

Revue de politique économique

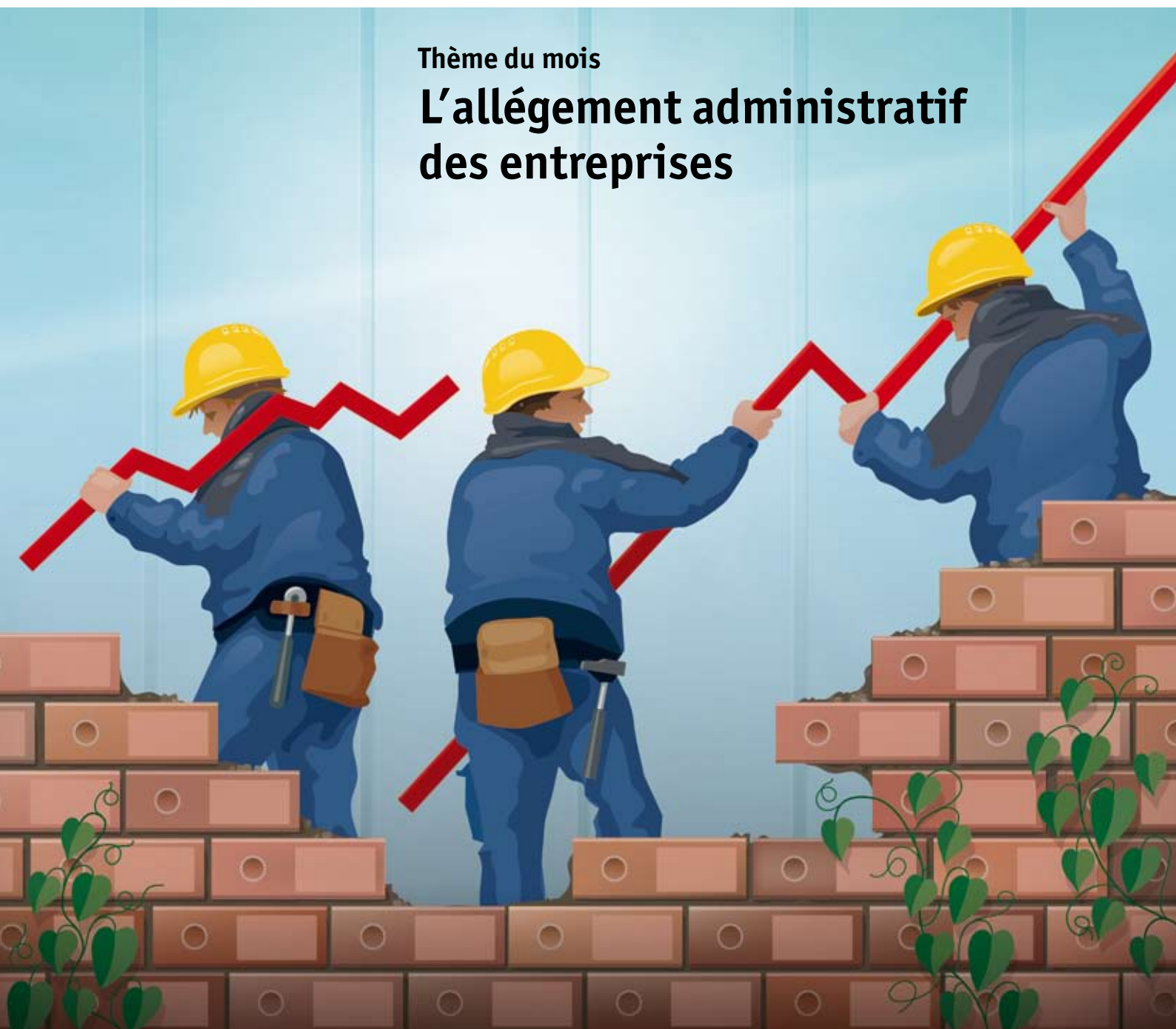
La Vie économique

9-2011 84^e année

Tiré à part

Thème du mois

L'allégement administratif des entreprises



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie DFE
Secrétariat d'État à l'économie SECO

Thème du mois

- 3 Éditorial
Johann N. Schneider-Ammann
- 4 Bilan de l'allégement administratif des entreprises en Suisse
Martin Godel et Markus Willimann
- 9 Indicateurs de la charge administrative: la position de la Suisse en comparaison internationale
Wolfram Kägi et Harald Meier
- 13 Les grands axes de la lutte contre les charges administratives
Nicolas Wallart
- 17 La mesure des coûts de la réglementation pour les PME
Hans-Ulrich Bigler
- 22 Conseils officiels aux futurs entrepreneurs
Danni Härry
- 24 Les obstacles administratifs rencontrés par les entreprises: une réflexion d'ordre politique
Urs Fueglistaller et Christoph A. Müller
- 27 Pourquoi la simplification administrative est-elle si compliquée?
Daniel Trnka



Prises de position

- 31 Le Forum PME doit être renforcé
Bruno Zuppiger
- 32 Une nouvelle maîtrise de la législation
Esther Gassler
- 33 Les réglementations apportent aussi des bénéfices
Martin Flügel

Impressum

Publication

Département fédéral de l'économie DFE
Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

Renseignements

Markus Willimann
Suppléant du chef du secteur Politique PME
Secrétariat d'Etat à l'économie SECO
Téléphone: 031 324 98 10
markus.willimann@seco.admin.ch

Rédaction

La Vie économique
Holzikofenweg 36, 3003 Berne
Téléphone: 031 322 29 39
redaction@lavieeconomique.ch
www.seco.admin.ch

Éditorial

Alléger la charge administrative des entreprises: une tâche de tous les instants

Le contexte économique international est marqué par une concurrence croissante entre États. Dans cette compétition, la Suisse avance ses cartes maîtresses, comme la qualité de ses produits, un marché du travail ouvert, une bonne infrastructure, une fiscalité modérée et un cadre juridique de bonne qualité. La légèreté de son administration compte aussi parmi ses principaux avantages comparatifs. Une charge administrative faible et une bonne réglementation contribuent à la compétitivité de son économie; c'est pour cette raison que l'allègement administratif constitue l'un des piliers de la politique de croissance de la Confédération, surtout dans cette période de franc fort. La productivité du travail en profite directement: moins les entreprises investissent de temps pour remplir leurs obligations administratives, plus elles peuvent se consacrer à ce qui est à la base de leur succès, à savoir la création de valeur.

Les efforts consentis pour alléger la charge administrative des entreprises sont très appréciés dans la plupart des pays de l'OCDE et de l'UE. En regard d'autres pays comparables, la position de la Suisse est des plus enviables. La bonne réputation qu'elle s'est bâtie en matière d'allègement administratif est à mettre au crédit des nombreuses mesures mises en œuvre ces dernières années. Songeons à la transmission électronique des données salariales, à la directive régissant la sécurité au travail, ou encore à l'introduction du numéro unique d'identification des entreprises.

Il n'est, toutefois, pas question de se reposer sur ses lauriers, car il reste beaucoup à faire. Les entreprises ont encore toute une série de demandes légitimes. Il en va ainsi des nouvelles simplifications à apporter à la TVA, de l'harmonisation du droit de la construction et de l'aménagement du territoire, ou des allègements en matière de présentation des comptes et de révision. Alléger la charge administrative des entreprises est une tâche de tous les instants! Nous devons encore simplifier et condenser les réglementations existantes et développer la cyberadministration.

Dans notre système fédéraliste, les efforts consentis à l'échelon fédéral ne permettent pas, à eux seuls, de décharger considérablement les entreprises ni de leur simplifier la vie. Les cantons et les communes sont appelés eux aussi à maintenir au niveau le plus bas possible la charge qui pèse sur les entreprises. C'est uniquement en unissant nos efforts que nous parviendrons à préserver l'un des principaux atouts de la place économique suisse.



Johann N. Schneider-Ammann
Conseiller fédéral et chef du Département fédéral de l'économie (DFE)



Bilan de l'allégement administratif des entreprises en Suisse

Les réglementations appellent des procédures administratives pour être appliquées. Il s'agit de maintenir le coût de ces procédures au niveau le plus bas possible. S'ils sont trop élevés par rapport à l'utilité de la réglementation, non seulement son objectif n'est pas atteint, mais les entreprises concernées se voient privées de ressources qui pourraient être utilisées de manière plus productive. Les coûts administratifs pénalisent à plus d'un titre les entreprises qui sont en concurrence avec d'autres bénéficiant de conditions-cadres plus favorables: la charge administrative joue un rôle non négligeable dans la compétition internationale. Par conséquent, réduire ces coûts, c'est contribuer directement à la compétitivité.

1 L'Union suisse des arts et métiers (Usam) a mené en 2010 une étude sur les coûts de la réglementation dans plusieurs domaines; le Parti libéral-radical (PLR) a lancé une initiative populaire.



L'allégement administratif doit d'abord s'attaquer aux charges inutiles de la réglementation, sans en compromettre les objectifs.

