la réduction des coûts de la réglementation déjà connus. Notre vice-président, Jean-René Fournier, vient de nous en parler. Dans mon intervention, je vous parlerai pour commencer du deuxième pilier, qui comprend la création d'un organe indépendant chargé d'examiner les coûts de la réglementation et la mise en place d'un processus parlementaire pour les gérer. A l'issue de mon exposé, je m'attarderai sur le troisième pilier, soit la maîtrise des facteurs de coûts réglementaires.

S'agissant de la mesure des coûts de la réglementation et de l'introduction d'un frein à la réglementation :

Notre système de frein aux coûts de la réglementation comprend en soi trois éléments. Ces éléments se basent sur des motions ou des interventions parlementaires déjà déposées ou ayant fait l'objet d'importants travaux préliminaires. L'Union suisse des arts et métiers n'a pas pour ambition de réinventer la roue. Bien au contraire : elle entend appliquer les approches ayant fait leurs preuves et utiliser les mécanismes qui fonctionnent, comme par exemple le frein à l'endettement, dans le domaine des coûts de la réglementation.

Premièrement : Pour tous les projets, la ratio legis – soit la raison d'être d'une norme – et l'évaluation des conséquences de la réglementation doivent être communiquées au stade de l'élaboration. Ce n'est pas le cas aujourd'hui, avec pour conséquence un excès de réglementations superflues, qui engendrent à leur tour des coûts réglementaires inutiles. Il est donc indispensable de ramener la procédure législative suisse à son fondement constitutionnel. Une nouvelle réglementation ne doit être introduite qu'en cas de besoin systématique et uniquement si la société ne peut régler la situation d'elle-même. Une réglementation doit être introduite à l'échelon le plus bas possible, tout en évitant les doublons entre la Confédération, les cantons et les communes. La réglementation doit être proportionnée et toujours constituer la mesure la moins contraignante du point de vue de ceux qui en font l'objet. C'est pourquoi l'usam soutient la motion (Vogler) 15.3400 « Eviter la bureaucratie inutile grâce à l'analyse efficace des besoins et à l'évaluation des conséquences de la réglementation » et l'initiative parlementaire (Müller) 15.454 « Contre la bureaucratie. S'assurer que le droit est bien conforme à la volonté du législateur ».

Deuxièmement : Le « prix » de la réglementation doit être affiché. Pour que le Parlement puisse délibérer en toute connaissance de cause sur des projets, il convient d'indiquer, par un chiffre (brut), à combien s'élèvent les coûts réglementaires de chaque nouveau projet. Des instructions scientifiques-

ment fondées et codifiées par le Conseil fédéral existent déjà pour ces évaluations. Il est néanmoins fréquent que des projets soient soumis au Parlement sans être accompagnés d'une évaluation de l'impact ou avec une évaluation incomplète. L'évaluation des coûts de la réglementation ressemble aujourd'hui plus à une description supplémentaire de l'utilité subjective d'une norme, ce qui revient à justifier lesdits coûts, au lieu de les indiquer clairement. Le Parlement doit être informé en toute transparence afin de pouvoir délibérer en ayant connaissance des coûts qu'implique une réglementation. Les exemples suivants illustrent le fait que l'évaluation des coûts de la réglementation est tout à fait insuffisante à l'heure actuelle :

- Les projets relatifs à la place financière (LSFin et LFin) actuellement à l'étude n'ont fait l'objet que d'une évaluation partielle de leurs conséquences. Et ces évaluations n'avancent même pas de chiffres. Le Parlement est ainsi privé d'une information déterminante concernant les coûts de la réglementation.
- Un autre exemple du passé : la mise en œuvre des recommandations du GAFI a touché jusqu'à 150 000 PME qui ont, dans leur ensemble, dû supporter des coûts de réglementation de l'ordre de 75 millions de francs – ce chiffre n'a été mentionné nulle part.
- Pour le projet Swissness, dont la mise en œuvre à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017 engendrera chaque année des coûts de réglementation de l'ordre de plusieurs dizaines de millions de francs, le Parlement n'a eu aucune information transparente quant aux coûts de la réglementation. Il a légiféré sans disposer de cet élément important pour la prise de décision.

La seule garantie pour exécuter et vérifier l'évaluation des conséquences de la réglementation réside dans l'instauration d'une instance de contrôle indépendante de l'administration. Cette idée se base sur une approche économique : on investit aujourd'hui dans un organisme qui permettra de réaliser d'importantes économies à l'avenir. C'est pourquoi il est indispensable d'accepter la motion (PLR) 15.3445 « Réduction de la bureaucratie. Faire analyser les coûts de la réglementation par un organe indépendant ». Cette motion demande « de faire contrôler à l'avenir par un organe indépendant l'exactitude et la qualité de l'évaluation des conséquences de la réglementation, telle qu'elle est présentée dans les rapports explicatifs relatifs aux projets mis en consultation et dans les messages transmis au Parlement. » La seule tâche de cet organe est de mesurer et vérifier les coûts de la réglementation. L'instance de contrôle ne se prononce pas sur le contenu politique d'un projet. Cet organe applique un modèle scientifiquement fondé et déjà approuvé par le Conseil fédéral pour mesurer les coûts de la réglementation. Ce modèle ne sert pas à présenter l'utilité d'un projet, mais à en mesurer les coûts.

Troisièmement : Il est nécessaire d'avoir une procédure parlementaire pour gérer les coûts de la réglementation. S'il est certes impératif d'évaluer le prix des nouveaux projets de réglementation, cela ne suffit pas à mettre un frein aux réglementations. C'est pourquoi il est nécessaire d'introduire systématiquement, en complément à la motion 15.3445, une barrière parlementaire pour les projets qui

- engendrent des coûts réglementaires supérieurs à une certaine limite, ou
- sont susceptibles de concerner plus de 10 000 entreprises.

Dans ces cas, les nouveaux projets doivent être soumis à l'exigence de majorité absolue lors du vote final du Parlement. Ce qui fonctionne pour maîtriser la dette de l'Etat au moyen du système de frein à l'endettement doit aussi pouvoir être appliqué pour la surréglementation sous la forme d'un « frein aux coûts de la réglementation ». Ce mécanisme fonctionne de manière analogue au frein à l'endettement.

Alors que la limite fixe doit encore être définie, le chiffre des 10 000 entreprises concernées se base sur le « Test de compatibilité PME » (SECO). Ce seuil pourrait être un chiffre absolu exprimé en francs suisses ou un ratio. L'usam est tout à fait disposée à collaborer avec le SECO afin de définir ce seuil.

S'agissant de la réduction des facteurs de coûts de la réglementation :

Arrivé au terme de ma présentation, j'aimerais encore aborder les facteurs qui favorisent les coûts de la réglementation. Nous devons être nettement plus attentifs, sur le plan politique, à ces facteurs. Parmi ceux-ci, on peut notamment citer la taille de l'appareil étatique et le dédoublement des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes. Si nous ne voulons pas devoir faire face à toujours plus de réglementations et de coûts, nous devons limiter l'augmentation des dépenses de personnel de l'Etat, comme le réclame la motion 15.3224 du conseiller national Leo Müller. Et nous devons veiller à ce que la Confédération ne confie pas toujours plus de mandats de conseil à l'externe et « outsource » pour ainsi dire les facteurs qui favorisent les coûts de la réglementation.

En agissant de la sorte, nous parviendrons, Mesdames et Messieurs, à maîtriser les coûts de la réglementation. Nous disposerons ainsi d'un système qui freinera les coûts de la réglementation de manière globale.

Je vous remercie de votre attention.

## Prise de position

## Frein à la réglementation

### I. Exigences de l'usam

Numéro un des PME helvétiques, l'Union suisse des arts et métiers usam représente 250 associations et quelque 300 000 entreprises. La plus grande organisation faïtière de l'économie suisse s'engage sans répit pour l'aménagement d'un environnement économique et politique favorable au développement des petites et moyennes entreprises.

Dans ce contexte, l'usam exige

- **l'introduction d'un frein à la réglementation sur la base d'un programme comportant trois volets :**
  - **réduction des coûts réglementaires actuels inutiles ;**
  - **mesure des coûts réglementaires des nouveaux projets et introduction d'un frein à la réglementation avec majorité absolue requise lors des votes finaux du Parlement ;**
  - **endiguement des facteurs de coûts réglementaires.**
- **la réduction des coûts réglementaires inutiles de 10 milliards de francs au moins d'ici à 2019 moyennant les mesures déjà connues et évaluées par le Conseil fédéral lui-même.**

### II. Point de la situation

Les coûts réglementaires se répercutent sur les postes de coûts fixes des entreprises. Les entreprises ne peuvent exercer aucune influence sur ces derniers et n'ont souvent pas la possibilité de les compenser en économisant dans d'autres domaines. Par conséquent : plus les coûts réglementaires sont élevés, plus la productivité et la compétitivité des entreprises reculent. Ce qui se répercute aussi sur la préservation et la création d'emplois.

