

Document de base

Mesure des coûts de la réglementation pour les PME suisses

I. Introduction

Hormis un système fiscal attrayant et des finances publiques saines, il est une autre condition – et c'est la plus importante – pour que le cadre réglementaire soit propice aux petites et moyennes entreprises : que les charges administratives liées au respect des normes légales grèvent le moins possible l'activité économique.

Bien qu'en principe toutes les entreprises soient autant concernées par les réglementations étatiques, ce sont en réalité les PME qui souffrent le plus de leurs effets : d'une part, les charges imposées par les pouvoirs publics ne dépendent ni de la taille de l'entreprise ni du nombre de ses employés, ce qui fait que toutes les entreprises, grandes ou petites, sont soumises aux mêmes obligations bureaucratiques et que, plus elles sont petites, plus leurs frais fixes sont disproportionnés. D'autre part, plus pauvres en personnel et en ressources financières, les PME ne disposent pas des mêmes possibilités que les grandes entreprises pour s'acquitter de leurs obligations légales.

Dans une PME, le chef d'entreprise assume généralement lui-même la responsabilité de l'application des réglementations. Le temps qu'il investit à cet effet l'empêche de se consacrer à certaines activités directionnelles très importantes telles que les travaux indispensables de planification et d'innovation, la gestion du personnel ou le suivi des clients. Les performances économiques de très nombreuses PME de notre pays en souffrent manifestement.

C'est la raison pour laquelle l'Union suisse des arts et métiers usam s'engage sans répit pour la réduction des réglementations et des tâches administratives qui représentent une forte charge pour les entreprises, et en particulier pour les PME. De fait, les réglementations et les obligations bureaucratiques ne causent pas seulement des pertes de temps et des frais supplémentaires, mais elles entravent également les entreprises dans leur liberté d'action et dans leur capacité de décision.

D'un point de vue macroéconomique, les contraintes causées par les réglementations dans les PME affaiblissent la compétitivité de notre pays sur les plans national et international. En restreignant les possibilités de croissance économique, cette perte de capacité concurrentielle menace les emplois actuels et empêche d'en créer de nouveaux. Ces effets indésirables sont supportés par l'ensemble de l'économie suisse. La réduction des frais causés aux PME par les réglementations trop contraignantes est une nécessité, ne serait-ce que parce qu'elle permettrait à l'économie suisse de reprendre durablement sa croissance, d'où un renforcement de l'emploi et du bien-être en Suisse.

L'action de l'usam

Bien que l'évaluation de l'efficacité des mesures prises par la Confédération soit inscrite dans la Constitution fédérale (art. 170 Cst.) et que la Confédération s'engage à réduire et à simplifier les tâches administratives des PME¹, on est bien forcé de constater, depuis des années, une augmentation préoccupante et intolérable de la charge administrative du fait de nouvelles réglementations émanant des pouvoirs publics, tant au niveau fédéral que cantonal.

Dans son rapport « Simplifier la vie des entreprises » de janvier 2006, le Conseil fédéral relève en p. 7 : « *L'activité législative intense des années 1980 et 1990 a provoqué une augmentation des contraintes qui pèsent sur l'économie, sous forme de coûts administratifs, de temps investi dans des*

tâches liées à la réglementation et de barrières à l'innovation ; tout au moins la perception de ces contraintes est devenue plus présente. Proportionnellement, ce sont surtout les PME qui souffrent lorsque la charge administrative augmente et lorsque la réglementation est complexe. »

C'est la raison pour laquelle l'usam s'est engagée de toutes ses forces, ces dernières années et à chaque occasion possible, pour la simplification des lois, l'accélération des procédures, le renforcement de la coordination entre les offices et la réduction des charges administratives. Comme le montrent de nombreux exemples, ses efforts ont porté leurs fruits :

1. En matière de **TVA** d'abord, les efforts assidus de l'usam, aidée de spécialistes et d'experts, ont entraîné des progrès sensibles en matière de culture fiscale, c'est-à-dire dans la manière dont les autorités traitent avec les PME². La division principale de la TVA de l'Administration fédérale des contributions a, pour l'essentiel, normalisé sa pratique de contrôle rigide. Les visites des inspecteurs sont annoncées et de courte durée. La communication d'informations fonctionne normalement et les publications officielles sont devenues nettement plus lisibles et plus compréhensibles. Les experts de l'usam et des représentants de la division principale de la TVA se réunissent régulièrement pour discuter des problèmes actuels et pour tenter de les résoudre.
2. En matière de **sécurité au travail** ensuite : grâce à l'intervention énergique de l'usam, la directive de la CFST relative à l'appel à des médecins du travail et autres spécialistes de la sécurité au travail a été notablement assouplie. Les entreprises comptant jusqu'à 50 employés qui ne présentent pas de mise en danger particulière sont exonérées de l'obligation d'y faire appel. Selon les déclarations de représentants de la CFST, la réorientation de la directive MSST a permis à quelque 260 000 entreprises d'en être exemptées : grâce à l'intervention de l'usam, elles ont pu bénéficier d'un allègement des charges, tant financières qu'administratives.
3. Enfin, en ce qui concerne le **nouveau certificat de salaire** : même s'il n'a pas été possible d'atteindre la solution optimale, les directives chicanières contenues dans la première version ont pu être sensiblement atténuées, voire supprimées, grâce au rôle actif de l'usam. Selon une étude de KPMG, l'allègement de la charge administrative du fait du nouveau certificat de salaire est évalué à 11,7 millions de francs suisses par an pour les entreprises suisses.