Illustration: Stephan Bornick

La charge administrative se caractérise notamment par des coûts moyens décroissants. Il s'ensuit des effets d'échelle, qui font que les grandes entreprises ont une charge administrative comparativement plus faible que les petites. Par sa structure, l'économie suisse, qui se compose de plus de 300 000 PME et d'un millier de grandes entreprises, est particulièrement sensible aux conséquences d'une charge administrative élevée. C'est pourquoi le Conseil fédéral accorde beaucoup d'intérêt à cette question. Les associations et les partis politiques ont eux aussi reconnu l'importance des efforts tendant à réduire la charge administrative¹.



Martin Godel
Chef du secteur Politique PME, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne



Markus Willimann
Suppléant du chef du secteur Politique PME, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne

Simplification des réglementations et allégement administratif

L'État a tout intérêt à réduire au minimum les coûts des procédures administratives, nul ne le conteste. Il est compréhensible que les entreprises considèrent les travaux administratifs comme un fardeau, qui peut prendre la forme non seulement d'exigences légales, mais aussi de contrôles, de procédures administratives complexes ou d'investissements supplémentaires. Ces doléances doivent, toutefois, être mis en parallèle avec l'intérêt public. C'est pourquoi il faut d'abord s'attaquer à la charge administrative inutile d'une réglementation, sans en compromettre les objectifs.

D'une manière générale, les réglementations occasionnent plusieurs types de coûts aux entreprises:

- *coûts administratifs ou obligations d'information*: procédures et contrôles, collecte ou traitement de données, formalités (comme le remplissage de formulaires) et recherche d'informations sur la réglementation;

- *coûts liés au respect de la réglementation*: modification des procédés de fabrication, investissements supplémentaires, etc.;
- *coûts indirects, notamment en lien avec la limitation de la marge de manœuvre des entreprises*: occasions perdues, en raison de la réglementation qui rend certains marchés inaccessibles;
- *autres coûts micro ou macroéconomiques*: par exemple influence sur la concurrence ou les prix.

L'allègement administratif signifie surtout baisser les coûts administratifs, mais la frontière entre coûts administratifs et coûts liés au respect de la réglementation est parfois difficile à définir.

Parmi les mesures liées à l'allègement administratif, on peut aussi inclure la simplification des réglementations: celles qui sont plus faciles à comprendre et à appliquer réduisent les coûts d'information occasionnés aux entreprises. Plus une réglementation est complexe, plus elle est appliquée de manière bureaucratique et non uniforme (surtout dans un système fédéraliste), à moins de n'être pas appliquée du tout. La simplification contribue dès lors à augmenter le respect de la loi.

L'allègement administratif et la simplification des réglementations sont des réponses à la charge administrative et à la complexité croissante ressenties par les entreprises, mais ils ne sauraient être mis sur le même pied que la déréglementation. Celle-ci consiste à supprimer des règles ou à les remplacer par des règles moins sévères; son but est de libéraliser les marchés, alors que l'allègement administratif vise à mettre en œuvre une législation qui soit la plus efficiente, la moins coûteuse et la moins contraignante possible. C'est pourquoi l'allègement administratif est en général peu contesté dans les milieux politiques.

Organismes et instruments de l'allègement administratif

Afin de réduire la charge administrative qui pèse sur les entreprises, le Conseil fédéral a créé *plusieurs organismes*:

1. La *commission extraparlamentaire Forum PME*: elle existe depuis 1998 et la plupart de ses membres sont des entrepreneurs. Le Forum PME, dont le secrétariat est tenu par le Secrétariat d'État à l'économie (Seco), examine les réglementations existantes et donne son avis lors de consultations sur des objets ayant une incidence sur la charge administrative des PME. Durant la période administrative actuelle, le Forum PME s'est prononcé sur 18 projets législatifs, pour lesquels il a formulé 92 recommandations visant à réduire la

charge administrative et à améliorer les conditions-cadres des PME. La quote-part des recommandations ayant été prises en compte lors de procédures législatives achevées se situe entre 65 % et 70 %. Les travaux de la commission peuvent donc apporter une contribution non négligeable à la réduction de la charge administrative et – en fonction du domaine juridique et du projet – donner lieu à des allègements estimés à plusieurs centaines de millions de francs par an.

2. L'*Organe de coordination de la politique de la Confédération en faveur des petites et moyennes entreprises (OCPME)*: institué par le Conseil fédéral en 2006, il réunit les directeurs de onze offices fédéraux ou leurs suppléants. L'OCPME se penche sur des problèmes qui dépassent le cadre spécifique de tel ou tel office, comme le numéro d'identification des entreprises.
3. Un *groupe de travail composé de représentants des cantons et du Seco* a été créé pour intensifier et coordonner les efforts tendant à alléger la charge administrative. Actuellement, huit cantons y prennent part. Ce groupe de travail favorise les échanges de vues entre cantons. Les initiatives fructueuses en matière d'allègement administratif y sont, en outre, rapportées.

La Confédération dispose également de *divers instruments* permettant de réduire la charge administrative et de contrôler la compatibilité PME des réglementations:

1. L'*analyse d'impact de la réglementation (AIR)* prend la mesure de ses conséquences économiques, y compris la charge administrative. Parallèlement, des propositions visant à réduire l'importance de cette dernière sont formulées, comme lors de la révision de la directive MSST de la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST): les économies ont été de plus de 40 millions de francs dans les petites et les micro-entreprises.
2. Jusqu'ici, la charge administrative était mesurée à l'aide du *modèle des coûts standard (MCS)*, qui se borne aux coûts administratifs au sens strict, en particulier aux coûts générés par les obligations d'information. À l'avenir, le MCS sera abandonné au profit du modèle des coûts de la réglementation (MCR), qui sera utilisé dans le cadre des AIR. Le MCR permet en effet d'évaluer, outre la charge liée aux obligations d'information, celle ressentie subjectivement par les entreprises, au moyen de questions d'ordre qualitatif quant à la clarté, la faisabilité, le degré d'acceptation et le poids global des réglementations.

3. Le *test PME* fait également partie des instruments utilisés pour analyser la charge administrative. Il consiste en un sondage auprès d'entreprises concernées, soigneusement choisies, destiné à identifier les conséquences pratiques de réglementations nouvelles ou existantes. Jusqu'ici, le Seco effectuait le test sur mandat du Forum PME. À l'avenir, il sera intégré à l'AIR.

Les mesures réalisées ces cinq dernières années

Ces dernières années, de gros efforts ont été déployés au niveau fédéral pour diminuer les tâches administratives des entreprises ou leur éviter de nouvelles charges. Le 18 janvier 2006, le Conseil fédéral a approuvé, dans le cadre de la politique de croissance, le rapport *Simplifier la vie des entreprises*, qui contient 128 mesures visant à simplifier les réglementations et à réduire la charge administrative². Au moment de la publication du rapport, seize des 128 mesures étaient déjà réalisées.

Le rapport a été suivi par le message du 8 décembre 2006 relatif à la loi fédérale sur la suppression et la simplification de procédures d'autorisation³, qui contient quant à lui 83 mesures d'allègement administratif, soit les huit principales mesures figurant dans le rapport et 75 procédures d'autorisation à supprimer ou à simplifier. Les mesures du rapport et celles du message se recoupent en grande partie, de sorte qu'il y a – si l'on prend

en considération le rapport et le message – 125 nouvelles mesures à mettre en œuvre (sans double comptage).

À ce jour, 115 des 125 mesures approuvées par le Conseil fédéral en 2006 ont été réalisées, intégralement ou partiellement, ou sont engagées. Parmi les mesures non réalisées figurent uniquement des projets d'importance moyenne ou faible. En outre, 72 des 75 procédures d'autorisation ont été supprimées ou simplifiées. Quant aux huit mesures principales du train de mesures, sept sont intégralement réalisées et une l'est partiellement (voir encadré 1). Le train de mesures 2006 visant à simplifier la vie des entreprises a conduit à un allègement notable dans des domaines divers et variés.

La cyberadministration

La cyberadministration est un moyen efficace de réduire la charge administrative des entreprises et d'accroître la productivité des administrations publiques. Il s'agit d'optimiser l'activité administrative grâce aux technologies de l'information et de la communication (TIC), de façon à ce qu'elle réponde le mieux possible aux besoins des citoyens et qu'elle soit la plus économique possible. Les documents qui circulaient jusqu'à présent d'un service à l'autre sur support papier pour finalement parvenir aux clients de l'administration doivent désormais être traités et transmis par voie électronique.