L'étude consacrée à la « mesure des coûts de la réglementation », réalisée en 2010 par KPMG Allemagne / Université de Saint-Gall sur mandat de l'usam et portant sur les domaines *droit du travail*, *assurances sociales* et *hygiène des denrées alimentaires*, a débouché sur des résultats alarmants. Rien que dans ces trois domaines, les coûts de la réglementation à la charge des PME s'élèvent à 4 milliards de francs. Des estimations par extrapolation permettent de partir du principe que les coûts réglementaires inutiles atteignent au total plus de 50 milliards de francs dans notre pays – ce qui, à l'époque, représentait env. 10% du PIB. En 2010, l'usam avait identifié un potentiel de réduction des coûts réglementaires de 10 milliards de francs. En 2013, le Conseil fédéral, en réponse au postulat Fournier, a confirmé ce montant et proposé des mesures visant à réduire lesdits coûts. D'autres propositions ont suivi dans un nouveau rapport publié en 2015. Les coûts de la réglementation doivent toutefois s'entendre sous un angle dynamique. L'étude de 2010 ainsi que les rapports 2013 et 2015 montrent uniquement comment réduire les coûts réglementaires inutiles *existants*, mais ne disent pas comment stopper l'apparition de *nouveaux* coûts réglementaires inutiles.

Pour stopper ou du moins ralentir la croissance des coûts réglementaires futurs, on cite souvent des instruments comme la « sunset legislation » ou législation temporaire, le « one-in, one-out » ou d'autres du même genre. S'ils présentent certes un charme théorique, ces instruments ne résistent pas à une analyse empirique, puisqu'ils échouent quasi partout où ils ont été introduits. Un « plafond des coûts réglementaires » semble, sous certaines conditions, être pertinent et fonctionner. Mais les

expériences en la matière sont encore peu nombreuses. Le frein aux dépenses, en revanche, s'applique déjà avec succès dans notre pays. La même logique peut être transposée sur les coûts de la réglementation. Mais cela seul est insuffisant. Les facteurs de coûts réglementaires – notamment la répartition et l'accomplissement des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes ainsi que la taille de l'appareil étatique – doivent être pris en compte dans un frein à la réglementation.

Le frein à la réglementation comprend ainsi trois volets :

1. réduction des coûts réglementaires actuels inutiles
2. mesure des coûts réglementaires des nouveaux projets et introduction d'un frein à la réglementation avec majorité absolue requise lors des votes finaux du Parlement ;
3. endiguement des facteurs de coûts réglementaires.

**Définition des coûts de la réglementation** : la notion de « coûts de la réglementation » – telle qu'elle s'entend dans la méthodologie de la Confédération et de l'usam – couvre deux types de coûts :

- les coûts administratifs, soit les frais de procédures, de contrôles, de relevé ou de traitement des données, et les formalités (p. ex. formulaires à remplir), mais aussi les dépenses consenties pour s'informer sur la réglementation ; ces coûts se réfèrent à l'aspect bureaucratique et paperassier ;
- les coûts résultant du respect de la réglementation : frais de modification des processus de production, investissements supplémentaires, etc.

Ces instructions contraignantes font que toute loi a son prix, à la charge des entreprises.

### III. Les trois piliers du frein à la réglementation

#### Premier pilier : réduction des coûts réglementaires inutiles

La réduction des coûts réglementaires inutiles vise à réduire les coûts à la charge des entreprises introduits par le passé. Ces coûts réglementaires ainsi que les domaines dans lesquels ils surviennent sont bien connus et mis en évidence dans l'étude de KPMG Allemagne / Université de Saint-Gall (2010) ainsi que dans les rapports du Conseil fédéral (2013 et 2015). Le Conseil fédéral a d'ailleurs déjà proposé des mesures visant à réduire lesdits coûts. Il s'agit maintenant de les mettre en œuvre, comme le demande de concert la motion (Fournier) 15.3210 « Réduction des coûts administratifs inutiles. Mise en œuvre immédiate » et la motion (Niederberger) 14.3728 « Coût des réglementations pour les entreprises. Supprimer les travaux inutiles dans le domaine de l'AVS », toutes deux adoptées par les Chambres.

A titre de mesure d'accompagnement, l'usam soutient en outre les deux motions suivantes : (Gössi) 15.3386 « Pour une taxe sur la valeur ajoutée équitable. Etablir enfin un taux de TVA unique » et (Giezendanner) 15.3843 « Libérer les entreprises et les citoyens de la charge statistique. Réduire les effectifs de l'Office fédéral de la statistique ».

#### Deuxième pilier : mesure des coûts réglementaires des nouveaux projets (« étiquette de prix ») et introduction d'un frein à la réglementation avec majorité absolue requise lors des votes finaux du Parlement

Alors que le premier pilier intervient uniquement de manière à corriger les coûts introduits par le passé, le deuxième pilier a un impact sur les coûts réglementaires futurs. Ce deuxième pilier se compose à son tour de trois éléments :

1. Ratio Legis et analyse d'impact de la réglementation : il est absolument nécessaire de ramener la procédure législative suisse sur le terrain constitutionnel. L'introduction d'une nouvelle réglementation ne doit intervenir qu'en cas de besoin systématique et seulement lorsque la société ne gère pas les faits d'elle-même. La réglementation doit être introduite au niveau le plus bas possible et sans doublons entre la Confédération, les cantons et les communes. La réglementation doit être proportionnée et toujours le moyen le plus modéré dans l'optique des « réglementés ». Nous soutenons dès lors la motion (Vogler) 15.3400 « Eviter la bureaucratie inutile grâce à l'analyse efficace des besoins et à l'évaluation des conséquences de la réglementation » ainsi que l'initiative parlementaire (Müller) 15.454 « Contre la bureaucratie. S'assurer que le droit est bien conforme à la volonté du législateur ».
2. Présenter l'« étiquette de prix » pour chaque réglementation : afin que le Parlement puisse délibérer des projets en toute connaissance de cause, il faut lui présenter le montant chiffré (montant brut) des coûts réglementaires de chaque nouveau projet. Pour procéder à l'estimation, il existe déjà des instructions reposant sur une base scientifique et standardisées par le Conseil fédéral. Pourtant, de nombreux projets soumis pour délibérations aux Chambres fédérales ne sont toujours pas accompagnés d'une estimation des coûts réglementaires engendrés ou ne contiennent qu'une estimation partielle incomplète ou alors élargie à l'utilité subjective de la réglementation en question. Parmi les exemples actuels, citons le projet Fidleg/Finig, où seules des conséquences partielles du projet ont été évaluées et même ces estimations n'ont pas été traduites sous forme de chiffre ; constat identique, par le passé, pour la mise en œuvre des recommandations du GAFI, qui concernaient quelque 150 000 PME auxquelles ont été imposés environ 75 millions de francs de coûts réglementaires – chiffre dont on ne trouve trace nulle part.

La seule manière de garantir la réalisation et l'examen de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) consiste à introduire une instance de contrôle indépendante de l'administration. L'approche est en l'occurrence économique, puisqu'il s'agit de pré-investir aujourd'hui dans un organe qui engendrera d'importantes économies à l'avenir. Raison pour laquelle l'adoption de la motion (PLR) 15.3445 « Réduction de la bureaucratie. Faire analyser les coûts de la réglementation par un organe indépendant » s'impose. Cette motion exige du Conseil fédéral qu'il fasse « contrôler à l'avenir par un organe indépendant (commission extraparlamentaire, service externe, experts, etc.) l'exactitude et la qualité de l'évaluation des conséquences de la réglementation, telle qu'elle est présentée dans les rapports explicatifs relatifs aux projets mis en consultation et dans les messages transmis au Parlement ».

3. Processus parlementaire dans le traitement des coûts réglementaires : s'il est certes impératif de munir les nouveaux projets de réglementation d'une « étiquette de prix », cette mesure à elle seule ne suffira pas à freiner les réglementations. Il faut donc, en complément de la motion 15.3445, introduire un obstacle parlementaire pour les projets :
  - qui engendrent des coûts réglementaires supérieurs à une limite fixée ou
  - qui touchent vraisemblablement plus de 10 000 entreprises.

Dans ces deux cas, l'adoption de nouveaux projets doit être soumise à la majorité absolue lors du vote final par les Chambres (sur le même modèle que le frein à l'endettement).

Alors que la limite concernant les coûts réglementaires devrait encore être fixée, le chiffre de 10 000 entreprises touchées se fonde sur le « Test de compatibilité PME » du SECO. Cette limite pourrait aussi bien s'exprimer sous la forme d'un chiffre absolu en francs suisses que sous la forme d'un pourcentage par exemple.