Objectifs stratégiques de l'usam

Dans ses programmes politiques 2008-2010 et 2010-2014, l'usam promeut un cadre réglementaire optimal pour les PME par la réduction des normes et directives légales ainsi qu'un allègement significatif des charges des PME. Il importe donc que le processus législatif, qui doit s'inspirer de manière conséquente de la maxime « compatibilité PME », soit soumis en permanence à un contrôle des coûts de la réglementation et, au besoin, corrigé. C'est le cadre réglementaire mis en place par la législation qui doit être adapté aux PME, et non l'inverse.

Conformant son action à ces objectifs stratégiques, l'usam s'engage pour que

1. la « compatibilité PME » soit assurée sans condition dans le cadre de la législation au moyen de mesures des coûts de la réglementation ;
2. les normes et directives légales soient réduites de telle manière que les PME bénéficient d'un allègement significatif de leurs charges administratives.

Pour concrétiser ces objectifs, l'usam a attribué, en août 2009, le mandat d'une étude visant à mesurer les coûts de la réglementation supportés par les PME suisses à la société d'audit économique KPMG Allemagne. Le suivi et l'assurance qualité du projet ont été pris en charge par le professeur Christoph Müller, docteur en économie et directeur exécutif du *Center for Entrepreneurial Excellence* (CEE-HSG) de l'Institut suisse pour les petites et moyennes entreprises, à l'Université de Saint-Gall.

Cette étude ne se borne pas à mesurer les coûts résultant des obligations administratives ; elle se propose également de déterminer l'ampleur des frais liés à d'autres obligations d'action requises par les réglementations légales. Pour ce faire, la société KPMG et la fondation Bertelsmann ont mis au point un nouveau modèle de mesure des coûts de la réglementation (MCR). Il s'agit d'un modèle visant à mesurer tous les frais actuels ou futurs engendrés par les réglementations, autrement dit la totalité des coûts réels, en francs suisses, que représente, pour les PME concernées, l'application d'une réglementation ou d'une loi.

Même si des projets de mesure ambitieux et de portée politique³ sont en cours, notamment en Suède, aux Pays-Bas et dans le cadre de l'Union européenne, l'étude de KPMG, mandatée par l'usam, constitue la première analyse au monde qui applique intégralement ce nouveau modèle de mesure. Cette étude comble une grande et grave lacune, car il n'existe en Suisse aucun relevé permettant de déterminer les coûts supportés par les PME pour l'application des réglementations. Elle prend en compte des domaines sectoriels importants (c.-à-d. des obligations d'action contraignantes) faisant partie de trois champs thématiques : le droit du travail, les assurances sociales et l'hygiène des denrées alimentaires.

II. Mesure des coûts de la réglementation et de la charge administrative des PME en Suisse

Pour identifier des points d'approche concrets en vue de réduire les charges administratives, il est nécessaire d'appliquer systématiquement une méthode éprouvée de mesure des coûts administratifs et des réglementations. C'est un projet ambitieux, qui n'est pas facile à réaliser, car les réglementations et les coûts administratifs sont étroitement liés. Il est parfois impossible de définir clairement les limites entre les **coûts administratifs** et les **coûts du respect de la réglementation**.

La notion de **coûts de la réglementation**, telle qu'elle est utilisée dans ce document, comprend les deux types de coûts suivants⁴ :

- **coûts administratifs** : coûts des procédures, des contrôles, coûts du relevé ou du traitement des données, formalités (telles que formulaires à remplir, mais aussi dépenses consenties pour s'informer sur la réglementation) ; c'est l'aspect bureaucratique et paperassier.
- **coûts du respect de la réglementation** : coûts inhérents aux modifications des processus de production, aux investissements supplémentaires, etc.

Exemple : les **coûts administratifs** relatifs à l'hygiène dans un restaurant ou à la sécurité au poste de travail incluent tous les coûts liés aux contrôles par les autorités, les frais de documentation des mesures mises en œuvre, les frais éventuels pour l'obtention d'une autorisation des autorités ainsi que les frais pour s'informer sur les réglementations. Les **coûts du respect de la réglementation** incluent les coûts qui échoient pour les mesures concrètes d'hygiène ou de sécurité (par ex. frais de nettoyage, casques ou chaussures de protection).

Il est incontesté qu'en Suisse

- il existe peu d'études spécifiquement destinées à mesurer ce que coûtent aux PME les travaux administratifs. Ces rares études peuvent être réparties en deux catégories :
 - les études générales
 - les études sectorielles
- il n'existe à l'heure actuelle aucune étude qui mesure la totalité des coûts d'application des réglementations pour toutes les PME.

Coûts administratifs : études générales

La seule enquête exhaustive portant sur les « charges administratives des PME » a été effectuée en 1998 par l'Institut suisse pour les petites et moyennes entreprises de l'Université de Saint-Gall. L'institut saint-gallois, mandaté par l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi (aujourd'hui SECO), a déterminé l'ampleur des charges administratives supportées par les PME suisses. L'étude a examiné les coûts des réglementations étatiques dans les cinq domaines suivants :

Temps consacré aux tâches administratives (en heures par mois)

Domaine	Durée
Assurances sociales	19.49
Impôts et taxes	12.85
Statistiques	1.69
Autorisations	16.42
Environnement	4.05
Total	54.50

Source : Christoph A. Müller (1998) : « La charge administrative des PME en comparaison intercantonale et internationale », rapport structurel OFDE, Berne

Se fondant sur ce rapport, le Conseil fédéral a conclu en 2003 que les charges administratives, pour l'ensemble de l'économie, devaient être de l'ordre de 7 milliards de francs par an, soit un montant correspondant à environ 2 % du produit intérieur brut (PIB)⁵.