La demande de prestations administratives fournies par le Web est particulièrement élevée dans les milieux économiques. Simplifier les procédures d'autorisation, de demande et de déclaration permet de réduire dans une large mesure la bureaucratie. À noter qu'il ne s'agit pas uniquement de numériser les procédures, mais aussi de les simplifier et de renforcer l'orientation client des administrations. Avec, à la clé, une augmentation de l'efficacité et de l'efficacité des autorités connectées. La Confédération et les cantons considèrent dès lors comme stratégiquement important que les différents échelons de l'État collaborent dans le domaine de la cyberadministration

Lancé en 2001, le *portail PME* a été l'un des premiers produits de cyberadministration, surtout destiné à l'information des entreprises. Ce portail est une mine d'informations pour toutes les questions usuelles concernant les entreprises. Un grand nombre de questions y sont traitées: création d'entreprises, financement, comptabilité, personnel, assurances sociales, marketing, distribution, affaires avec l'étranger, fiscalité, informatique et bureautique, innovation, recherche et planification de la succession. L'offre est com-

Encadré 1

Les principales mesures d'allègement administratif mises en œuvre

Parmi les huit dispositions principales du train de mesures, sept sont réalisées intégralement et une l'est partiellement.

Le portail PME (guichet administratif unique) a été réalisé. Les informations intéressantes des PME sont disponibles sur le portail PME (www.pme.admin.ch), d'où des liens dirigent vers les services compétents.

Le numéro unique d'identification des entreprises (IDE) a été réalisé. La loi fédérale sur le numéro d'identification des entreprises est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

Les conditions techniques préalables à la transmission électronique des données salariales ont été réalisées. Un logiciel de comptabilité salariale certifié swissdec permet aux entreprises de transmettre leurs données de façon sûre et rapide.

Le serveur de formulaires a été partiellement réalisé. Le projet Reference eGov permet l'utilisation et l'administration communes de processus

et de contenus à tous les échelons de la Confédération.

La version électronique de la Feuille officielle suisse du commerce (Fosc) a été réalisée.

L'introduction de la signature électronique au 1^{er} mars 2006 a permis la publication électronique de la Fosc.

L'authentification électronique des certificats d'origine non préférentiels a été réalisée.

L'ordonnance a fait l'objet d'une révision totale qui est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2008.

La révision de la directive CFST sur l'appel à des médecins du travail et autres spécialistes de la sécurité au travail (MSST) et la révision des directives à l'intention des PME ont été réalisées. Appliquée depuis le 1^{er} février 2007, la directive MSST révisée apporte des allègements administratifs notables à quelque 260 000 PME.

La révision de la TVA a été réalisée. La loi remaniée sur la TVA (partie A) est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2010.

Une évaluation de l'université de Saint-Gall conclut que près de la moitié des entreprises ont gagné du temps grâce aux informations disponibles sur le portail PME.

Source: www.pme.admin.ch / La Vie économique

déraux, cantonaux et communaux de collaborer en ligne au moyen d'une banque de données de référence et de services.

Il convient également de signaler le lancement de la *SuisseID* en 2010. Il s'agit de la première preuve d'identité électronique sécurisée en Suisse, permettant à la fois une signature électronique valable juridiquement et une authentification sécurisée. Elle permet à l'utilisateur de s'authentifier de manière sécurisée pour accéder à un service en ligne et d'assortir un document électronique d'une signature reconnue sur le plan juridique. Si nécessaire, des registres de fonction (mandats commerciaux, appartenance à des associations, registres professionnels par exemple) apportent la transparence requise entre les différents protagonistes. Les possibilités d'utilisation de la SuisseID augmentent régulièrement. Parmi les fournisseurs d'applications, on ne compte pas seulement des administrations publiques, mais aussi de nombreuses entreprises.

L'allégement administratif, une tâche permanente

Bien que la légèreté (relative) de son appareil administratif constitue un des principaux atouts de la Suisse, le Conseil fédéral considère comme un devoir permanent de réduire à l'essentiel la charge administrative occasionnée par les nouvelles réglementations et d'améliorer celles existantes. Au niveau de la Confédération, il incombe à tous les départements et à tous les offices de participer à cet effort. L'allégement administratif est un travail de longue haleine qui requiert également le concours des cantons et des communes. L'effort doit, en effet, provenir de tous les niveaux du fédéralisme, afin que la Suisse puisse continuer à jouer de cet atout, et même l'améliorer, dans la concurrence à laquelle se livrent les places internationales. ■

plétée par des entretiens avec des cadres et des dossiers traitant de sujets d'actualité.

Une évaluation de l'université de Saint-Gall conclut que près de la moitié des entreprises ont gagné du temps grâce aux informations disponibles sur le portail. L'étude a révélé que celles-ci n'attribuent pas le même potentiel d'utilité à toutes les offres du portail PME. Ainsi, les applications de cyberadministration permettant de régler des formalités administratives (extrait électronique du casier judiciaire, décompte TVA informatisé, p. ex.) sont plus prisées que les fonctions purement informatives.

Outre le portail PME, plusieurs projets de cyberadministration menés à bien ces dernières années ou en cours de réalisation ont contribué à réduire la charge administrative, par exemple la *procédure unifiée de communication des salaires (PUCS)*, le *numéro d'identification des entreprises (IDE)* ou le projet *Reference eGov*. Ce dernier, qui fait partie des projets prioritaires de la Stratégie suisse de cyberadministration, permet aux services fé-

2 Voir *Simplifier la vie des entreprises: mesures pour réduire les charges administratives et alléger les réglementations*, Grundlagen der Wirtschaftspolitik, n° 13F, Seco, Berne, 2006.

3 Voir le message du 8 décembre 2006 relatif à la loi fédérale sur la suppression et la simplification de procédures d'autorisation («Simplifier la vie des entreprises»).

« Pour le **choix** de notre
**assurance d'indemnités
journalières en cas de maladie,**
nous faisons attention au **prix**
et à la **qualité** élevée
du service. »

Nina Jordi
Directrice générale adjointe
RailAway SA

Atupri propose aussi des prestations
de qualité à la clientèle des entreprises.
Elle est une caisse-maladie leader pour
l'assurance collective d'indemnités
journalières, des soins, la couverture
complémentaire en cas d'accident et
la maternité.

Atupri Caisse-maladie
Clientèle entreprises
Zieglerstrasse 29
3000 Berne 65
Tél. 031 555 09 11
firmenkunden@atupri.ch

Caisse-maladie

atupri



Indicateurs de la charge administrative: la position de la Suisse en comparaison internationale

Qu'ils portent sur la solvabilité des États, la qualité des universités ou la ponctualité des trains, les classements de toutes sortes sont à la mode. On compare également la charge administrative résultant des réglementations étatiques ainsi que l'attrait économique des pays. Souvent, la Suisse se place dans le haut de l'échelle. Néanmoins, il lui arrive aussi de réaliser des scores médiocres qui peuvent surprendre à première vue. Que signifient ces classements? Quelle réalité se cache derrière les chiffres?

Et surtout: un pays mal classé doit-il obligatoirement réviser sa politique en matière de place économique, modifier ses réglementations et réformer ses institutions¹?

¹ Cet article repose sur une étude financée par le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) et rédigée par les auteurs.



Selon l'Indice de la facilité à faire des affaires, la Suisse peut plus particulièrement s'améliorer dans trois domaines: la création d'entreprises, les autorisations de construire et le commerce transfrontalier.

Illustration: Stephan Bornick

Lorsque l'on classe les places économiques suivant leurs atouts, la charge administrative subie par les entreprises acquiert généralement une importance de premier plan. Une mauvaise place pour la Suisse représente par conséquent un signal d'alarme dont il faut se préoccuper. Exprimé d'une manière caricaturale, cela peut être le reflet des importantes difficultés rencontrées par les entreprises, alors que d'autres pays leur déroulent le tapis rouge.

Systèmes d'indicateurs

Nous présentons ci-après trois classements renommés et le rang que la Suisse y occupe.



Wolfram Kägi
Directeur, B,S,S.
Volkswirtschaftliche
Beratung, Bâle



Harald Meier
Conseiller, B,S,S.
Volkswirtschaftliche
Beratung, Bâle

L'indice mondial de la compétitivité

Le Rapport sur la compétitivité mondiale (Global Competitiveness Report), publié par le Forum économique mondial (WEF), considère la compétitivité et la performance d'une économie dans son ensemble. La dernière édition passe en revue 139 pays. L'Indice mondial de la compétitivité, qui constitue l'élément central de ce rapport, mesure la compétitivité sur la base de différents facteurs, tels que les infrastructures, le marché du travail et la capacité d'innovation. Depuis deux ans, la Suisse caracole en tête du classement. Elle est suivie par la Suède, Singapour, les États-Unis, l'Allemagne et le Japon (voir *tableau 2*).

La Suisse obtient de très bonnes notes en particulier dans le domaine de l'innovation. Le rapport du WEF met notamment en évidence l'intensité de la recherche et du développement ainsi que la renommée des institutions scientifiques. La Suisse possède, en outre, des organes publics qui comptent parmi les plus efficaces et les plus transparents du monde (5^e rang). Sur le plan de la charge administrative, elle se classe au 14^e rang.