### Troisième pilier : endiguement des facteurs de coûts réglementaires

En plus du deuxième pilier, qui concerne la réglementation en elle-même, il faut aussi tenir compte des autres facteurs de coûts réglementaires, notamment : la taille de l'appareil étatique et les tâches à double entre la Confédération, les cantons et les communes.

Pour limiter l'appareil étatique, l'usam soutient la motion (Müller) 15.3224 « Limiter l'accroissement des dépenses de personnel ». Sa mise en œuvre doit également inclure les mandats de conseil externes octroyés par la Confédération. Il serait facile en effet de contourner la limite en externalisant des activités. L'examen des doublons dans la répartition et l'accomplissement des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes doit intervenir dans le cadre d'un deuxième réexamen des compétences et des tâches de la Confédération (CRT).

### IV. Conclusions

Les coûts réglementaires se répercutent sur les postes de coûts fixes des entreprises. Les entreprises ne peuvent exercer aucune influence sur ces derniers et n'ont souvent pas la possibilité de les compenser en économisant dans d'autres domaines. Par conséquent : plus les coûts réglementaires sont élevés, plus la productivité et la compétitivité des entreprises reculent et plus les emplois sont compromis. C'est la raison pour laquelle l'usam exige l'introduction d'un frein à la réglementation comportant trois volets : la réduction des coûts réglementaires actuels inutiles, la mesure des coûts réglementaires des nouveaux projets ainsi que l'introduction d'un frein à la réglementation avec majorité absolue requise lors des votes finaux du Parlement ainsi que l'endiguement des facteurs de coûts réglementaires.

Berne, le 20 janvier 2016

#### Responsable du dossier

Alexa Krattinger

Tél. 031 380 14 22, mobile 079 237 60 82, mél. a.krattinger@sgv-usam.ch

#### Documents de référence

- Documentation relative aux coûts de la réglementation (y c. étude KPMG)  
<http://www.sgv-usam.ch/fr/grands-axes-politiques/couts-de-la-reglementation.html>
- Rapport du Conseil fédéral sur les coûts de la réglementation – Décembre 2013 <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/35609.pdf>
- Allègement administratif – Bilan et perspectives du Conseil fédéral – Septembre 2015 <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/40770.pdf>
- Analyse d'impact de la  
tion <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/04052/index.html?lang=fr>

## Document de base

# Réduction des coûts de réglementation inutiles : mesures visant à contrer les effets de la force du franc

## I. Exigences de l'usam

Numéro un des PME helvétiques, l'Union suisse des arts et métiers usam représente 250 associations et quelque 300 000 entreprises. La plus grande organisation faîtière de l'économie suisse s'engage sans répit pour l'aménagement d'un environnement économique et politique favorable au développement des petites et moyennes entreprises.

Dans ce contexte, l'usam demande :

- **de réduire les coûts de réglementation inutiles afin de contrer les effets de la force du franc ; en l'occurrence, le Conseil fédéral doit mettre en œuvre sans plus attendre les propositions qu'il a lui-même présentées en 2013, comme l'exige la motion 15.3210 (Fournier) ;**
- **d'instituer un organe indépendant chargé de mesurer les coûts de la réglementation ;**
- **de réglementer avec modération : toute nouvelle réglementation ne peut être acceptée que si elle se fonde sur un large consensus quant à la nécessité indéniable d'une action urgente ; si elle ne répond pas à une nécessité absolue, il convient d'y renoncer ;**
- **d'améliorer les conditions-cadre sur le plan économique général, mais en renonçant aux programmes conjoncturels, aux mesures de politique fiscale expansive et à l'intervention directe de l'Etat dans le cours de l'économie. Les mesures à court terme interviennent souvent trop tard, vont dans la mauvaise direction et provoquent par la suite des distorsions de marché qu'il eût été préférable d'éviter.**

## II. Point de la situation

### II.1 Décision de la Banque nationale suisse

Le 15 janvier 2015, la Banque nationale suisse BNS décidait d'abandonner le cours plancher de l'euro par rapport au franc (1,20 franc pour 1 euro), mesure qu'elle avait adoptée à titre temporaire dès l'été 2011, alors que le franc se renforçait à un rythme extrêmement rapide face à l'euro. Depuis l'abandon du cours plancher, le rapport d'échange est de l'ordre de 1,05 à 1,08 franc l'euro. La BNS a indiqué qu'il fallait s'attendre à un cours de 1,10 franc jusqu'à fin 2015.

Résultat d'une économie innovante et prospère dans le contexte de la concurrence internationale, la force du franc est aussi une conséquence du climat d'incertitude affectant la zone euro. L'euro s'est en effet affaibli par rapport à toutes les autres monnaies de référence. Depuis que la Banque centrale européenne BCE a lancé un programme d'achats de dettes publiques, le cours plancher a été exposé à des difficultés nouvelles.

La BNS motive sa décision par les considérations suivantes : selon la durée et l'intensité de la pression du marché, les achats de devises destinés à défendre le taux plancher au cours des 6 à 24 prochains mois auraient pu faire gonfler le bilan de la BNS, le hissant de 500 milliards de francs à un total se situant entre 1500 et 3000 milliards de francs, soit un multiple des 600 milliards de francs du produit intérieur brut. Théoriquement, s'agissant de sa propre devise, une banque d'émission peut créer autant de monnaie qu'elle le souhaite. En pratique, il y a cependant, à ce pouvoir, des limites

imposées par les risques liés à la fluctuation des cours ou le risque de ne pas pouvoir verser d'argent à la Confédération et aux cantons, mais aussi celui d'entrer dans un scénario d'inflation, voire d'hyperinflation. Tous ces risques ont de quoi mettre en jeu la crédibilité de la BNS.

## II.2 Conséquences de la décision

Pour les entreprises qui produisent en Suisse et pour celles qui exportent, la forte appréciation du franc entraîne une perte de compétitivité-prix par rapport à leurs concurrentes étrangères. En outre, les incertitudes se sont accrues : le taux plancher constituait un important facteur de stabilité qui a disparu du jour au lendemain. Bon nombre d'entreprises ont d'ores et déjà fait savoir que la perte de prévisibilité constituait un sérieux revers pour leurs plans de production et d'investissements, d'autant plus que les facteurs d'incertitude se sont déjà multipliés ces douze derniers mois (régime d'immigration, accords bilatéraux et politique fiscale). Dans les faits, la nouvelle force du franc est assimilable à une hausse des coûts fixes de 15 à 20%.

Il est encore difficile d'estimer l'ampleur d'un possible ralentissement conjoncturel. L'impact qu'aura l'appréciation du franc sur la croissance du PIB et le marché du travail dépendra à la fois de l'ampleur et de la durée de la surévaluation et de l'interaction avec d'autres facteurs. Une période marquée par des incertitudes accrues pourrait exacerber les effets négatifs. Inversement, la croissance de l'économie mondiale, notamment une reprise en Europe, pourrait soutenir les exportations suisses et atténuer les effets négatifs de l'appréciation du cours de change.

Diverses prévisions ont cours à l'heure actuelle. Les premières, juste après la décision, annonçaient une croissance négative pour l'ensemble de l'économie suisse ; elles ont été corrigées depuis. Actuellement, on s'accorde à prévoir une croissance générale du PIB de 0,7 à 0,9% pour 2015 et de 1,1 à 1,7% pour 2016, ainsi qu'un taux de chômage de 3,6% en 2015 et de 3,5% en 2016. Le Secrétariat d'Etat à l'économie SECO a publié ses dernières prévisions le 17 septembre 2015 : dans l'ensemble, le Groupe d'experts table sur une croissance du PIB de 0,9 % (prévision de juin : +0,8 %) en 2015, et sur une accélération modérée portant la croissance du PIB à 1,5 % en 2016 (prévision de juin : +1,6 %).

## II.3 La notion de « coûts de la réglementation »

La notion de « coûts de la réglementation », telle qu'entendue dans la méthodologie de la Confédération et de l'usam, couvre deux types de coûts:

- les coûts administratifs, soit les frais de procédure et de contrôle, de relevé ou de traitement de données, et les formalités (p. ex. formulaires à remplir), mais également des frais pour s'informer sur la réglementation; il s'agit là de l'aspect bureaucratique, celui de la « paperasserie » ;
- les coûts résultant de l'application de la réglementation : frais de modification des processus de production, investissements supplémentaires, etc.

Ces instructions contraignantes font que toute loi a son prix, à la charge des entreprises.

## III. Appréciation générale

### III.1 Généralités

Pour les entreprises, la conséquence de l'abandon du cours plancher de l'euro est assimilable à une hausse des coûts fixes de l'ordre de 15 à 20%. Les PME, en particulier celles tournées vers l'exportation, sont mises sous très forte pression par l'augmentation des coûts. Une politique responsable est maintenant nécessaire pour atténuer les effets négatifs de cette situation sur la croissance économique et l'emploi.