Coûts administratifs : études sectorielles

Ces dernières années, la Confédération a publié, sur la question de la charge administrative des PME, quelques études sectorielles basées sur le modèle des coûts standard (MCS). Ce modèle est une méthode de mesure des coûts administratifs que les entreprises subissent pour s'acquitter de leurs obligations d'information légales, lesquelles sont réparties en une série de composants mesurables. Le MCS distingue ainsi :

- les obligations d'information proprement dites (par ex. demande d'autorisation, rédaction d'un rapport, obligation de documentation, identification, etc.) ;
- la livraison des données requises (par ex. nom et adresse de l'entreprise, chiffre d'affaires, montant de la TVA à verser, etc.) ;
- les activités standards (notamment : relevé des informations requises, transmission des données, etc.).

Il convient tout spécialement de mentionner les deux études suivantes :

1. **Coûts administratifs en matière de TVA**⁶. Une étude pilote effectuée en 2007 par des experts sur la base de la méthode MCS a montré que les coûts endossés par les entreprises suisses au titre de la législation sur la TVA s'élèvent chaque année à quelque 267 millions de francs. Ces frais n'incluent pas l'archivage, la formation, le conseil juridique externe et les procédures de décision. Si l'on prend en compte ces charges administratives supplémentaires, la contrainte totale est de l'ordre de 450 millions de francs par an.
2. **Coûts administratifs du nouveau certificat de salaire**⁷. Effectuée en automne 2008 par KPMG, sur mandat du SECO, au moyen de la méthode MCS, une évaluation des charges administratives récurrentes engendrées par le nouveau certificat de salaire a abouti aux résultats suivants : l'allègement administratif se chiffre à 11,7 millions de francs par an pour l'ensemble des entreprises suisses. Les petites entreprises en tirent particulièrement profit, essentiellement du fait des

avantages fournis par le nouveau formulaire électronique. En revanche, pour les grandes entreprises, dont la comptabilité est tenue entièrement par des moyens électroniques, le changement est minime.

Le Forum PME du SECO a publié récemment une recherche sur les charges administratives liées au nouveau droit de la révision⁸. Il ressort de cette étude que les nouvelles dispositions du code des obligations entraînent des frais administratifs importants et des coûts très élevés. Le montant des frais administratifs supplémentaires se situe entre 600 et 1000 millions de francs par an pour les petites entreprises (de 10 à 49 employés) et il est encore de quelque 100 millions de francs plus élevé pour les entreprises de taille moyenne (de 50 à 249 employés).

III. L'étude KPMG « Mesure des coûts de la réglementation pour les PME suisses »⁹

Méthodologie

Pour pouvoir mesurer les coûts de la réglementation résultant de la législation fédérale qui sont à la charge des PME, la société KPMG a réalisé, entre septembre 2009 et avril 2010, une enquête auprès de 30 PME en appliquant la méthode MCS. L'étude effectuée au terme de cette enquête examine des domaines sectoriels importants (c.-à-d. des obligations d'action contraignantes) faisant partie de trois champs thématiques : le droit du travail, les assurances sociales et l'hygiène des denrées alimentaires.

Résultats de la mesure des coûts de la réglementation

Droit du travail et sécurité au travail

Générateurs de coûts	Coût total en CHF
Investissements pour la sécurité au travail	808 122 184
Qualification des employés en matière de sécurité au travail	191 936 578
Demande d'autorisation relative aux horaires de travail	4 735 000
Documentation des heures de travail pour le calcul des suppléments de salaire	218 040 822
Coûts de la réglementation I (total)	1 222 834 584
dont frais non influençables	747 478 730
Coûts de la réglementation II (frais supplémentaires)	475 355 854
Coûts d'opportunité (0,8035 %) ¹⁰	3 819 484
Coûts de la réglementation III	479 175 338

Remarques

- **Insécurité juridique**

Les entreprises font état d'une certaine insécurité juridique quant aux contrôles à venir. La sécurité des employés est une priorité pour toutes les entreprises, lesquelles souhaitent satisfaire à leurs obligations de manière optimale. Toutefois, les dispositions et les réglementations sont très vastes et les entreprises ne savent pas toujours bien quelles mesures elles sont tenues de mettre en œuvre et lesquelles ne leur sont pas applicables. Les contraintes subjectives qui en résultent pour les chefs d'entreprise ont également été confirmées par le comité d'experts. Les PME sont plus fortement touchées par l'insécurité juridique que les grandes entreprises.

- **Assistance externe : solutions par branche et listes de contrôle**

Pour définir des mesures spécifiques en matière de sécurité au travail, les entreprises font souvent appel à des solutions par branche et elles les adaptent en fonction des conditions qui leur sont propres. Elles utilisent également des listes de contrôle et du matériel d'information émanant des assurances ainsi que de la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST).

- **Complexité et profusion des bases légales**

Les réglementations légales sont jugées relativement compréhensibles compte tenu de la fonction médiatrice qu'exercent notamment les associations de branche. Toutefois, les bases légales à la source de ces réglementations sont quasiment inconnues. De plus, comme elles sont différentes pour la protection sanitaire, la sécurité au travail et l'assurance-accidents, les entreprises se trouvent en présence d'une complexité qui ne fait que les désorienter davantage.