Tableau 1

Quelques systèmes d'indicateurs avec le classement de la Suisse

Systèmes d'indicateurs/ classements	Année	Objet	Rang	États	Indicateurs
Indice mondial de la compétitivité (WEF)	2010	Compétitivité, croissance	1	139	112
Annuaire mondial de la compétitivité (IMD)	2011	Compétitivité, création de bien-être	5	59	331
Indice de la facilité à faire des affaires (Banque mondiale)	2011	Régementation des entreprises, emploi, croissance	27	183	41
La liberté économique dans le monde (Institut Fraser)	2010	Liberté économique, croissance, niveau de vie	5	141	42
Panorama des administrations publiques (OCDE)	2009	Action des administrations	n.d.	32	31
PMI intégré (OCDE)	2008	Activité de régulation	n. d.	32	28

Source: Kägi, Meier / La Vie économique

Tableau 2

Indice mondial de compétitivité: comparaison de six pays et de leur rang par rapport à l'année précédente

	2010 – 2011	2009 – 2010	Rang +/-
Suisse	1	1	0
Singapour	3	3	0
Allemagne	5	7	2
Danemark	9	5	-4
France	15	16	1
Autriche	18	17	-1

Source: WEF / La Vie économique

L'Annuaire mondial de la compétitivité

Le Centre sur la compétitivité mondiale de l'International Institute for Management Development (IMD), à Lausanne, publie un Annuaire mondial de la compétitivité (World Competitiveness Yearbook), qui compare 59 pays. Dans son édition 2011, ce rapport attribue les premières places à Hong Kong, aux États-Unis, à Singapour et à la Suède. Grâce à ses bonnes conditions économiques de base et à ses infrastructures de qualité, la Suisse pointe au 5^e rang (elle était 4^e en 2010). L'examen porte sur quatre facteurs de compétitivité: la performance économique, l'efficacité de l'administration publique, celle du secteur privé et les infrastructures. Chacun d'eux est divisé en cinq sous-facteurs qui comprennent au total 331 critères. Le calcul repose tant sur des données quantitatives que sur des informations de nature qualitative provenant de sondages. L'annuaire inclut lui aussi des indicateurs qui mesurent la charge administrative. Ils figurent dans le *tableau 3*. La Suisse occupe, en principe, une bonne place dans ces indicateurs.

L'Indice de la facilité à faire des affaires

L'Indice de la facilité à faire des affaires (Ease of Doing Business Index) de la Banque mondiale – un des systèmes d'indicateurs les plus connus – examine le cadre réglementaire imposé au secteur privé et à l'économie dans 183 pays. Il analyse le cycle de vie d'une entre-

prise – depuis sa création jusqu'à sa fermeture – au moyen de neuf indicateurs qui incluent trente composantes. Les aspects tels que le niveau de formation de la population, la qualité des infrastructures, la stabilité macroéconomique ou le degré de corruption ne sont pas pris en considération. Ce système diffère donc sensiblement de ceux décrits plus haut. En 2011, la Suisse se classe 27^e. Elle a reculé de trois rangs par rapport à l'année précédente.

Domaines présentant un potentiel d'amélioration

Selon l'Indice de la facilité à faire des affaires, la Suisse peut en particulier s'améliorer dans trois domaines, brièvement décrits ci-dessous: la création d'entreprises, les autorisations de construire et le commerce transfrontalier.

La création d'entreprises

L'indicateur Création d'entreprises tient compte des obstacles bureaucratiques et juridiques à surmonter pour fonder et enregistrer une Sàrl. La Suisse y occupe le 80^e rang. Elle devance par exemple l'Allemagne (88^e) et l'Autriche (125^e), mais arrive loin derrière le Danemark (27^e) et la France (21^e). Parmi les 34 pays membres de l'OCDE, elle se classe à la 23^e position. Deux facteurs sont responsables de ce mauvais score: la durée de l'enregistrement (vingt jours) et le capital social minimal (20 000 francs entièrement libérés). S'agissant du nombre de procédures (six), la Suisse se situe dans la moyenne de l'OCDE (5,6). En revanche, les frais qui en découlent ne représentent que 2,1% du revenu annuel par habitant, un taux nettement inférieur à la moyenne de l'OCDE (5,3 %).

Les autorisations de construire

Un autre indicateur mesure la durée, les formalités et les coûts liés à l'obtention d'un permis de construire. La Suisse a reculé par rapport à l'année dernière, passant de la 32^e à

Encadré 1

L'allégement administratif, un instrument de la politique à l'égard des PME

Les tâches administratives et légales ne pèsent pas de la même manière sur toutes les sociétés. Les petites et moyennes entreprises (PME), qui disposent de ressources limitées, en souffrent particulièrement. À la différence des grandes entreprises, la plupart d'entre elles n'ont pas accès aux technologies les plus récentes qui facilitent ce travail. Elles n'emploient pas non plus des experts rompus aux questions de réglementation. Le temps consacré aux tâches administratives ainsi que les coûts qui en résultent finissent par réduire leur rentabilité. Dans ces conditions, l'allégement administratif devient un instrument important de la politique à l'égard des PME.

Tableau 3

Indicateurs clés de l'Annuaire mondial de la compétitivité, 2011

	Rang en 2011 (sur 59)	Rang en 2010 (sur 58)
Cadre légal et réglementaire	12	10
Bureaucratie	4	5
Facilité à faire des affaires	8	10
Création d'entreprises	10	8
Durée de création d'une entr. ^a	39	34
Procéd. pour la création d'entr. ^a	19	19

a Durée et procédures pour la création d'une entreprise: valeurs de 2010 tirées de l'Indice de la facilité à faire des affaires. Source: IMD, Banque mondiale / La Vie économique

Tableau 4

Indice de la facilité à faire des affaires: comparaison de six pays et de leur rang par rapport à l'année précédente

	2010 – 2011	2009 – 2010	Rang +/-
Singapour	1	1	0
Danemark	6	6	0
Allemagne	22	21	-1
France	26	28	2
Suisse	27	24	-3
Autriche	32	31	-1

Source: Banque mondiale / La Vie économique

la 37^e place. Elle continue de devancer deux pays voisins, l'Autriche (57^e) et l'Italie (92^e), mais elle se place derrière l'Allemagne (19^e) et la France (18^e). Elle est pénalisée par le nombre de formalités et la longueur de la procédure, qui dure 154 jours (100 en Allemagne). Là aussi, il est frappant de constater que les coûts des procédures sont relativement bas en Suisse. Ils se situent au-dessous de la moyenne de l'OCDE.

Le commerce transfrontalier

Dans le commerce transfrontalier, les frais de transaction, les procédures douanières et les temps d'attente qu'elles impliquent constituent une charge financière non négligeable, que mesure également l'Indice de la facilité à faire des affaires. De ce point de vue, la Suisse se classe actuellement au 43^e rang. Elle est pénalisée en particulier par ses coûts d'importation et d'exportation. Ceux-ci s'élèvent respectivement à 1540 et 1537 USD par conteneur, des tarifs qui dépassent de 45% la moyenne de l'OCDE. En ce qui concerne les autres composantes de cet indicateur, la Suisse ne présente pas de différences notables par rapport aux autres pays membres de l'OCDE.

Analyse des classements

L'analyse des systèmes d'indicateurs met en lumière trois aspects majeurs:

1. Certaines des réglementations en vigueur sont certes quelque peu restrictives et nuisent aux scores de la Suisse par rapport à tel ou tel indicateur, mais elles existent parfois pour de bonnes raisons. C'est le cas par exemple du capital nécessaire à la constitution d'une Sàrl, qui est actuellement fixé à 20000 francs. Rien qu'en réduisant ce montant à 1 franc (comme dans les États qui figurent en tête du classement), la Suisse pourrait gagner 53 rangs. Cependant, cette réglementation a été volontairement adoptée dans le souci de protéger les créanciers; elle contribue à la stabilité globale du système économique suisse. Le fait d'être mal noté sur un indicateur ne signifie donc pas que la réglementation soit mauvaise. Celle-ci peut aussi résulter d'une véritable pesée des intérêts.
2. Sur quelques indicateurs, le résultat médiocre de la Suisse provient du mode de calcul. L'Indice de la facilité à faire des affaires ne mesure, par exemple, que la situation de la ville la plus peuplée, ce qui n'est pas obligatoirement représentatif du pays. S'il faut vingt jours à Zurich pour créer une entreprise, la procédure est nettement plus courte dans d'autres villes ou cantons. Des indicateurs dits «sous-nationaux» ont certes été élaborés pour divers pays, mais pas (encore) pour la Suisse. Par ailleurs, les auteurs du classement ont estimé à au moins une journée le temps nécessaire pour accomplir chaque formalité, même si cela ne prend en réalité que quelques heures. De surcroît, les formalités effectuées en parallèle sont mesurées séparément. Les indicateurs ne reflètent donc pas nécessairement la pratique.
3. La Suisse fait en particulier partie du peloton de tête dans les classements qui ne se réfèrent pas exclusivement à la charge administrative. Pour apprécier l'attrait d'un site et la performance d'une économie, ceux-ci prennent également en compte des facteurs comme la stabilité politique et économique, la formation, la santé, les infrastructures publiques ou encore la recherche et le développement.