Dans le contexte actuel, marqué par la force du franc, il faut bien constater que, sur le plan politique, il ne s'est pas passé grand-chose ; la problématique n'a pas été abordée, le problème n'a pas été traité. Le temps précieux de préparation à l'abandon du taux plancher, sur lequel la BNS avait pourtant attiré l'attention à maintes reprises, s'est écoulé sans avoir été mis à profit.

Force est de constater également qu'une politique économique efficace ne peut produire d'effets qu'à moyen ou long terme. Les mesures à court terme interviennent souvent trop tard, vont dans la mauvaise direction et provoquent par la suite des distorsions de marché qu'il eût été préférable d'éviter.

Ce qui fait la force de l'économie suisse peut et doit être soutenu par de bonnes conditions-cadre. Et la meilleure condition-cadre est la pratique d'une politique économique claire, basée sur la concurrence et la responsabilité, car elle incite à accroître l'efficacité, stimule l'innovation et récompense la prise de risque et l'esprit d'entreprise. Réduire les coûts de réglementation inutiles est un des objectifs que doit viser cette politique économique.

Il y a lieu de se féliciter du fait que la Confédération entende renoncer autant que possible à mettre en œuvre des mesures fiscales pour combattre les effets de la force du franc. Les programmes conjoncturels, les mesures allant dans le sens d'une politique fiscale expansive ou l'intervention directe de l'Etat dans l'économie provoquent en général des déséquilibres, faussent les risques et amoindrissent l'effet stimulateur d'efficacité qu'exerce le marché. En fin de compte, c'est l'économie dans son ensemble qui s'en trouve affaiblie. Compte tenu de ce qui précède et en accord avec sa propre stratégie, l'usam rejette ce genre d'instruments. Fidèle à ses objectifs stratégiques 2014–2018, elle mise sur une politique économique claire, qui profite à toute la Suisse. Une politique économique assumant ses responsabilités à l'égard du pays implique une amélioration des conditions-cadre pour l'ensemble de l'économie.

### **III. 2 Réduction des coûts de réglementation inutiles**

Dans son étude publiée en juin 2010 déjà, l'usam estimait le montant des coûts de la réglementation en Suisse à 50 milliards de francs, soit à environ 10% du PIB. Cinq ans plus tard, les analystes du CS observaient que les coûts réglementaires avaient continué de croître – à un rythme effréné. Leur total peut être estimé à environ 65 milliards de francs en 2015. Sur la base de cette étude, l'usam exige la mise en œuvre de mesures concrètes visant à réduire ces coûts inacceptables d'au moins 10 milliards de francs d'ici à 2018.

Le postulat Fournier chargeait le Conseil fédéral de mesurer lui-même les coûts de la réglementation et, sur cette base, d'engager des mesures appropriées. Dans son rapport de décembre 2013, le Conseil fédéral, répondant au postulat, aboutit grosso modo au même résultat que l'usam : rien que douze dossiers au niveau fédéral offrent déjà un potentiel de réduction des coûts de l'ordre de 10 milliards de francs. Le rapport propose en outre une série de mesures concrètes visant à soulager les entreprises et qui permettraient d'alléger les charges de 2,2 milliards de francs, soit déjà quelque 0,3% du PIB de notre pays (voir annexe 1). Jusqu'ici, aucune de ces mesures n'a été mise en œuvre.

L'usam soutient la motion 15.3210 (Fournier) et demande au Conseil fédéral de se mettre immédiatement au travail. Elaborer et appliquer rapidement une série de mesures de grande échelle afin de réduire les coûts de réglementation inutiles renforcera la position de la place économique suisse dans le contexte international et permettra à l'économie nationale de se développer par ses propres moyens.

La liste des mesures proposées par le Conseil fédéral est présentée à l'annexe 1 (disponible uniquement en allemand) et la proposition de l'usam concernant les coûts de réglementation inutiles dont la réduction doit être engagée sans délai se trouve à l'annexe 2 (disponible uniquement en allemand).

Il convient par ailleurs de renoncer à tout nouveau projet de législation onéreux. Cela concerne en particulier les projets suivants : économie verte (révision LPE), disposition constitutionnelle concernant la taxe d'incitation sur les carburants (SICE), droit de la société anonyme, double projet de lois sur les services financiers et sur les établissements financiers.

### III.3 Mesure des coûts de la réglementation

Un organe indépendant chargé de mesurer les coûts de la réglementation doit être institué. Il doit, à tout le moins, assumer les tâches suivantes et disposer des compétences à cet effet :

- veiller à ce que les offices et services de l'administration fédérale procèdent à l'évaluation des coûts de la réglementation et au test de compatibilité PME pour tout projet réglementaire soumis à consultation ou à audition ;
- vérifier les évaluations et mesures effectuées et procéder, le cas échéant, à des auditions en vue d'établir quels seront les coûts de la réglementation ;
- mandater des experts chargés d'établir quels seront les coûts de la réglementation ;
- rédiger des prises de positions adressées au Conseil fédéral avant toute mise en consultation d'un projet réglementaire.

Toute réglementation a un prix. Un organe indépendant et non politisé, doté de la compétence d'ordonner, d'effectuer et de contrôler l'évaluation des coûts de la réglementation et des tests de compatibilité PME conformément aux directives du Conseil fédéral, est propre à garantir au Parlement une meilleure transparence en ce qui concerne l'impact financier des nouvelles réglementations et à permettre ainsi aux décideurs, au niveau politique, de se faire à leur sujet un jugement plus précis.

Une attribution particulièrement importante de cet organe indépendant consiste à pouvoir exiger des offices fédéraux qu'ils procèdent à une évaluation des coûts de la réglementation et à un test de compatibilité PME pour tout projet destiné à être mis en consultation ou soumis à une audition. Le projet de loi en cours de consultation ne prévoit aucune obligation de mesurer les coûts qui seront induits par un nouveau projet de réglementation. Ce qui signifie concrètement qu'à l'heure actuelle, les participants à une consultation ou à une audition sont amenés à devoir juger d'un projet réglementaire sans avoir une pleine connaissance de ses conséquences. L'organe indépendant garantit la possibilité de porter, dès le début de la procédure, un jugement tenant compte du coût de la réglementation prévue, c.-à-d. d'établir en quelque sorte son « étiquette de prix ».

En l'occurrence, on opte sciemment pour une approche économique : l'institution de cet organe indépendant est un investissement initial qui sera amorti par la suite en proportion de la réduction des coûts de réglementation inutiles. Ces coûts peuvent être réduits en améliorant la transparence dès le départ. Plus tôt et plus clairement les décideurs politiques sont informés de l'impact financier de la réglementation proposée, mieux ils pourront porter une appréciation sur son contenu et en juger précisément sous l'angle de son « étiquette de prix ».

### III.4 Modération en matière réglementaire

Faire preuve de modération en matière de réglementation signifie ne réglementer que lorsque cela s'avère absolument indispensable. Toute nouvelle réglementation ne peut être acceptée que si elle se fonde sur un large consensus quant à la nécessité indéniable d'une action urgente ; si elle ne répond pas à une nécessité absolue, il convient d'y renoncer. A cet égard, les principes suivants sont applicables :

- La Constitution fédérale doit être prise au sérieux. Elle stipule, à l'article 5 « Principes de l'activité de l'Etat régi par le droit », que toute réglementation doit répondre à un intérêt public. Or il n'y a intérêt public que lorsqu'un problème revêt un caractère systématique et ne peut pas être résolu par les intéressés eux-mêmes. Il s'ensuit qu'un cas particulier n'est de loin pas suffisant pour

réglementer. De l'intérêt public découle une exigence beaucoup plus importante. Ne pas édicter de lois inutiles est un impératif absolu.

- Un autre principe à observer est celui de la lisibilité, de la simplicité et de la compréhensibilité des textes réglementaires. Les lois sont écrites pour la collectivité : ce principe est toujours en vigueur en Suisse. Le droit du citoyen est de pouvoir comprendre toute réglementation sans devoir recourir aux services d'un avocat. Un texte juridique écrit de manière compliquée est mauvais en soi. Et comme il nécessite l'engagement et la rémunération d'une tierce personne, il génère des coûts de réglementation inutiles.
- Les principes de l'efficacité et de la proportionnalité (art. 5 Cst.) doivent être observés : il s'agit de produire le meilleur résultat possible en utilisant le minimum de moyens. Toute loi doit obtenir le résultat qu'elle vise. Les effets secondaires, les effets de masse et les effets externes doivent absolument être évités.
- La réglementation doit être avantageuse ; et elle doit l'être pour tous, tant pour l'Etat que pour l'économie. Lorsque l'Etat impose à l'économie et à la collectivité le fardeau des coûts de la réglementation, des problèmes en découlent inévitablement.
- La réglementation doit être stable et fiable. Les lois et ordonnances modifiées tous les trois à cinq ans sont dommageables.