Assurances sociales

Générateurs de coûts	Coût total en CHF
Décompte annuel avec les assureurs pour l'AVS/AI/APG/AC Allocations familiales, indemnités maladie journalières	435 702 024
Décompte annuel avec les assureurs pour la LPP	1 254 560 939
Décompte annuel avec les assureurs pour la LAA	270 083 030
Déclaration des accidents professionnels, non professionnels et des absences pour cause de maladie	11 764 907
Coûts de la réglementation I (total)	1 972 110 900
dont frais non influençables	0
Coûts de la réglementation II (frais supplémentaires)	1 972 110 900
Coûts d'opportunité (0,8035 %) ¹¹	15 845 911
Coûts de la réglementation III	1 987 956 811

Remarques

- **Transfert « présumé » de la responsabilité en cas d'externalisation**

Face à des bases légales relativement complexes, les petites et micro-entreprises, notamment, se trouvent souvent démunies, faute de disposer du savoir spécifique, et préfèrent opter pour un transfert « présumé » de la responsabilité vers l'extérieur. L'externalisation leur cause toutefois des frais supplémentaires considérables.

- **Allégement des tâches grâce aux logiciels de salaire**

Les logiciels de salaire facilitent grandement le travail et le décompte avec les assureurs. Les données sont traitées automatiquement et les paramètres doivent être adaptés normalement une seule fois par an. Les décomptes sont simplifiés grâce au développement de supports informatiques et de logiciels de salaire configurés en fonction des exigences spécifiques de l'entreprise. En outre, un récapitulatif annuel peut être établi en « un seul clic ». Cette simplification du travail entraîne néanmoins une augmentation notable des frais supplémentaires dus à l'achat et à la maintenance des logiciels de salaire.

- **Taille critique de l'entreprise : à partir de 50 employés**

Tant l'achat de logiciels de salaire que la possibilité ou la nécessité d'engager un responsable des ressources humaines – donc des décomptes du personnel et du traitement des assurances sociales – dépendent de la taille de l'entreprise. A partir d'une taille critique d'environ 50 employés, il semble valoir la peine d'acquérir un logiciel standardisé et d'engager un responsable du personnel. Le décompte avec les assureurs est externalisé par 25% des petites et micro-entreprises.

- **Déclaration des accidents non professionnels (ANP)**

L'obligation qu'a l'employeur de signaler les accidents non professionnels aux assureurs est jugée d'un œil critique par la majorité des entreprises. Si elles admettent que le travail impliqué se maintient dans des limites acceptables, il n'en reste pas moins que les responsables, notamment des micro-entreprises ou de celles dont la structure du personnel est propice à la multiplication des déclarations d'accidents, se demandent pourquoi, dans ce domaine qui se rapporte à la sphère privée des employés, des obligations administratives leur sont imposées sans indemnisation.

Hygiène des denrées alimentaires

Générateurs de coûts	Coût total en CHF
Traçabilité des denrées alimentaires dans le cadre de l'autocontrôle	579 343 935
Rédaction du concept d'autocontrôle avec détermination des points de contrôle critiques	217 149 459
Mise à jour du concept d'autocontrôle avec détermination des points de contrôle critiques	89 850 778
Formation et surveillance des employés dans le domaine de l'hygiène des denrées alimentaires	41 634 725
Application du concept HACCP et enregistrement des résultats du contrôle	657 610 041
Coûts de la réglementation I (total)	1 585 588 938
dont frais non influençables	281 226 641
Coûts de la réglementation II (frais supplémentaires)	1 304 362 297
Coûts d'opportunité (0,8035 %) ¹²	10 480 551
Coûts de la réglementation III	1 314 842 848

Remarques

- **Insécurité juridique**

Dans les interviews, il est très souvent question du sentiment d'une « épée de Damoclès ». Cette allégation se réfère à une insécurité subjective en matière juridique, car il n'existe ni norme ni critère univoque qui définisse clairement, dans le droit des denrées alimentaires, à quel moment une prescription est dûment exécutée et quand ce n'est pas le cas. Les critères varient entre les cantons et entre les contrôleurs des denrées alimentaires. L'entrepreneur se sent ainsi toujours livré au bon vouloir des contrôleurs. Si les chefs d'entreprise reconnaissent que ceux-ci sont généralement très serviables et bienveillants à leur égard, l'insécurité juridique ressentie quant à la pire issue possible – la fermeture de l'entreprise – rend tout de même la charge subjective extrêmement lourde.

- **Praticabilité pour les PME**

La garantie de la traçabilité ne devrait objectivement plus être exigée, notamment pour les petites quantités à traiter : dans une micro-entreprise, par exemple, une palette d'œufs sera transformée en plusieurs produits, alors qu'elle ne servira à composer qu'un seul produit final dans une installation de type industriel. Cela augmente donc les charges imposées aux PME de manière disproportionnée.

- **Prestations de tiers nécessaires aux PME**

Pour élaborer le concept d'autocontrôle, toutes les entreprises indiquent qu'elles (ou leurs représentants) doivent faire appel à des prestations externes sous la forme de cours de formation ou de solutions par branche (ou par association). Les experts de l'atelier de validation s'accordent également à dire que les PME ne sont généralement pas en mesure de mettre en place ce concept sans le soutien de prestataires extérieurs. Dans ce contexte, l'importance des solutions par branche ou par association a été soulignée.