Les possibilités d'action

Les systèmes d'indicateurs permettent de comparer les données complexes de différents pays. Servant de référence au niveau international, ils offrent la possibilité de reconnaître la pertinence et le potentiel de réformes, et de se perfectionner en suivant l'exemple d'autres pays. Finalement, ils jouent un rôle dans la mise sur pied de processus de réformes – notamment en raison

Encadré 2

Méthodologie de l'Indice de la facilité à faire des affaires

La méthodologie de ce classement a changé à plusieurs reprises au cours des dernières années. Ainsi, l'indicateur Embauche des travailleurs n'entre plus dans le calcul de l'indice en 2011; de ce fait, le classement actuel ne peut être que partiellement comparé avec celui de l'année précédente. La plupart des données nécessaires au calcul proviennent soit de sondages auprès d'experts locaux, soit de lois et de règlements sur les tarifs. Elles sont récoltées selon un scénario simple et standardisé, afin de garantir leur comparabilité. Schématiquement, on peut dire que le rang résulte de la combinaison des valeurs moyennes obtenues dans les neuf domaines examinés. Elles n'ont, toutefois, pas le même poids, ce qui implique que les améliorations enregistrées dans un domaine se répercutent inégalement sur le classement global.

de l'attention que leur accordent les médias. Naturellement, il convient d'analyser en détail les projets de réformes et de ne pas lancer précipitamment des activités censées améliorer la situation.

Le rang occupé par la Suisse dépend fortement de la méthodologie utilisée et des domaines comparés. En supposant que les classements jouent un rôle important dans le choix de l'implantation d'une entreprise, on peut se demander s'il n'y a pas lieu de modifier certaines réglementations ou procédures administratives afin de gagner quelques rangs. De fait, l'expérience a montré qu'il est possible de remonter nettement dans un classement, par exemple sur les indicateurs de la cyberadministration, en prenant des mesures simples, comme l'ajout de liens utiles sur des sites Internet. Il semble que bien des pays soient ainsi parvenus à améliorer leur position de manière ciblée. On peut, toutefois, s'interroger sur le bien-fondé de ces corrections à caractère «cosmétique», car nul ne sait vraiment si des décideurs majeurs – et lesquels – prêtent attention à ces classements ou même s'ils s'en inspirent pour

choisir un lieu d'implantation. Les mesures qui contribuent réellement à alléger la charge administrative et profitent du même coup à la place économique suisse sont, par contre, essentielles. Dans certains cas, il arrive que le classement du pays s'en ressente: la possibilité de créer une société aussi rapidement et simplement que possible peut, en effet, nuire à la solvabilité des entreprises. Dans la concurrence internationale, il est donc essentiel d'attirer l'attention sur cet aspect. Notre analyse montre que la Suisse est particulièrement bien placée dans les classements globaux, ce qui constitue un beau compliment pour sa politique économique de manière générale.

La Confédération et les cantons se sont attelés à alléger la charge administrative des entreprises. Les mesures prises ces dernières années ou planifiées² permettent également de s'attendre à des améliorations au niveau des classements.

Encadré 3

Liens Internet

- www.doingbusiness.org
- www.imd.org/research/publications/wcy/index.cfm
- www.weforum.org/issues/global-competitiveness

2 Voir l'article de Nicolas Wallart, à la page 13.

Des congrès à prix avantageux dans la plus belle ville baroque de Suisse.





Soleure: très centrale – avantageuse – charmante!

Solothurn Services offre la planification de vos événements d'une seule et même source

- Rapidement, sur mesure et gratuitement
- Conseil personnalisé et évaluation de l'établissement approprié
- Nous vous assistons dans la conception de votre programme de divertissements
- Profitez de nos connaissances de la région
- Pendant la phase préparatoire, vous n'avez qu'une personne à contacter

Solothurn
SERVICES

Solothurn Services
Region Solothurn Tourismus
Hauptgasse 69 · CH-4500 Solothurn
Téléphone +41 32 626 46 66
info@solothurnservices.ch
www.solothurnservices.ch

 Die Krone	 Park Forum Wylihof	 Landhaus
 Altes Spital	 Schloss Waldegg	 Konzertsaal
 Kurhaus Weissenstein	 RAMADA Hotel Solothurn	 Besenval
Onze établissements – un seul numéro!		
Téléfon +41 32 626 46 66		
 Fortbildungszentrum Oberdorf	 Sternen Kriegstetten	

Les grands axes de la lutte contre les charges administratives

Cet article expose les grands axes du train de mesures 2011 destiné à réduire la charge administrative et qui s'ajoute à ceux de 1999, 2003 et 2006. La cyberadministration y occupe une bonne place. Les principales procédures d'autorisation seront, en outre, soumises à un nouvel examen. Quinze domaines seront, enfin, analysés sous l'angle des coûts réglementaires, afin de les réduire et de simplifier le système.

- 1 Voir l'article de Martin Godel et de Markus Willmann p. 4 de ce numéro.
- 2 L'article de Daniel Trnka p. 27 de ce numéro en est l'illustration.



La charge administrative a une fâcheuse tendance à s'étendre si l'on ne la combat pas avec vigueur. Malheureusement, comme l'ont montré récemment les travaux de l'OCDE, il n'existe pas de solution toute faite. Illustration: Stephan Bornick

Les charges administratives sont depuis longtemps un thème prioritaire pour la Confédération. En 1999 et 2003, des trains de mesures sont venus alléger les charges pour les entreprises. À partir de 2006, 125 mesures d'allègement administratif ont été mises en place dans le cadre de la politique de croissance, parmi lesquelles certaines étaient substantielles¹. Les travaux ont continué avec la politique de croissance 2008–2011, qui contient également un volet consacré à l'allègement administratif. La stratégie suisse de cyberadministration, en cours de réalisation, complète ce dispositif et comprend toutes



Nicolas Wallart
 Chef du secteur Analyse
 de la réglementation,
 Secrétariat d'État à l'éco-
 nomie SECO, Berne

sortes de mesures allégeant le travail des entreprises.

Cela a-t-il été suffisant? En tout cas pas pour le Parti libéral-radical (PLR), qui vient de lancer une initiative populaire intitulée «Stop à la bureaucratie», ni pour l'Union suisse des arts et métiers (Usam), dont un des piliers de la nouvelle stratégie porte sur une réduction des coûts de la réglementation. Il est vrai que la charge administrative a une fâcheuse tendance à s'étendre si l'on ne la combat pas avec vigueur. Tous les pays sont confrontés à ce problème, auquel il n'existe malheureusement pas de solution toute faite. C'est d'ailleurs ce qu'a pu constater récemment l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)².

Lutter contre la charge administrative signifie en effet mettre en place tout un arsenal de mesures. Celui-ci comprend généralement:

- un volet *instrumental*, autrement dit des outils destinés à identifier l'origine ou à empêcher l'apparition de nouvelles charges;

- un volet *thématique*, qui comprend des mesures de réduction de la charge dans les domaines qui ont été identifiés comme problématiques ou coûteux pour les entreprises, ce dernier incluant aussi les mesures de cyberadministration;
- un volet *institutionnel*, autrement dit des organismes dont la fonction principale est de lutter contre la charge administrative.

Les États développent de nouveaux modèles de coûts

En acceptant les postulats Fournier (10.3429) et Zuppiger (10.3592) concernant la mesure des coûts de la réglementation, le Conseil fédéral puis le Parlement ont donné le mandat à l'administration de mesurer les coûts réglementaires dans une quinzaine de domaines d'ici à 2013.

Cette décision vise à tirer parti de l'évolution récente et de l'expérience internationale en matière d'instruments de simplification administrative. Il y a une dizaine d'années en effet, les Pays-Bas ont développé le modèle des coûts standard («Standard Cost Model») pour mesurer de manière détaillée les coûts administratifs inhérents à la législation. Ce modèle a été largement utilisé dans de nombreux pays, y compris en Suisse. Il a aussi été critiqué, notamment parce que les seuls coûts administratifs ne représentaient pas l'ensemble des coûts réglementaires, qui sont

généralement 4 à 5 fois plus élevés selon certaines estimations.

C'est pour cette raison que le modèle a été élargi à d'autres catégories de coûts, pour donner naissance à un nouveau modèle, variable selon les pays: «Substantive Compliance Cost Model» aux Pays-Bas, «Regulierungskostenmodell» et «Ermittlung des Erfüllungsaufwands» en Allemagne, «Business Cost Calculator» en Australie.

Concrètement, 15 domaines doivent être passés au crible. Ils couvrent les principales sources de la charge pour les entreprises et vont des impôts aux assurances sociales en passant par la sécurité au travail ou encore l'environnement (voir encadré 2).

L'examen ne doit pas se limiter à une mesure des coûts mais aboutir aussi à des propositions de simplification de la réglementation, en particulier lorsque ces améliorations peuvent se faire sans remettre ses objectifs en question. Sauf cas particuliers, il ne s'agit en effet pas de diminuer le niveau de protection associé aux réglementations, mais plutôt d'optimiser certains domaines où de nombreuses entreprises sont concernées et où les coûts sont importants.