#### **IV. Conclusion**

L'Union suisse des arts et métiers usam exige que les mesures visant à réduire les coûts de réglementation inutiles soient engagées et mises en œuvre dans les plus brefs délais. Le Conseil fédéral en connaît le potentiel, puisque c'est l'Exécutif lui-même qui l'a proposé. Ces exigences essentielles entre toutes pour assurer la croissance économique sont déjà formulées par l'usam depuis de nombreuses années. Ce qui a été réalisé jusqu'ici est totalement insuffisant. Face à la nouvelle donne, il n'est plus permis de tergiverser. Par ailleurs, il convient d'identifier d'autres potentiels de réduction des coûts et de renoncer à tout projet réglementaire onéreux.

Berne, le 20 avril 2015 ; réactualisé le 17 septembre 2015

#### **Responsable du dossier**

Henrique Schneider  
Tél. 031 380 14 38, mél. h.schneider@sgv-usam.ch

## **Anhang 1: Senkung unnötiger Regulierungskosten gem. Bericht des Bundesrates 2013 – Beispielhafter Auszug**

Als Sofortmassnahmen kann der Bundesrat die in seinem Bericht selbst vorgeschlagenen Schritte einleiten:

- Harmonisierung von Fristen und Zahlungsintervallen bei der Gewinn-, Grundstücks- und Lohnquellensteuer: Damit kann die Belastung der Unternehmen pro Jahr um rund 190 Millionen Franken reduziert werden.
- Verzicht auf "swiss finish" Regelungen im Bereich Zolldeklaration und Zollverfahren: Damit können jährlich gut 60 Millionen Franken Regulierungskosten reduziert werden.
- Verzicht auf "swiss finish" und Sonderregelungen (Marktabstottungen) im Bereich des Umweltrechts, vor allem Luftreinhaltung, Gewässerschutz, Bau- und Sonderabfälle: Damit können total über 1 Milliarde Franken Zusatzbelastungen der Unternehmen reduziert werden.
- Verschiede administrative Vereinfachungen in der Abrechnung der AHV (Abschaffung unterjähriger Meldung), BVG (Bagatellfallregelung) und MWSt: Damit können über 150 Millionen Franken jährlich Belastung der Unternehmen eingespart werden.
- Zusätzlich zu den Entlastungsmassnahmen muss auf die höhere Berufsbildung gesetzt werden. Je besser die Qualifikation der Mitarbeitenden, desto höher die Produktivität und die Innovationskraft der Unternehmen, was den Fixkostensprung abfedert.

Mittelfristig müssen zusätzlich folgende (ebenfalls im genannten Bericht enthaltene) Massnahmen zur Reduktion der Regulierungskosten beitragen, die schon sofort einzuleiten sind:

- Einheitssatz für die Mehrwertsteuer: Damit können bis zu 500 Millionen Franken Belastungen für Unternehmen eingespart werden.
- Harmonisierung der Baunormen: Auch hier können bis zu 300 Millionen Franken Belastungen reduziert werden.
- Auch Massnahmen, die nicht im Bericht des Bundesrates erwähnt sind, senken die Belastung durch Regulierungskosten. Zu denken ist hier an eine allgemeine Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen. Ebenso gehören zweifelsfrei mutige Schritte im Zusammenhang mit dem Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014 dazu.
- Der Bundesrat kann im weiteren auf kostentreibende Neuregulierungen verzichten, beispielsweise auf Teile der Aktienrechtreform (Zusatzpflichten für Verwaltungsrätinnen und Räte, Deklarationspflichten), auf die Revision des Umweltschutzgesetzes (Vorschriften, welche über den EU Standard hinausgehen, zusätzliche Etiketten, zusätzliche Handlungspflichten) und auf das Finanzdienstleistungsgesetz / Finanzinstitutsgesetz (Verteuerung aller Finanzdienstleistungen, Beweislastumkehr in der Prozessführung, Ausschluss der KMU von Finanzberatungen, Kreditverknappung).

Langfristig ist auf die Diversifizierung der Partnerschaften im Aussenhandelsnetz der Schweiz zu setzen. Insbesondere ist dabei der Fokus auf die USA und auf aufstrebende Wirtschaften zu legen.

## Anhang 2: sgv Vorschlag von unnötigen Regulierungskosten, deren Senkung sofort umzusetzen ist

### 2.1 Dossier Wirtschaftspolitik:

- KG Art. 5 Abs. 4, Vermutung bei vertikaler Kooperation, streichen: Es gibt keinen Grund, zu vermuten, dass vertikale Kooperationen per se sich negativ auswirken;
- Eigenmittelregulierung bei Banken: Korrekturen bei der leverage ratio, um Wettbewerbsneutralität zu erreichen;
- Verzicht auf ein Bundesgesetz über den Schutz vor Gefährdungen durch nichtionisierende Strahlung und Schall; notwendige Regulierungen im Produktesicherheitsgesetz aufnehmen;
- Verzicht auf Umsetzung Motion de Buman 10.3850: Plastiksackverbot;
- Verzicht auf die Anpassung des maximalen Zinssatzes im Rahmen des Konsumkreditgesetzes;
- Verzicht auf den direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit»;
- Verzicht auf die OR-Revision (OR Art. 270 Abs. 2) und damit Verzicht auf Ausdehnung der Formularpflicht auf die ganze Schweiz
- Verzicht auf Formularpflicht im Mietwesen (Bekanntgabe des Mietpreises an den Vermieter)
- Verzicht auf die Vorlage 13.094 (Whistleblowing)
- Umsetzung und Vorgaben Swissness: zu hohe Rohmaterialanforderungen (80% Inland), Berücksichtigung Selbstversorgungsgrad, Anteil Wasser, etc.
- Verzicht auf den geplanten Art. 13 LMG: Zwingende Angaben, beispielsweise über Nährwerte oder eine Deklaration der Zubereitungsart, sind auf Menükarten völlig unverhältnismässig.
- Lebensmittelgesetzgebung; Ursprungsangaben:
 

Vereinfachung der Deklarationspflicht, Rückverfolgbarkeit auf das Prinzip „1 Schritt vorwärts, 1 Schritt rückwärts“ beschränken, Kontrollen um 20 Prozent einschränken, vor allem nur noch risikobasierte Kontrollen. Abbau der Regulierungskosten um einige hundert Millionen Franken pro Jahr.
- Umfang und Umsetzung von Deklarationsvorgaben bei Lebensmitteln, z.B.
 

Herkunft: zu hohe Anforderungen bei zusammengesetzten Lebensmitteln, zu enge Definition der geographischen Räume

Nährwertdeklaration: nicht nur standardisierte Produkte vorhanden, sehr aufwendig bei regelmässigen Produktpassungen

Deklaration von Allergenen im Offenverkauf: wird sehr kompliziert, multiple Etikettierung

Umsetzbarkeit der Deklaration von Tierschutzvorgaben zu aufwendig bzw. nicht umsetzbar: vgl. aktuell laufende parlamentarische Vorstösse bzw. Landwirtschaftliche Deklarationsverordnung;
- Lebensmittelhygiene, z.B.
 

Rückverfolgbarkeit: unbedingt am Prinzip „1 Schritt vorwärts, 1 Schritt rückwärts“ festhalten, denn alles andere führt zu einer massiven Verteuerung bzw. ist unmöglich (z.B. Gewürze unterschiedlicher Provenienzen in zusammengesetzten Lebensmitteln, internationale Warenflüsse in Verbindung mit oftmals kaum bzw. nicht vorhandenen Rückverfolgbarkeitssystemen)

übertriebene Aufzeichnungspflichten für Selbstkontrolle (z.B. Raumtemperatur)

zu hohe Häufigkeit und Kosten von mikrobiologischen Untersuchungen

Unbedenklichkeitserklärungen für Verpackungsmaterial (wirklich durch jedes einzelne Unternehmen notwendig?): Einmal-Erklärung sollte ausreichen

Einsatzmöglichkeiten für Zusatzstoffe in zusammengesetzten Lebensmitteln: sehr komplizierte Regelung mit aktueller Zusatzstoffverordnung

Hygienevorgaben für gewerbliche Schlachtbetriebe oftmals mit immensen Investitionskosten verbunden;

- Ungleichheit bei Gewichtserfassung zwischen Verzollung (Basis: brutto) und Offenverkauf (Basis: netto);
- Revisionsaufsichtsbehörde: Umsetzung Praxis eingeschränkte Revision: sie ist nicht eine kleine Revision, sondern ein anderer Typus.
- Baubewilligung: Standardisierung der Baugesetzgebung, Struktur und Vollzug harmonisieren, Sparpotential mehrere 100 Millionen Franken pro Jahr. Bundesrat hat dies selber vorgeschlagen (Bericht über Regulierungskosten vom 13.12.2013, S. 56/62), aber noch überhaupt nichts gemacht.