- **Formulation juridique (UE, anglais)**

Les formulations juridiques ont gagné en complexité du fait de l'adoption croissante du droit européen. Les experts jugent que l'utilisation d'anglicismes pose problème (par ex. HACCP – *Hazard Analysis and Critical Control Points*). Les PME sont donc, ici encore, plus touchées que les autres puisqu'elles ne disposent pas d'experts juridiques. Le rythme de mise à jour des bases juridiques ne facilite pas non plus la compréhension du droit.

Synthèse et conclusions

Générateurs de coûts pour les trois champs thématiques analysés	Coût total en CHF
Coûts de la réglementation I (total)	4 780 534 422
dont frais non influençables	1 028 705 370
Coûts de la réglementation II (frais supplémentaires)	3 751 829 051
Coûts d'opportunité (0,8035 %) ¹³	30 145 946
Coûts de la réglementation III	3 781 974 998

Conclusions

- Les résultats montrent qu'en Suisse, les coûts de la réglementation à la charge des entreprises sont très élevés : pour les seuls secteurs considérés des trois thématiques réglementaires prises en compte – droit du travail et sécurité au travail, assurances sociales, hygiène des denrées alimentaires – ils atteignent déjà un total de **4 milliards de francs**. Et si l'on inclut les frais non influençables, ce total passe même à 5 milliards de francs (soit les frais que les entreprises consentiraient de toute manière, même sans y être tenues légalement, ou qu'elles consacraient à la fourniture de prestations adéquates de leur point de vue).
- Même si une comparaison est difficile ¹⁴, ce montant élevé remet très sérieusement en question l'estimation du Conseil fédéral selon laquelle les charges administratives supportées par l'ensemble de l'économie atteindraient quelque 7 milliards de francs par an dans notre pays.
- On est fondé à penser qu'en Suisse également, tout comme l'indiquent les résultats d'études concernant d'autres pays, les coûts de la réglementation représentent environ 10% du PIB, voire

davantage¹⁵. Le PIB était de 541 milliards de francs en 2008 ; il s'ensuit que le total des coûts de la réglementation devrait dépasser **50 milliards de francs**. Ce chiffre est tout à fait plausible car

- il inclut tous les coûts au niveau de la commune, du canton et de la Confédération qui concernent aussi bien les entreprises que les citoyens et l'administration ;
 - selon une estimation officieuse du *Regulatory Reform Group*, aux Pays-Bas, les coûts des prescriptions légales atteignent, dans ce pays, quelque 145 milliards de francs (100 milliards d'euros, +/- 20% ; PIB des Pays-Bas en 2009 : 584 milliards d'euros ; la part des coûts au PIB est donc de l'ordre de 17%).
- Dans les trois domaines examinés, les réglementations étatiques, en Suisse, sont extrêmement complexes. Afin de les appliquer et de répondre aux exigences, les PME qui assument encore elles-mêmes ces tâches en interne doivent investir énormément de temps pour pouvoir comprendre et appliquer les dispositions et réglementations légales, assurer la formation continue de leur personnel et rechercher les informations qui leur sont indispensables. Toujours plus nombreuses sont les PME qui jettent l'éponge devant ces difficultés presque insurmontables et qui, de guerre lasse, confient ces tâches à un expert externe. L'externalisation entraîne toutefois, elle aussi, des frais supplémentaires considérables.
 - Il y a sérieusement lieu de se demander si un système juridique est acceptable et supportable lorsqu'il oblige les PME à confier, à grands frais, à des experts externes les tâches liées à l'application des obligations réglementaires imposées par les pouvoirs publics ou à s'équiper, à grands frais également, de moyens de traitement électronique.

IV. Exigences politiques de l'usam

A la lumière des résultats de l'étude de KPMG « Mesure des coûts de la réglementation pour les PME suisses », l'usam lance un **plan d'action pour la réduction et la simplification des réglementations étatiques**. Elle exige notamment que l'Etat n'intervienne pour réglementer que lorsque c'est impérativement nécessaire et indispensable et qu'il n'existe aucune alternative (principe de subsidiarité).

Le plan d'action de l'usam comporte six mesures :

1. **Réduction nette de 20% des coûts de la réglementation d'ici à 2018**¹⁶. L'usam préconise une réduction nette afin d'empêcher que des réglementations actuelles soient simplement remplacées par de nouvelles réglementations. Vu que les coûts de la réglementation, selon une extrapolation des résultats de l'étude effectuée par KPMG en mai 2010 sur mandat de l'usam, atteignent plus de 50 milliards de francs, l'usam exige qu'ils soient réduits de **10 milliards de francs** (soit environ 2% du PIB). Le Conseil fédéral doit publier chaque année un rapport intermédiaire informant sur les objectifs atteints.
2. **Rapport relatif à la mesure des coûts de la réglementation**. L'usam exige en outre que soit rédigé et publié dès que possible un rapport détaillé sur la mesure des coûts engendrés par toutes les lois en vigueur en Suisse. Ce rapport doit mettre clairement au jour l'ampleur des dépenses causées par l'ensemble des réglementations étatiques actuelles.
3. **Mesure systématique des coûts de la réglementation à la charge des PME selon la méthode MCR**. Pour toute nouvelle réglementation, loi ou ordonnance au niveau fédéral, une mesure systématique des coûts de la réglementation à la charge des PME doit être entreprise au moyen de la méthode MCR. Cela signifie concrètement que, pour tout projet législatif, une analyse d'impact de la réglementation doit être effectuée dans la phase de l'avant-projet et que tous les dossiers de consultation et messages doivent comporter un chapitre consacré aux coûts de la réglementation pour les PME. Après l'élaboration du message, un nouveau contrôle de la compatibilité PME doit être effectué au moyen de la méthode MCR.