Cet examen concernera les *réglementations actuelles*. Il est également prévu d'effectuer des enquêtes à intervalles réguliers auprès des entreprises, afin de construire un véritable «baromètre de la bureaucratie». Contrairement à la mesure des coûts, qui doit fournir des informations objectives, ces enquêtes visent à appréhender la perception qu'ont les entreprises de la charge administrative. Les futurs efforts d'allègement administratif pourront ainsi cibler d'un côté les domaines coûteux, de l'autre ceux qui sont perçus comme problématiques par l'économie.

En ce qui concerne les *nouvelles réglementations*, les instruments existants continueront à être utilisés et perfectionnés. On pense en particulier:

- aux chapitres sur les conséquences économiques dans les messages adressés au Parlement;
- aux analyses d'impact approfondies sur des thèmes choisis;
- aux tests PME (pour le Forum PME, voir plus loin sous «Institutions»).

Ces divers instruments devront évoluer vers une meilleure intégration et une meilleure prise en compte des coûts de la réglementation.

Où sont les priorités?

Au moment de la rédaction de cet article, le catalogue de mesures définitif n'a pas encore été fixé par le Conseil fédéral. Pour cette

Encadré 1

Mesurer les coûts de la réglementation: pourquoi, comment?

Mesurer les coûts de la réglementation est une entreprise à la fois complexe et intense en ressources. Pour des raisons pratiques, il est inévitable de restreindre le champ d'application de la mesure et de faire des concessions au niveau de la méthodologie.

Avant de démarrer les travaux, il faut naturellement se poser la question des objectifs poursuivis. En effet, mesurer les coûts de la réglementation n'est pas un but en soi, mais plutôt un moyen visant à mettre en évidence les endroits où, en adoptant des mesures ciblées, la charge réglementaire pourrait être réduite.

Pour être praticable, la méthodologie doit se concentrer sur certaines catégories de coûts, ceux qui sont importants et mesurables. C'est le cas des coûts directs de la réglementation sur les entreprises, qui sont plus facilement mesurables que les coûts indirects pour les entreprises ou les autres coûts micro et macroéconomiques. Ils concernent le personnel, le matériel, les investissements et les coûts financiers.

Étant donné la complexité de certaines questions, on ne peut se fier uniquement aux résultats d'enquêtes par questionnaire. Des entretiens avec les entreprises sont indispensables si l'on

veut obtenir des informations suffisamment précises sur les processus de production dans les entreprises, leurs coûts et leurs interactions avec les réglementations étatiques. Cette contrainte limite automatiquement le nombre d'entreprises considérées. Il a donc été décidé de se baser dans un premier temps sur des estimations d'experts, qui seront ensuite complétées par des entretiens approfondis avec quelques entreprises. Le résultat de ce processus n'est pas une mesure des coûts au sens statistique, mais plutôt une estimation des coûts, complétée par une discussion des améliorations possibles.

Le champ d'application de la mesure doit se limiter aux domaines qui entraînent une charge substantielle pour les entreprises. Les efforts doivent, ensuite, se concentrer sur les obligations les plus importantes. Lorsqu'une prescription onéreuse (plusieurs centaines de millions de francs par année) a été repérée, il vaut la peine d'examiner en détail, avec les diverses parties intéressées, les possibilités d'optimisation.

Un manuel rédigé par le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) expose en détail ces différents points. Il servira de manuel de référence pour la mesure des coûts de la réglementation.

Parmi le catalogue de mesures prioritaires de la cyberadministration, on trouve l'extension de la plateforme Simap (en illustration) pour les marchés publics, sur laquelle 22 000 soumissionnaires sont déjà enregistrés et qui compte quelque 3000 demandes par jour.

Source: simap.ch

raison, on doit se limiter ici à mentionner, en plus de la mesure des coûts dans 15 domaines, deux thèmes importants pour l'allégement administratif: les projets de cyber-administration pour les entreprises et l'introduction de délais pour les procédures d'autorisation.

Parmi le catalogue de mesures prioritaires de la cyberadministration, certaines devraient conduire à un allégement substantiel pour les entreprises. Il s'agit notamment des suivantes:

1. Un *portail unique pour les formalités douanières*, qui bénéficiera notamment aux quelque 42 000 entreprises exportatrices. Le nombre extrêmement élevé de déclarations douanières (plus de 20 millions par année entre l'exportation, l'importation et le transit) montre le potentiel d'un tel portail, d'autant plus qu'aujourd'hui les déclarations d'exportation ne sont de loin pas toutes effectuées de manière électronique (contrairement aux déclarations de transit).
2. Un *portail TVA*. Ici aussi le potentiel d'allégement est élevé, en raison du nombre d'assujettis à la TVA (plus de 300 000).
3. La *déclaration électronique pour les impôts* sur le bénéfice et le capital des entreprises.
4. L'*extension de la plateforme pour les marchés publics*, sur laquelle 22 000 soumissionnaires sont déjà enregistrés et qui compte quelque 3000 demandes par jour.

Un autre thème prioritaire concerne les procédures d'autorisation. En adoptant, le 25 mai 2011, l'ordonnance sur les principes et les délais d'ordre relatifs aux procédures d'autorisation (ordonnance sur les délais d'ordre, OdelO), le Conseil fédéral a décidé que, pour les procédures relevant du droit fédéral, des délais précis seront toujours appliqués. Ils seront de 10 jours pour les cas les plus simples et de 40 jours pour ceux qui présentent une certaine complexité; pour les cas les plus intensifs, l'autorité signalera par courrier le temps d'attente. Les entreprises sauront ainsi qu'un délai de traitement sera toujours appliqué, ce qui réduira l'incertitude (ainsi que les coûts qui y sont associés).

Par ailleurs, 19 procédures d'autorisation importantes pour l'économie – de surcroît particulièrement longues – seront soumises à examen ces trois prochaines années. Concrètement, il s'agira de déterminer si:

- elles sont aussi simples et légères que possible pour les requérants;
- elles peuvent être remplacées par une procédure d'opposition ou d'annonce;
- on a pris toutes les mesures nécessaires au niveau de la cyberadministration;

Encadré 2

Domaines prioritaires pour l'examen des coûts réglementaires

Sur la base des études existantes, ainsi que d'une enquête auprès des associations économiques, les 15 thèmes suivants ont été désignés comme prioritaires en matière de réduction de la charge administrative et des coûts réglementaires^a:

- AVS / AI / APG;
- deuxième pilier;
- droit comptable et droit de la révision;
- procédures douanières, import/export;
- droit de la construction, permis de construire;
- TVA;
- imposition des entreprises;
- statistiques;
- loi sur l'assurance accidents, Suva;

- sécurité au travail;
- formation professionnelle;
- droit et conditions de travail;
- travailleurs étrangers;
- droit de l'environnement;
- hygiène des denrées alimentaires.

Remarquons que pour certains thèmes, des mesures de coûts sont déjà disponibles; pour d'autres, la législation est en cours de révision.

a L'ordre dans lequel les domaines sont présentés n'est pas corrélé avec l'ampleur de la charge.

- des délais d'ordre sont bien indiqués en nombre de jours;
- les formulaires et documents nécessaires sont simples, clairs et accessibles.

Parmi ces 19 procédures, on trouve notamment certaines procédures douanières, ainsi que d'autres liées au droit du travail, aux médicaments ou encore aux véhicules routiers.

Les institutions ont un rôle important

Depuis l'attribution de plusieurs prix Nobel d'économie³ pour des travaux portant sur les questions institutionnelles, on sait toute l'importance des institutions pour le développement de l'économie. Cette constatation s'applique également à l'allègement administratif: l'expérience internationale montre qu'il est nécessaire d'avoir des institutions explicitement consacrées à la problématique de la charge administrative.

Avec le Forum PME et l'Organe de coordination de la politique de la Confédération en faveur des PME (OCPME), la Confédération dispose de deux institutions visant à maîtriser la charge administrative des entreprises. L'une est interne à l'administration, l'autre est externe. À l'avenir, le Forum PME se focalisera davantage sur le suivi de la mesure des coûts réglementaires, ceci tant pour les réglementations actuelles que pour les nouvelles.

La Confédération n'est, toutefois, pas la seule responsable de la charge administrative. Un groupe de travail Confédération-cantons a ainsi été mis sur pied pour résoudre le problème de façon coordonnée aux deux niveaux politiques. Ce groupe devra se renforcer à l'avenir, notamment en y impliquant davantage de cantons ou en lui attribuant un mandat formel. On constate, en outre, que de plus en plus de cantons se dotent d'instruments destinés à lutter contre la charge administrative. Quatre d'entre eux disposent déjà d'un Forum PME et près de la moitié ont ou sont en train de mettre sur pied un système d'analyse d'impact.

À travers les accords bilatéraux, la Suisse est également influencée par les réglementations européennes. Il existe d'ailleurs, au sein de la Commission européenne, une unité chargée de la simplification et de la réduction des charges administratives.