## 2.2 Dossier Arbeitsmarkt und Sozialversicherungen

- Arbeitszeiterfassung im Allgemeinen und „Lösung der Sozialpartner“ im Besonderen;
- Befreiung von der Beitragspflicht der Selbständigerwerbenden in der Arbeitslosenversicherung (insbesondere Inhaber einer GmbH).
- Art. 136 Abs. 1 VO über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV) Die Arbeitgebenden sind verpflichtet, jeden neuen Arbeitnehmer innert eines Monats nach Stellenantritt bei der zuständigen Ausgleichskasse anzumelden. Die Meldung sollte nur jährlich gemacht werden müssen.
- Verzicht auf die Umsetzung der Vorlage zu den Verjährungsfristen (13.100).
- Art. 17c ArG und Art. 43-45 ArGV I: Verpflichtung, alle Mitarbeiter, die 25 oder mehr Nachteinsätze pro Jahr haben, vor Antritt der Stelle und danach im Rhythmus von zwei Jahren (ab dem 45. Lebensjahr im R. von einem Jahr) zu einer ärztlichen Eignungsuntersuchung zu schicken. Die Kosten dafür trägt allein der Arbeitgeber. Die Eignungsuntersuchung muss nicht alle zwei Jahre durchgeführt werden. Es genügt eine Eignungsuntersuchung im Vierjahres-Rhythmus. Ab 45 Jahren kann der Einjahres-Rhythmus durch einen Zweijahres-Rhythmus ersetzt werden.
- Verzicht auf gesetzliche Massnahmen in Bezug auf die Lohngleichheit.
- Verzicht auf die Umsetzung der Vorlage zum Unternehmerstrafrecht, Strafregister für Unternehmen (14.053).
- Weisungen und Erläuterungen zum Ausländerbereich (Weisungen AuG) des Staatssekretariates für Migration SEM (Version 25.10.2013, Stand 13.02.2015) Ziffer 4.3.2. Vorrang (Art. 21 AuG): Laut diesen Weisungen sind die Arbeitgeber dazu angehalten, ihre offenen Stellen, die sie voraussichtlich nur mit ausländischen Arbeitskräften besetzen können, den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren RAV möglichst frühzeitig zu melden. Daneben sollen die nötigen Anstrengungen mittels Inseraten in der Fach- und Tagespresse, mit Hilfe von elektronischen Medien sowie über die private Arbeitsvermittlung unternommen werden. Die Vorschrift verursacht sehr hohe Kosten für den Arbeitgeber, pro Inserat fallen zwischen 500 bis zu CHF 1000.00 an. Hier sind die Anforderungen zu senken. Eine Meldung ans RAV und an EURES (European Employment Services) und ein zusätzliches Inserat ist genügend, um den Inländervorrang nachzuweisen.

- „Sicht ins Freie“ am Arbeitsplatz – kein Formalismus in der Umsetzung der entsprechenden Wegleitungen und der ArG V 3
- Verschärfung Jugendarbeitsschutz: schlanke Umsetzung von Art. 4 Abs. 4 – 6 sowie Art. 21 Abs. 2 ArG V 5 in der Praxis

### **2.3 Dossier Steuer- und Finanzpolitik:**

- Einführung MWSt-Einheitssatz
- Überprüfung bzw. Abschaffung der Buchwertkonsolidierung von grösseren, nicht börsenkotierter Konzerne
- Verstärkung der formellen Steuerharmonisierung im Bereich Fristen und Zahlungsintervalle bei der Gewinn-, Grundstücksgewinn- und Lohnquellensteuer
- Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital

### **2.4 Dossier Raumplanung und Mobilität:**

- Verzicht auf die 2. Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes
- Beschleunigung im Nationalstrassenbau; anzusetzen ist beim NSG (LS 725.11) und NSV (LS 725.111)
- Vereinfachung von Fahrzeugzulassungen (LS 741.41) sowie Abschaffung der Typengenehmigung
- Abbau von technischen Handelshemmnissen bei Erhöhung des Garantiegewichtes und der Anhängelast von Personenwagen
- Abgas von Verbrennungsmotoren: Zwar wurden mit der per 1.1.2015 in Kraft gesetzten Revision der Verordnung leichte Verbesserungen für die Garagisten umgesetzt, da die Pflicht für die Instandhaltung und Justierung durch eine externe Fachfirma auch für Geräte bis und mit Baujahr 1993 aus der Verordnung gestrichen wurde. Die jährliche Eichpflicht für Abgasmessgeräte wurde jedoch beibehalten. Hier forderte der AGVS beim Eidgenössischen Institut für Metrologie METAS weiterreichende Erleichterungen in Form einer Verlängerung des Eichintervalls auf zwei Jahre, um die Unterhaltskosten der immer seltener benötigten Abgasmessgeräte für die Gerätebesitzer spürbar zu senken, ohne dass dabei die Messqualität stark beeinflusst worden wäre.

### **2.5 Dossier Energie und Umwelt (siehe auch 2.10):**

- CO<sub>2</sub> Verordnung: Anhang 7 streichen: Die Aufhebung der Einschränkungen der Tätigkeiten, die zur Befreiung der CO<sub>2</sub>-Abgabe führen; alle Unternehmen aller Sektoren, die sich freiwillig verpflichten, CO<sub>2</sub> Emissionen zu reduzieren, sollen sich von der CO<sub>2</sub> Abgabe befreien können;
- Technische Verordnung über Abfälle; geplanter neuer Art. 14 der Revision des TVA: Biogene Abfälle sollen neu stofflich verwertet werden müssen. Dies möchte das BAFU im Rahmen der Grünen Wirtschaft umsetzen. Die Revision befand sich bis November 2014 in Vernehmlassung. Nach Auskunft des BAFU werden in der Gastronomie heute bereits 85 Prozent der Speisereste stofflich verwertet. Der erfolgreich vollzogene Wechsel von der Verwertung als Schweinesuppe zur Vergärung und Kompostierung der Speisereste zeigt, dass die Branchen eigenverantwortlich und nachhaltig handeln. Ein Gebot, dass 100 Prozent der biogenen Abfälle stofflich und energetisch genutzt werden müssen wäre unverhältnismässig und würde zu unnötiger Bürokratie führen.
- Technische Verordnung über Abfälle: Verankerung und Vorzug des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit, Verzicht auf absoluter Vorrang für stoffliche Wiederverwertung, Verzicht auf Littering-Regulierungen;

- EnG Art 8: Energieeffizienz – Zielvereinbarungen sollen zwischen Bund und Wirtschaft erfolgen und nicht einseitig vom Bund vorgegeben werden;
- EnG Art 15b modifizieren: alle Unternehmen, die Stromeffizienzprogramme umsetzen, sollen sich von der KEV befreien können;

## 2.6 Dossier Altersreform 2020:

Massive Verschlinkung der Altersreform 2020 unter Verzicht insbesondere von Steuererhöhungen:

- Verzicht auf Mehrwertsteuererhöhungen, die die Wirtschaft belasten und das Wachstum killen
- Keine höheren BVG-Beiträge
- Verzicht auf einen Interventionsmechanismus, der höhere Lohnbeiträge vorsieht
- Keine Senkung der Eintrittsschwelle, da eine solche enorm teuer und ineffizient ist