4. **Instauration d'un organe indépendant de l'administration chargé de contrôler les réglementations imposées aux PME.** Lors de l'élaboration des lois et ordonnances fédérales, ce nouvel organe doit non seulement exercer une fonction de contrôle, mais encore disposer d'un droit de véto. Si un projet de loi ou d'ordonnance entraîne des frais administratifs supplémentaires pour les PME (autrement dit ne satisfait pas au principe de compatibilité PME), l'organe de contrôle doit pouvoir renvoyer ce projet à l'administration pour qu'elle le remanie. En vertu du principe de l'implication, les représentants des PME doivent disposer dans cet organe d'une majorité et de la présidence.
5. **Introduction de la législation temporaire au niveau fédéral.** La *sunset legislation* est en quelque sorte une « guillotine temporelle » que plusieurs Etats américains et certains pays membres de l'UE ont introduite ces dernières années pour lutter contre la pléthore réglementaire. Le concept de *législation temporaire* prévoit que les actes législatifs et normatifs sont automatiquement abrogés passé un certain délai, à moins de retraverser la procédure parlementaire et d'être prorogés. En limitant la validité des lois et ordonnances dans la durée, il est possible, de manière empirique, d'évaluer périodiquement l'efficacité, le rapport coût-bénéfice et, surtout, la nécessité des réglementations en question.
6. **L'usam, en collaboration avec ses unions cantonales, veillera également à ce que**
 - dans tous les cantons, un rapport sur la mesure des coûts de la réglementation soit rédigé et publié le plus rapidement possible ;
 - les dossiers de consultation concernant les nouveaux actes législatifs et normatifs au niveau cantonal comportent impérativement un chapitre consacré aux coûts de la réglementation pour les PME ;
 - un organe de contrôle des réglementations touchant les PME soit instauré dans tous les cantons ;
 - tous les cantons introduisent la législation temporaire (*sunset legislation*).

Le rapport de KPMG « Mesure des coûts de la réglementation pour les PME suisses » peut être téléchargé sur le site Internet www.sgv-usam.ch.

Notes de bas de page

¹ Exemples : en 2000, l'instauration, par le SECO, de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) pour les projets de loi importants, ainsi que les tests de compatibilité PME ; en 2003, le rapport concernant la politique du Département fédéral de l'économie (DFE) en faveur des PME et les mesures d'allègement administratif de la Confédération pour les entreprises ; en 2006, le train de mesures (128 mesures de simplification et d'allègement administratif) lancé par le Conseil fédéral.

² Voir les deux rapports de l'usam « *Les coûts administratifs imposés aux PME par la TVA* », de septembre 2003 et « *La culture fiscale à l'exemple de la TVA : évaluation du point de vue des PME* » de septembre 2007.

³ Voir, en Allemagne, le contrat de coalition de 2005 entre CDU, CSU et FPD pour la 17^e législature.

⁴ Rapport du Conseil fédéral « *Simplifier la vie des entreprises* » du 18 janvier 2006, p. 9.

⁵ Rapport du Conseil fédéral du 16 juin 2003 « *Mesures d'allègement administratif de la Confédération pour les entreprises* », p. 2.

⁶ Voir *La Vie économique*, septembre 2007, p. 67-70.

⁷ Voir *La Vie économique*, avril 2009, p. 58.

⁸ Voir *La Vie économique*, décembre 2009, p. 58-61.

⁹ Le rapport de KPMG « *Mesure des coûts de la réglementation pour les PME suisses* » peut être téléchargé sur le site Internet www.sgv-usam.ch.

¹⁰ Taux LIBOR moyen pour une durée de 12 mois dans l'année 2009.

¹¹ Taux LIBOR moyen pour une durée de 12 mois dans l'année 2009.

¹² Taux LIBOR moyen pour une durée de 12 mois dans l'année 2009.

¹³ Taux LIBOR moyen pour une durée de 12 mois dans l'année 2009.

¹⁴ L'évaluation du Conseil fédéral de 2003 concerne uniquement les coûts administratifs. En revanche, l'étude de KPMG inclut aussi bien les coûts administratifs que les coûts d'application de la réglementation.

¹⁵ « *Des études concernant d'autres pays ont estimé que les coûts de la réglementation se situent dans une fourchette de 2 à 10% du PIB, voire plus* » (rapport du Conseil fédéral « *Simplifier la vie des entreprises* » du 18 janvier 2006, p. 7).

¹⁶ L'UE et l'Allemagne poursuivent un objectif comparable. La Commission européenne estime à un montant de l'ordre de 360 milliards d'euros les frais administratifs causés par les directives européennes et nationales. Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, elle se propose comme objectif, d'ici à 2012, une réduction de 25% des frais de bureaucratie pour l'économie. En Allemagne, le contrat de coalition entre CDU, CSU et FDP pour la 17^e législature prévoit une réduction nette du total des dépenses d'exécution mesurables de l'ordre de 25% en moyenne. Il est notoire que les frais administratifs sont moins élevés en Suisse que dans d'autres pays, raison pour laquelle l'usam ne demande qu'une réduction de 20% des réglementations et des coûts administratifs.