Conclusion

Pour terminer, il faut remarquer que l'arsenal de mesures qui se renforce progressivement à tous les niveaux constitue, certes, une condition nécessaire pour lutter contre la

charge administrative, mais elle n'est pas suffisante. En effet, la simplification administrative s'oppose souvent à d'autres objectifs étatiques et, lors d'un tel conflit, ce n'est pas toujours la simplification qui l'emporte.

Pour prendre deux exemples, un potentiel d'allègement administratif existe clairement au niveau du droit de la construction, où la diversité des réglementations cantonales et communales complexifie la tâche des entreprises actives dans plusieurs cantons ou communes. Toutefois, le maintien de la diversité fédérale a, jusqu'ici, primé sur la simplification administrative. Au niveau de la TVA également, on a pu mettre en évidence le potentiel d'allègement administratif lié au taux unique; c'était l'objet de la partie B du message sur la simplification de la TVA, un objet qui est encore en cours de délibération.

Lutter effectivement contre les charges administratives implique donc que tous les acteurs tirent à la même corde, qu'il s'agisse des autorités exécutives ou législatives fédérales, cantonales ou communales. ■

³ Fogel et North en 1993, ainsi qu'Ostrom et Williamson en 2009.

La mesure des coûts de la réglementation pour les PME

Hormis un système fiscal attractif et des finances publiques saines, il existe une autre condition – et c'est la plus importante – pour que le cadre réglementaire soit propice aux petites et moyennes entreprises (PME): que les charges administratives liées au respect des normes légales grèvent le moins possible l'activité économique. Dans le cadre de sa stratégie 2010–2014, l'Union suisse des arts et métiers (Usam) promeut une réduction des normes et directives légales ainsi qu'un allègement significatif des charges des PME. Il importe donc que le processus législatif s'inspire résolument de la maxime «compatibilité PME» et soumette en permanence les coûts de la réglementation à un contrôle, quitte au besoin à les corriger.

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. Les charges imposées par les pouvoirs publics ne dépendent effectivement 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. Les PME manquent, toutefois, de ressources en personnel et financières; elles n'ont donc pas les mêmes possibilités que les grandes entreprises pour s'acquitter de leurs obligations légales.

Mesure des coûts de la réglementation en Suisse

Cet objectif stratégique ne peut être atteint que par le biais d'un instrument de mesure standardisé, qui n'existe malheureusement pas en Suisse. Une comparaison des études publiées au cours de ces dernières années montre que les auteurs appliquent chacun, en l'espèce, une définition différente de la notion de coût.

Outre des études se concentrant clairement sur le modèle des coûts standard (certificat de salaire, TVA), on en trouve qui se réfèrent à des définitions plus individualisées (loi sur les épidémies, Reach, numéro d'identification de l'entreprise, marchés). Cette hétérogénéité rend la comparaison et le recoupement des résultats des mesures difficile, si bien que les conclusions que l'on peut tirer des études précitées ne s'appliquent qu'au cas d'espèce.

La conséquence est manifeste: bien que l'évaluation de l'efficacité des mesures prises par la Confédération soit inscrite dans l'article 170 de la Constitution fédérale, force est de constater que l'ampleur effective des coûts

de la réglementation en Suisse reste obscure. Le Conseil fédéral estime qu'elle s'élève chaque année à près de sept milliards de francs. Ce nombre a été publié en 2008 sur la base d'une étude réalisée par l'université de Saint-Gall en 1998. Cela en dit long sur l'actualité et le réalisme du montant évoqué.

Pour y voir plus clair, l'Usam a mandaté en août 2009 la société d'audit économique KPMG Allemagne afin qu'elle réalise une étude visant à mesurer les coûts de la réglementation supportés par les PME suisses. Celle-ci 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 requises par les réglementations légales (voir encadré 1). 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).

Même si des projets de mesure ambitieux sont en cours, notamment en Suède, aux Pays-Bas et dans le cadre de l'Union européenne, l'étude de KPMG constitue la première analyse au monde qui applique intégralement ce nouveau modèle. Cette étude comble une grande et grave lacune en ce qui concerne la détermination des coûts supportés par les PME lors de l'application des réglementations.

Le MCR

Le 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

Encadré 1

Définition

Le terme «coût de la réglementation» – au sens utilisé dans cet article – comprend les coûts suivants:

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



Hans-Ulrich Bigler
Directeur de l'Union
suisse des arts et
métiers usam

Graphique 1

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

Source: usam / La Vie économique

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 relèvent purement de l'«information». Il s'agit de celles qui 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 (voir encadré 2).

Le MCR distingue, en outre, certains coûts (frais de personnel, frais de matériel et frais financiers) des coûts spécifiques:

1. *Les frais de personnel* sont calculés en multipliant le tarif par le temps investi. Le tarif représente 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.
2. *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.
3. *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. La méthode du MCR comporte, en outre, des coûts spécifiques qui se subdivisent en:

1. *Frais non influençables*: on entend par là 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 se composer de frais de personnel et de matériel.
2. *Frais supplémentaires*: ce sont ceux qui relèvent des tâches et activités que l'entreprise exécute exclusivement en raison des obligations légales. Les frais supplémentaires peuvent se composer de frais de personnel, matériels et financiers.

Les frais supplémentaires correspondent aux coûts de la réglementation II, qui résultent 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*. On entend par là 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. En ce qui concerne la Suisse, le modèle les calcule généralement 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 (voir graphique 1).

Les avantages du MCR

Le MCR est le résultat de plusieurs années d'expérience des pays européens. Ses avantages sont nombreux:

1. *Exactitude*: le MCR fournit des estimations passablement exactes, qu'il s'agisse de certains, de plusieurs ou de tous les destinataires.
2. *Élargissement du MCS*: le MCR peut s'appliquer à divers domaines, puisqu'il se fonde sur celui, déjà appliqué depuis longtemps, des MCS, tout en tenant compte d'obligations autres que celles qui relèvent purement de l'«information».
3. *Méthode sûre*: le MCR est une méthode avantageuse, qui offre des résultats fiables grâce à des entretiens approfondis réalisés auprès de quelques dizaines d'entreprises (généralement entre 30 et 50). Par rapport à une enquête écrite, généralement anonyme, la procédure adoptée ici présente deux avantages décisifs: d'une part, elle fait appel aux résultats obtenus au moyen des questionnaires, mais aussi à des don-

Encadré 2

Obligations d'action

Le MCR distingue les obligations d'action pouvant entrer en ligne de compte pour l'évaluation des coûts selon les types suivants:

- obligations d'action;
- obligations d'information;
- obligations de paiement;
- obligations de coopération;
- obligations de surveillance;
- obligations de qualification;
- obligations relatives aux objectifs à atteindre et autres conditions à remplir.

Tableau 1

Générateurs de coûts pour les champs thématiques analysés: droit du travail, assurances sociales et hygiène des denrées alimentaires

	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%)	30 145 946
Coûts de la réglementation III	3 781 974 998

Source: usam / La Vie économique

nées recueillies empiriquement auprès des PME. Des ateliers ont, par ailleurs, permis de valider dans un second temps ces données, afin d'évaluer leur qualité et leur plausibilité. Cette manière de procéder – à savoir le relevé de données primaires chez les destinataires des dispositions normatives et la plausibilisation en atelier d'expert – correspond à un standard international.

4. *Transparence et vérifiabilité*: la participation des différents partenaires (entreprises et experts) dans le processus garantit les résultats. La transparence et la vérifiabilité de l'ensemble du procédé et des résultats sont assurées.
5. *Flexibilité*: le MCR n'est pas un modèle statique, mais flexible. C'est une sorte de boîte à outils qui peut être adaptée, indépendamment de la complexité de la mesure et des ressources à disposition. Le MCR peut aussi bien être utilisé ex post (pour les dispositions existantes) qu'ex ante (pour les nouvelles directives).
6. *Praticabilité*: la mesure n'a pas uniquement comme objectif d'identifier les coûts de la réglementation, mais aussi de les réduire à moyen terme. Bien que le MCR n'ait pas pour but immédiat de réduire les coûts de la réglementation, il identifie les dispositions légales et celles situées à un échelon réglementaire qui engendrent des coûts élevés. Le MCR constitue un point de départ fiable et précieux pour une réduction des coûts de la réglementation par les autorités politiques.

L'étude de KPMG

Pour mesurer les coûts qu'engendrent la législation fédérale envers les PME, la société KPMG a réalisé, entre septembre 2009 et avril 2010, une enquête auprès de trente PME en appliquant la méthode MCR¹. Dix étapes ont été sélectionnées dans le déroulement de ce projet². L'étude effectuée au terme de cette enquête examine des domaines sectoriels importants (soit des obligations d'action contraignantes) faisant partie de trois champs thématiques: le droit du travail, les assu-

rances sociales et l'hygiène des denrées alimentaires.

Les coûts de la réglementation dans le domaine *du droit et de la sécurité du travail* représentent un total de près de 480 millions de francs. Cette estimation prend en considération les investissements pour la sécurité au travail, la qualification des employés dans ce domaine, la demande d'autorisation relative aux horaires de travail et la documentation des heures ouvrées pour le calcul des suppléments salariaux.