## 2.7 Beispiele aus Branchenpolitik

- Öffentliche Luftsäule: Das Haus zum Rüden in Zürich wurde 2010 renoviert. Dazu gehörte auch ein neuer Schriftzug an der Fassade, der auf Restaurant und Bar hinweist. Dieser ragt drei Zentimeter von der Wand ins Freie – in die sogenannte „öffentliche Luftsäule“. Das Hochbaudepartement der Stadt verlangt für Gegenstände, die permanent die öffentliche Luftsäule zu privaten Zwecken nutzen, eine Bewilligung sowie eine Gebühr. Diese Regelung betrifft übrigens auch die Montage von Aschenbechern an der Aussenfassade. Für die Eigentümer des Hauses zum Rüden bedeutet dies einen Betrag von jährlich 214 Franken. Dagegen sind Blumentöpfe, die temporär einen Sims zieren, unentgeltlich. Genehmigungspflichtig sind nicht nur Megaposter, Gebäudebeschriftungen und Reklameanlagen, sondern auch Klebefolien, die von aussen an Schau-fenstern angebracht sind – auch sie beanspruchen die öffentliche Luftsäule. Der öffentliche Grund gehört allen. Wer ihn übermässig für seine privaten Zwecke nutzt, muss dafür bezahlen.
- Happy Hour: Eine Zürcher Kaffeebar warb 2012 mit dem vergünstigten Getränk „Apérol Spritz“ zur Happy Hour zum Aktionspreis von 6 CHF. Normalerweise kostet das Getränk 10 CHF, was ebenfalls auf derselben Tafel vermerkt wurden. Die Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV) sah im beschriebenen Fall das Alkoholgesetz (welches übrigens ein Relikt aus dem Jahr 1932 ist!) gleich dreifach verletzt. Im Gesetz über die gebrannten Wasser steht nämlich, dass preisvergleichende Angaben oder das Versprechen von Zugaben oder anderen Vergünstigungen (übersetzt: Happy Hour) verboten sind. Der Barbetreiber hatte sich also folgende Verfehlungen geleistet: 1. Es wurde eine unzulässige Vergünstigung von Spirituosen in Aussicht gestellt. 2. Die Getränke wurden effektiv vergünstigt abgegeben 3. Ein unerlaubter Preisvergleich lag auch noch vor, weil auf der Tafel zwei verschiedene Preise (Normalpreis und Aktionspreis) angegeben waren. Für diese „kriminellen Handlungen“ büsste die EAV den Barbetreiber mit 500 CHF. Dieser akzeptierte das Urteil nicht und zog es ans Bezirksgericht weiter. Der Verteidiger erklärte den Sachverhalt treffend: Das Werbeverbot habe den berechtigten Zweck, den Konsum von Spirituosen nicht mit Sonderaktionen zusätzlich anzuheizen. Im vorliegenden Fall werde allerdings Prosecco (13.5 Volumenprozent Alkohol) mit Apérol (11 Volumenprozent) verdünnt. Aus Sicht der Vernunft handelt es sich beim Apérol Spritz also nicht um eine Spirituose, sondern um eine Art Sirup. Dieser Argumentation konnte das Bezirksgericht aber nicht gelten lassen. Im Gesetz sei jedes Mixgetränk erfasst, welches gebranntes Wasser enthält - also auch Apérol. Immerhin: In den anderen beiden Punkten erfolgte ein Freispruch. Statt 500 CHF blieb nun nur noch eine Busse von 150 CHF. Doch die Posse ist noch nicht zu Ende. Die Alkoholverwaltung akzeptierte das Urteil nicht und zog es ans Obergericht weiter. Somit haben sich schlussendlich 4 (in Worten: vier)! Instanzen mit der Happy Hour befasst. Was der absurde Streit gekostet hat, ist nicht überliefert. Als ob der ganze Fall noch nicht absurd genug wäre, kommt zum Schluss noch ein weiterer Höhepunkt hinzu. Das Alkoholgesetz wird momentan sowieso revidiert. National- und

Ständerat sind sich bereits einig, dass das Verbot von Happy Hours gestrichen wird. Der Kaffeebarbetreiber hatte also bloss Pech - und die EAV nutzte noch ein letztes Mal das veraltete Gesetz aus, statt den gesunden Menschenverstand einzusetzen.

- Niederlassungen mit Aussenreklame müssen die bereits verbaute Reklame regelmässig ersetzen. Das ist der Fall, wenn beispielsweise witterungsbedingte Schäden entstehen oder wenn sich am Design etwas ändert. In der Stadt Thun kostet jede Änderung der bereits verbauten und bewilligten Reklame bis zu 3000 Franken. Die Gebühr fällt an, selbst wenn sich die Masse der Reklame nicht ändert.
- Toiletten: Kleine und Kleinstbetriebe stehen auch im Gastgewerbe vor dem Problem, welches durch das Arbeitsgesetz entsteht. Auch wenn ein Betrieb noch so wenige Mitarbeiter hat und auch nur eine kleine Fläche betreibt so gilt: Ein Betrieb ab sechs Mitarbeitenden (Kt. Zürich) muss dem Personal dreierlei Toilettenanlagen vorhalten. Nämlich eine WC-Kabine plus ein Pissoir für Männer sowie eine Toilette für Damen. Betriebe, welche dieses „Problem“ pragmatisch lösen wollten, wurden durch die staatliche Kontrollstelle eines Besseren belehrt. Für Kleinstbetriebe kann dies bedeuten, dass beispielsweise eine Lehrstelle für den/die erste/n Kollegen/in nicht zustande kommt. Die Regelung ist nicht im Sinne des Arbeitnehmendenschutzes, sondern verhindert Arbeitsplätze. Die Kosten dieser unsinnigen Regulierung sind in Geld gar nicht aufzuwiegen.

## 2.8 Swiss Finish

Übernahme EU-Recht und Swiss Finish: Konsequente Umsetzung Postulate SR Fournier und NR Schilliger „Übernahme von EU-Recht, kein Swiss Finish und kein vorauseilender Gehorsam:“ bei neuen Projekten mit grundsätzlichem Verbot, Swiss Finish vorzunehmen: Neue Regulierungskosten können damit vermieden werden.

- Umsetzung FATF/GAVI: Bargeldregelungen, Inhaberaktieneintrag
- Luftreinhalteverordnung: Inverkehrbringer-Regelung
- Biozide: In der EU zugelassene Biozide, ihre Träger und Werte werden in der Schweiz nicht zugelassen

## 2.9 Unnötige Gesetzgebung

Grüne Wirtschaft (Revision USG), Verfassungsbestimmung über Lenkungsabgabe (KELS), Aktienrecht, Finanzdienstleistungsgesetz / Finanzinstitutsgesetz

## 2.10 bestehende unnötige Regulierungskosten und Vollzugsprobleme im Energie- und Umweltbereich

Das Instrument der Zielvereinbarungen ist ein europaweit kopiertes Erfolgsmodell. Mit einer Zielvereinbarung verpflichten sich die Unternehmen zu ambitionierten Effizienz- und Klimaleistungen und werden im Gegenzug von Steuern und Abgaben befreit. Die Befreiungsmöglichkeit wirkt als Motivation, als Anreiz, am Zielvereinbarungsprozess mitzumachen. In der Schweiz besteht die Befreiungsmöglichkeit bei der CO<sub>2</sub>-Lenkungsabgabe und seit 2014 auch beim Netzzuschlag. Die Erfahrung zeigt, dass die aktuellen Abgabesätze ausreichen, um die Unternehmen zum Mitmachen zu motivieren. Mit dem Instrument der Zielvereinbarung lassen sich zwei Ziele verbinden. Erstens profitiert die Umwelt sehr viel stärker im Vergleich etwa zu einer reinen Lenkungsabgabe. Wird der Preis durch eine Lenkungsabgabe erhöht, verteuert dies zwar die Energiekosten (bzw. CO<sub>2</sub>-Kosten). Die Nachfrage nimmt aber nur geringfügig ab. Bei der Zielvereinbarung hingegen reduzieren die als verbindlich vereinbarte Massnahmen die Nachfrage nach Energie (CO<sub>2</sub>) stark. Zielvereinbarungen bewirken also deutlich höhere Einsparungen als die aufgrund der Preiselastizität zu erwartende Lenkungswirkung der aktuellen Abgaben. Dies zeigen die Daten der EnAW (-25 Prozent CO<sub>2</sub>). Auch deutsche Untersuchungen zeigen, dass Zielvereinbarungen eine doppelte Effizienz im Vergleich zu Unternehmen ohne Zielsetzung aufweisen. Der Lenkungseffekt einer Lenkungsabgabe wird also

durch die Zielvereinbarung massiv verstärkt. Um einen ähnlich grossen Umwelteffekt ohne Zielvereinbarung zu erreichen, bräuchte es eine ausgesprochen hohe Lenkungsabgabe. Gerade angesichts der Herausforderungen der Schweizer Wirtschaft im internationalen Wettbewerb (Frankenstärke, hohe Kosten und Umweltauflagen etc.) drängt sich eine Stärkung dieses Instrumentes auf. Dies sowohl zum Wohl der Wirtschaft als auch der Umwelt. Dazu gilt es jedoch aus den Erfahrungen der letzten 15 Jahre und insbesondere der letzten zwei Jahre unter dem neuen CO<sub>2</sub>-Gesetz zu lernen und Verbesserungen anzubringen.

Verbesserungen sind in folgenden Handlungsfeldern wichtig und in der Regel kurzfristig möglich:

### 2.10.1 Hindernisse für Zielvereinbarungen abbauen

Gerade weil das Instrument der Zielvereinbarung ökologisch und ökonomisch effizient ist, sollten sich möglichst viele Unternehmen daran beteiligen können. Jede Einschränkung reduziert die ökologische Effizienz. Sowohl bei der KEV als auch bei der CO<sub>2</sub>-Abgabe wird der Kreis der Unternehmen, die sich befreien lassen können, aber stark eingeschränkt (Anhang 3). Dies reduziert die ökologische Wirkung der Lenkungsabgabe und verstärkt die Verzerrungen der KEV gegenüber dem Ausland.