Bibliographie

- Beggild, N. et Kopp, A. (2007) : Utilisation du modèle des coûts standard pour mesurer les coûts administratifs en matière de TVA. *La Vie économique – Revue de politique économique* 9/2007, p. 67-70
- Conseil fédéral (2003) : Mesures d'allégement administratif de la Confédération pour les entreprises, Berne, 16 juin 2003
- Conseil fédéral (2006) : *Simplifier la vie des entreprises. Mesures pour réduire les charges administratives et alléger les réglementations*, Berne, 18 janvier 2006
- Conseil fédéral (2006) : *Message relatif à la loi fédérale sur la suppression et la simplification de procédures d'autorisation (Simplifier la vie des entreprises)*, Berne, 8 décembre 2006
- Codoni, D. et Wallart N. (2007) : Le modèle des coûts standard, un moyen d'alléger les charges administratives. *La Vie économique – Revue de politique économique* 6/2007, p. 54-57
- Codoni, D. et Wallart N. (2007), Conférence internationale de Berne sur la mesure de la charge administrative. *La Vie économique – Revue de politique économique* 9/2007, p. 58-59
- Fueglistaller, U., Schliesser, J. et Federer, S. (2007) : Administrative Belastung von Kleinunternehmen. Analyse, Herausforderungen und Chancen (pas de traduction française). *Institut suisse de recherche pour les petites et moyennes entreprises de l'Université de St-Gall et BDO Visura*, St-Gall/Soleure, 2007
- Kopp, A. (2007) : Les expériences internationales en matière de modèle des coûts standard et leur intérêt pour la Suisse. *La Vie économique – Revue de politique économique* 9/2007, p. 60-61
- Müller, C.A. (1998) : *La charge administrative des PME en comparaison intercantonale et internationale*. Berne, Office fédéral du développement économique et de l'emploi (OFDE)
- Müller, C.A. (2007) : L'impact des réglementations sur les entreprises : évaluation des méthodes de mesure d'après leur application. *La Vie économique – Revue de politique économique* 6/2007, p. 59-62
- Müller, P. (2009) : Evaluation des coûts du nouveau certificat de salaire. *La Vie économique – Revue de politique économique* 4/2009, p. 58
- Müller, P. (2009) : Le nouveau droit de la révision : un surcroît de charges administratives pour les PME. *La Vie économique – Revue de politique économique* 12/2009, p. 58-61
- Union suisse des arts et métiers usam (2003) : Les coûts administratifs imposés aux PME par la TVA. Berne, septembre 2003
- Union suisse des arts et métiers usam (2007) : Les aspects relationnels en matière de TVA. Evaluation dans la perspective des PME. Berne, septembre 2007

Berne, le 25 mai 2010

Responsable du dossier

Marco Taddei, vice-directeur usam

Tél. 031 380 14 22, mél. m.taddei@sgv-usam

Annexe 1

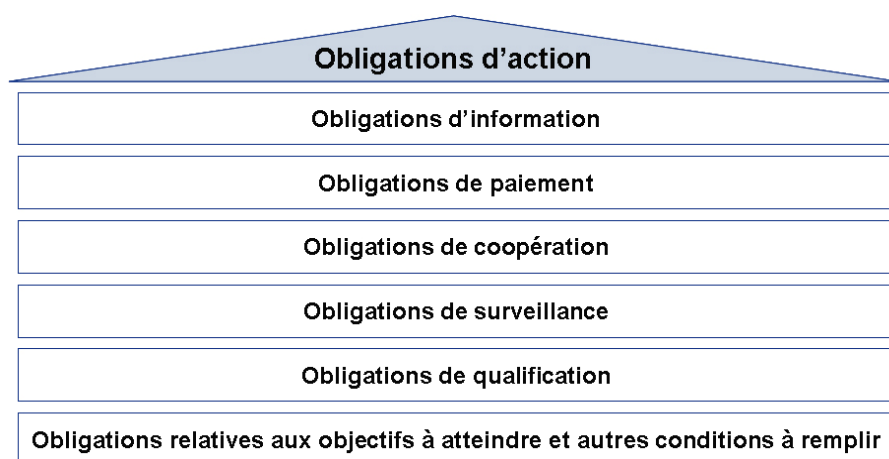
Le modèle de mesure des coûts de la réglementation (MCR)

Le modèle de mesure des coûts de la réglementation (MCR) sert à évaluer la totalité des coûts qui, du fait de réglementations actuelles ou futures, sont ou seront à la charge de certains, de plusieurs ou de tous leurs destinataires. Les coûts de la réglementation sont entendus ici comme les charges que les intéressés ont à supporter pour respecter ces normes et assumer les obligations qui leur sont imposées par la loi.

Le modèle de mesure des coûts de la réglementation se fonde sur celui, déjà appliqué depuis longtemps, des coûts standard (MCS), mais il tient compte en sus d'obligations d'action autres que celles qui sont purement « d'information ».

Les obligations d'action contraignent le destinataire des normes légales à consacrer des efforts et du temps à certaines activités qui n'ont d'autre but que de se conformer auxdites normes.

Les obligations d'action pouvant entrer en ligne de compte pour l'évaluation des coûts sont distinguées dans le MCR selon les types suivants :



Suivant les modalités de la réglementation considérée, les obligations qui peuvent être significatives pour le destinataire des dispositions normatives sont soit des obligations particulières, soit une série d'obligations, soit encore l'ensemble des obligations d'action.

Le modèle des coûts de la réglementation définit en outre les coûts de diverses manières : il distingue certains types de coûts (frais de personnel, frais de matériel et frais financiers) et des coûts spécifiques :

- Les **frais de personnel** sont calculés en multipliant le tarif par le temps investi. Le tarif représente ainsi le taux salarial (salaires, traitements et charges sociales) par unité de temps pour l'exécution d'obligations réglementaires. Le total des unités de temps comprend le temps de travail investi par le personnel en entreprise pour appliquer l'obligation.
- Les **frais de matériel** comprennent les dépenses pour les produits bruts, auxiliaires et d'exploitation, pour les marchandises achetées et les prestations requises, pour le financement et les autres dépenses d'exploitation. Sont également pris en compte les amortissements des investissements pour la durée d'utilisation normale.
- Les **frais financiers** recouvrent les contributions qui relèvent du droit public. Dans les frais financiers, on peut distinguer les impôts et les autres contributions (par ex. cotisations, droits, redevances et taxes spéciales).

La somme des frais de personnel, de matériel et des frais financiers représente les **coûts de la réglementation I**.

Hormis les types de coûts classiques (frais de personnel, frais de matériel et frais financiers), des coûts spécifiques sont en outre pris en compte dans la méthode du MCR. Et c'est justement à ces coûts spécifiques que s'applique le modèle en question, à savoir :

- **Les frais non influençables** : on entend par frais non influençables les frais qui subsistent de toute manière même si le destinataire des dispositions normatives (par ex. une entreprise) n'a pas d'obligation légale à respecter, autrement dit s'il applique en tout ou partie la procédure indépendamment de l'existence de l'obligation. Les frais non influençables peuvent être composés de frais de personnel et de frais de matériel.
- **Les frais supplémentaires** : on entend par frais supplémentaires ceux qui échoient pour des tâches et des activités que l'entreprise exécute exclusivement en raison des obligations légales. Les frais supplémentaires peuvent être composés de frais de personnel, de frais de matériel et de frais financiers.

Les frais supplémentaires correspondent aux **coûts de la réglementation II**, qui sont le résultat des coûts de la réglementation I déduction faite des frais non influençables.

Les coûts de la réglementation II servent de base au calcul des coûts d'opportunité.

- **Les coûts d'opportunité** : on entend par coûts d'opportunité des gains qui échappent à l'entreprise du fait qu'elle doit mobiliser des moyens pour satisfaire à ses obligations légales, ce qui l'empêche d'exploiter de manière optimale les ressources dont elle dispose. Dans ce modèle, les coûts d'opportunité, pour la Suisse, sont généralement calculés sur la base du taux d'intérêt théorique déterminé en fonction du taux LIBOR (*London Interbank Offered Rate*), pour une période d'une année.

La somme des coûts de la réglementation II et des coûts d'opportunité correspond aux **coûts de la réglementation III**.

Vue d'ensemble des différentes catégories de coûts

Frais de personnel	+	}	= Coûts de la réglementation I
Frais de matériel	+		
Frais financiers	+		
Frais non influençables	-		= Coûts de la réglementation II (Frais supplémentaires)
Coûts d'opportunité	+		= Coûts de la réglementation III

Berne, le 18 Mai 2010 usam-Ta/JPV

Annexe 2

Lois fédérales à l'origine des coûts de la réglementation

En Suisse, comme dans d'autres pays, l'ensemble des textes réglementaires en vigueur atteint une ampleur considérable. Le recueil systématique du droit fédéral (RS) contient plus de 4000 textes juridiques (lois, ordonnances et règlements), dont une grande partie comportant des réglementations qui concernent les entreprises. A cela s'ajoutent non seulement des directives et d'autres normes qui ne sont pas contenues dans le RS, mais encore les nombreuses réglementations qui, en Suisse, émanent des pouvoirs publics cantonaux et communaux.

Parmi les domaines du droit qui engendrent des coûts, on peut citer les exemples suivants :

Législation en matière de planification et de construction

La planification et la construction relèvent de plus de 140 000 articles de loi et d'ordonnance. Selon une étude réalisée en 1998 dans le cadre du programme d'impulsion « effi bau », les coûts annuels imputés à l'hétérogénéité des réglementations en vigueur à l'époque oscillaient entre 2,4 et 6 milliards de francs.

Droit de surveillance en matière de révision

Une étude publiée récemment par le Forum PME du SECO sur les charges administratives liées au nouveau droit de surveillance en matière de révision indique que ce domaine sectoriel du droit cause à lui seul plus d'un milliard de francs de frais administratifs supplémentaires aux PME.

Loi sur la TVA (LTVA)

- Une étude effectuée sur mandat du SECO démontre que les coûts administratifs de la TVA s'élèvent à environ 500 millions de francs pour les PME. L'instauration du taux unique et l'abolition des exceptions réduiraient ces coûts de 22 %.
- La hausse des taux de la TVA pour le financement de l'AI, qui sera instaurée en 2011, engendrera dans les arts et métiers de fortes charges administratives pour l'adaptation des systèmes de comptabilité et d'encaissement. A cela viendront s'ajouter des frais supplémentaires importants pour l'impression de nouvelles listes de prix et d'autres imprimés. Cette hausse étant prévue pour une période limitée, les mêmes frais se répèteront au terme des 7 ans, lorsqu'il faudra revenir en arrière et annuler les modifications.

Marchés publics

Le droit en vigueur aux trois niveaux de l'Etat fédéral (Confédération, cantons et communes) est tellement compliqué et d'une telle profusion que son application présente des difficultés même aux juristes. En outre, le droit des marchés publics, qui présente des différences sur des questions de fond entre la Confédération et les cantons, ainsi qu'entre les cantons eux-mêmes, est trop éparpillé et se révèle extrêmement compliqué pour les soumissionnaires.

Berne, le 26 mai 2010 usam-Ta/JPV