- So können sich lediglich 100 - statt wie in der Botschaft zur Revision des Energiegesetzes versprochen 300-600 Unternehmen - vom Netzzuschlag befreien lassen.
- Statt wie im CO<sub>2</sub>-Gesetz beschrieben, Branchen zu definieren, erhöhte das BAFU sukzessive die Zutrittsschranken für befreiungswillige Unternehmen.
- Eine direkte Folge dieser restriktiven Handhabe ist, dass die Verwaltung einen grossen Vollzugsaufwand mit aufwendigen Abklärungen zur Zugehörigkeit einer Firma zu einer „Tätigkeit“ treffen oder Diskussionen um Perimeter führen muss. Dieser Aufwand fällt auch bei interessierten Unternehmen und den Umsetzungsorganisationen an und wirkt als negativer Anreiz, eine Zielvereinbarung überhaupt einzugehen.

Um den Kreis der Unternehmen, die sich verstärkt zu Umweltleistungen verpflichten möchten, erweitern zu können, gleichzeitig den Vollzugsaufwand zu reduzieren und den Willen des Gesetzgebers einhalten zu können, werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

#### Verbesserungsvorschlag

CO<sub>2</sub>-Verordnung korrigieren: Statt Tätigkeiten aufzuzählen, sollen die Wirtschaftszweige nach deren CO<sub>2</sub>-Abgabenbelastung definiert werden: Alle Unternehmen, deren CO<sub>2</sub>-Abgaben höher sind als die Rückverteilung, können sich befreien lassen (Anhang 7 aufheben).

EnG/EnV: Alle Unternehmen (und –**Standorte**), deren Elektrizitätskosten 5% BWS übertreffen, können sich vom Netzzuschlag befreien lassen. Die Perimetergrenze sollte sich dabei auf den Standort beziehen. EnG: Streichung des Mindest-Rückerstattungsbetrages von 20'000 (und somit Anreize auch für KMU).

### 2.10.2 Zielvereinbarungen (BAFU/BFE/Kantone) vereinheitlichen und vereinfachen

Die Komplexität des Vollzugs hat in der zweiten Periode massiv zugenommen. Das Regelwerk ist mittlerweile sehr umfangreich: 4 Vollzugsmitteilungen des BAFU, Richtlinien zur Zielvereinbarung des BFE, Wegleitung Ist-Zustands- und Potenzialanalyse des BFE, sowie die umfangreichen europäischen und teilweise adaptierten und leicht abgeänderten Regelwerke zum EHS. Zusätzlich führen einzelne Kantone nochmals eigene Bedingungen ein. So muss z.B. eine Energie-Zielvereinbarung allein für die Genfer Standorte auch noch ein Wasserziel beinhalten.

Die direkte Folge davon ist, dass sich der Aufwand, eine Zielvereinbarung fertigstellen zu können, im Vergleich zur ersten Periode vervielfacht hat. Beispielsweise wird heute für jede Zielvereinbarung als Grundlage zunächst eine Ist-Zustandsanalyse verlangt (Anhang 2). So müssen bei grösseren Industrieunternehmen mehrere hundert Elektromotoren, Pumpen und Ventilatoren einzeln erfasst werden. Die Erstellung einer solch umfassenden Analyse kostet mehr als die ganze Beratung zur Umsetzung einer Zielvereinbarung. Zudem führt die Dichte des Regelwerks nicht zu Klärungen, sondern im Gegenteil zu immer neuen Abklärungen, Rückfragen und Diskussionen mit den Behörden und den Auditoren. Beispiele für solche oftmals zeitraubende Diskussionen sind: Bestimmung der Haupttätigkeit und der damit verbundenen Emissionen (vgl. Anhang 3), energiebedingter Anteil einer Ersatzinvestition, Perimeterabgrenzung je nach Regime (unterschiedliche Definitionen bei EnG, CO<sub>2</sub>-G und EHS).

Ausserdem sind umweltpolitisch schädliche Widersprüche bei Zielen und Massnahmen zwischen Energiegesetz und CO<sub>2</sub>-Gesetz und deren Vollzugsbehörden vorhanden. Während das eine Amt beispielsweise WKK behindert, möchte das andere Amt diese fördern. Oder Anreize zum Anschluss an Fernwärme werden ins Gegenteil verkehrt, da sie nicht mehr als Massnahme angerechnet werden dürfen. Oder es wird eine umweltgerechte Entsorgung von Lösungsmitteln als zusätzliche Emissionsquelle taxiert und somit behindert.

Die 55 Unternehmen, die im Emissionshandelssystem teilnehmen (müssen), sehen sich in der Regel einem doppelten Vollzugsaufwand in jeweils unterschiedlichen Regimes ausgesetzt. Einerseits als kantonale Grossverbraucher demjenigen der Zielvereinbarungen und andererseits als EHS-Unternehmen den Allokationen, Benchmarks und Monitoringkonzepten aus dem EHS. Dies führt zu doppeltem Initialaufwand, zu kompliziertem mehrfach-Monitoring und zu Unsicherheiten der Unternehmen bezüglich des Regulierungsrahmens und der Folgekosten (vgl. Anhang 1).

#### **Verbesserungsvorschlag:**

1. einheitliche Zielvereinbarungen: keine Sonderregelungen zwischen BAFU-BFE und den Kantonen. Eine Vollzugsweisung, einheitliche Regeln, Bezugs- und Zielgrössen, Perimeter und Begriffe (vgl. auch Mehrheitsantrag Art. 47 Abs. 3 EnG).
2. Deutliche Vereinfachung der Ist-Zustandsanalyse und Konzentration auf die wesentlichen Energieträger und -Verbrauchergruppen (CO<sub>2</sub>-VO).
3. Unsicherheiten beim EHS entschärfen. Solange kein Zusammenschluss mit Europa erfolgt: Stornierung der Umsetzung EHS oder Opt-Out für alle 55 Unternehmen.

#### **2.10.3 Anreizorientierung stärken statt Vollzug perfektionieren!**

Unternehmen steigern ihre Energieeffizienz immer dann, wenn sie alte Maschinen, Heizungssysteme usw. durch effizientere ersetzen. Ein Teil dieser Ersatzinvestitionen erfolgt periodisch. Wenn nun also ein Zielvereinbarungsprozess definiert wird, können Mitnahmeeffekte nie ganz ausgeschlossen werden. Es existiert aber ein klarer Trade-off: Je engmaschiger die Auflagen sind, um Mitnahmeeffekte auszuschliessen, desto ineffizienter wird das Instrument des Zielvereinbarungsprozesses.

Dies zeigt sich nun in der zweiten Periode. Die Bedingungen nach Kap. 10 der Vollzugsmitteilungen Kompensationsprojekte wirken prohibitiv (Sicherheitsabzug, Validierung, 3 Jahre Wartefrist). Die hohen Auflagen, um mögliche Mitnahmeeffekte auszuschliessen, haben so zu einem beinahe totalen Zusammenbruch der freiwilligen Zusatzleistungen im Vergleich zur ersten Phase geführt. So wollten gerade noch zwei (!) Unternehmen von potenziell 255 geeigneten Kandidaten Übererfüllungen aus freiwilligen Zielvereinbarungen als Bescheinigungen geltend machen. Selbst

Unternehmen mit Verminderungsverpflichtung, die Bescheinigungen geltend machen möchten, wird der Weg dazu unnötig erschwert (vgl. Anhang 4). Ebenfalls prohibitiv sind die Bedingungen für freiwillige Kompensationsprojekte im Transport. Von ursprünglich 80 Firmen, in Transportgruppen organisierten und mit Zielen und Monitoring ausgestatteten Unternehmen, sind unter dem neuen Regime noch 8 Unternehmen in zwei Vorhaben tätig. Die Verhinderung von möglichen Mitnahmeeffekten hat somit zur Folge, dass nur noch ein Bruchteil der Einsparungen erzielt wird. Auch der Ausschluss der Unternehmen mit Zielvereinbarung vom Gebäudeprogramm statt komplementärer Abgrenzung führt zur Ineffizienz. So müssen die Programme hintereinander durchgeführt werden und wertvolle Zeit und Potenziale werden verschenkt.

**Verbesserungsvorschlag:**

Statt prohibitiver Bescheinigungsregeln und Angst vor Doppelzahlungen könnte das BAFU analog dem BFE Programme und Projekte im Wettbewerb ausschreiben, die einzeln den Nachweis einer Additionalität (unter Einbezug auch weicher Kriterien) erfüllen. Dadurch lassen sich solche Programme (inkl. Gebäudeprogramm) parallel zu Zielvereinbarungen umsetzen.