Dans le domaine des *assurances sociales*, les coûts de la réglementation atteignent au total près de deux milliards de francs. On obtient cette somme élevée en additionnant le décompte annuel avec les assureurs pour l'AVS/AI/APG/AC, les allocations familiales et les indemnités journalières de maladie, le décompte des assureurs pour la LPP et la LAA ainsi que la déclaration des accidents professionnels, non professionnels et des absences pour cause de maladie.

Dans le domaine de *l'hygiène des denrées alimentaires*, les coûts de la réglementation s'élèvent à plus de 1,3 milliard de francs. Ils prennent en considération la traçabilité des denrées alimentaires dans le cadre de l'autocontrôle, de la rédaction du concept d'autocontrôle avec détermination des points de contrôle critiques, de la mise à jour du concept d'autocontrôle avec détermination des points de contrôle, de la formation et de la surveillance des employés dans le domaine de l'hygiène des denrées alimentaires ainsi que l'application du concept d'hygiène et l'enregistrement des résultats du contrôle.

Les résultats montrent qu'en Suisse, les coûts de la réglementation à la charge des PME sont très élevés: pour les seuls secteurs considérés des trois thèmes pris en compte, ils atteignent déjà 4 milliards de francs. Si l'on inclut les frais non influençables, ce total passe même à 5 milliards. Les résultats démontrent clairement qu'un simple relevé des coûts d'information de la réglementation, comme on l'a longtemps fait, ne permet pas de tirer des conclusions complètes. Il est nettement plus pertinent d'observer tous les coûts de la réglementation du point de vue des PME. Seule cette approche globale permettra de déterminer l'ensemble des charges supportées par ces dernières.

Conséquences générales

Même si une comparaison est difficile, 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 attein-

1 L'étude *Mesure des coûts de la réglementation des PME suisses* peut être téléchargée sur le site Internet: www.sgv-usam.ch.

2 Les dix étapes sont: 1) lancement du projet; 2) sélection des entreprises; 3) consultation préliminaire par téléphone; 4) identification des obligations d'action contraignantes; 5) entretiens; 6) mise en valeur et traitement des résultats des entretiens; 7) ateliers de validation; 8) calcul des coûts de la réglementation; 9) présentation des résultats et discussion; 10) documentation et rapport final.

draient quelque 7 milliards de francs par an dans notre pays.

On est amené à penser qu'en Suisse – à l'instar des résultats obtenus pour d'autres pays – les coûts de la réglementation représentent environ 10% du PIB, voire davantage³. Le total des coûts de la réglementation devrait donc dépasser 50 milliards de francs par an, car:

1. Le *Recueil systématique du droit fédéral* (RS) contient plus de 4000 textes juridiques. À ceci s'ajoutent des directives et autres normes qui n'y figurent pas. Les réglementations au niveau cantonal et communal ont en outre une grande importance en Suisse.
2. Ce total 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.
3. Selon une estimation officieuse du Regulatory Reform Group, aux Pays-Bas, les coûts des prescriptions légales atteignent, dans ce pays, quelque 100 milliards d'euros (+/- 20%), ce qui correspond à quelque 17% du PIB des Pays-Bas en 2009 (584 milliards d'euros).

Outre ce type de coûts individuels, le MCR offre également la possibilité de calculer la charge subjective des destinataires. L'étude KPMG montre que, dans les trois domaines examinés, les réglementations étatiques sont extrêmement complexes en Suisse. 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, ce qui se traduit par de nouveaux frais 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.

Des revendications concrètes

Forts de ce constat alarmant, les délégués du Congrès suisse des arts et métiers réunis

le 28 mai 2010 à Lugano ont adopté la résolution *Pour une politique de croissance favorisée par un allègement durable des PME*. La densité normative de la législation suisse –, que ce soit à l'échelle de la Confédération, des cantons ou des communes – atteint des niveaux inacceptables. Elle empêche une croissance économique durable, compromet l'emploi et fait fi de la contribution sociopolitique essentielle que fournissent chaque jour les PME suisses.

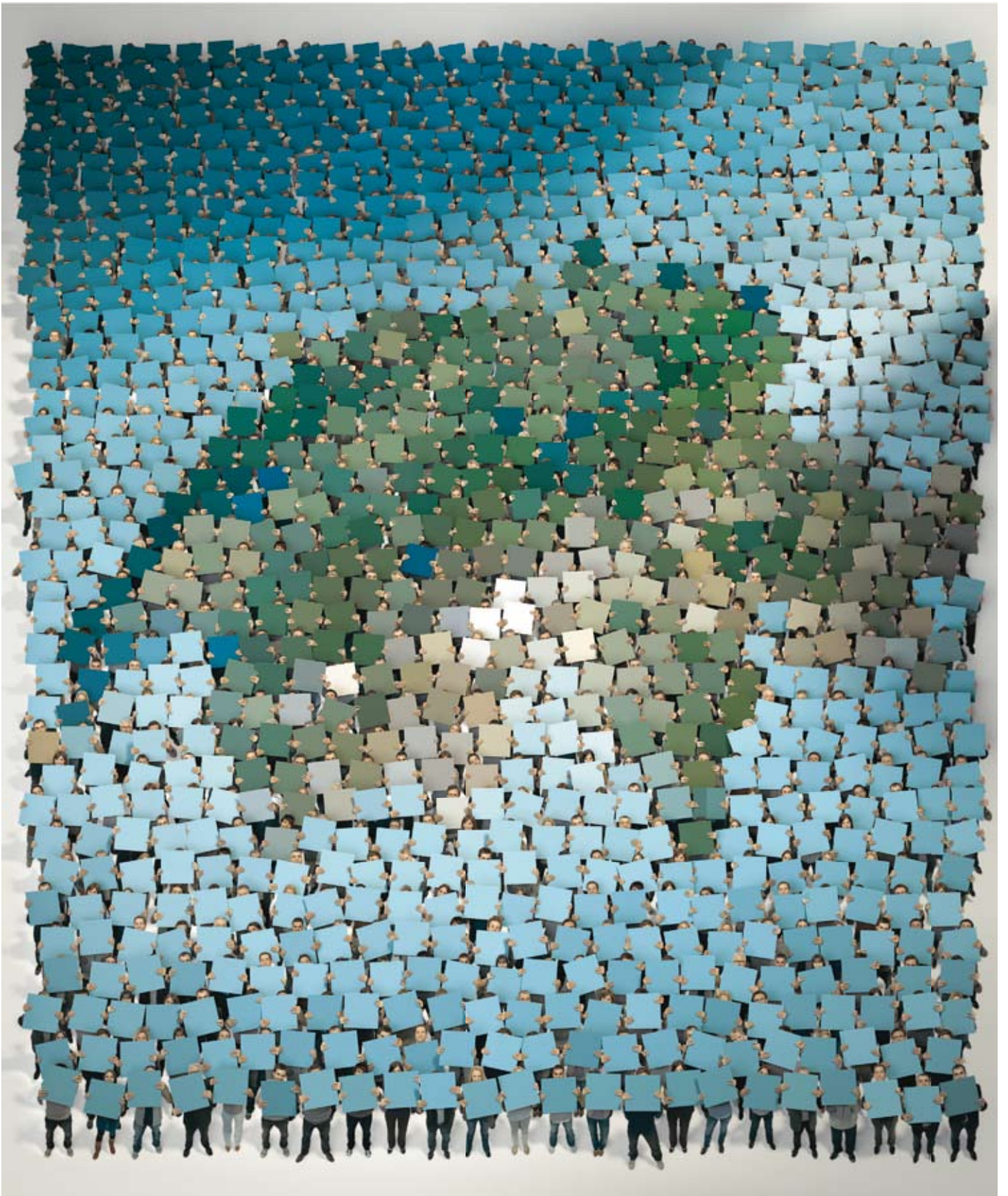
Le Congrès suisse des arts et métiers exige dès lors une réduction des frais causés par des règlements trop contraignants, afin de permettre à l'économie suisse de reprendre durablement sa croissance et de renforcer sa compétitivité. Concrètement, l'Usam demande que cette réduction soit de 20% net, soit de 10 milliards de francs, d'ici à 2018: il ne faut plus qu'une réglementation en vigueur soit remplacée sans que cela entraîne une diminution nette de la densité normative⁴.

Pour que cet objectif soit atteint, l'Usam proposera des changements concrets et des réductions en matière de dispositions légales et d'ordonnances dans les trois domaines examinés, qui grèvent particulièrement les PME. Le MCR simplifie cette démarche puisqu'il calcule les coûts exacts de la réglementation de chaque obligation. Autrement dit, il identifie les obligations et les dispositions légales qui forment la majeure partie des coûts de la réglementation.

Ainsi, l'Usam propose, en partant de l'étude de KPMG, que la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI) actuellement en révision soit complétée en son début par un article de base, qui prévoit des directives globales pour diminuer la réglementation dans le domaine des denrées alimentaires, et que son article 23^a «traçabilité» – qui génère des coûts de la réglementation de près de 580 millions de francs selon l'étude de KPMG – soit adapté. ■

3 Voir le rapport du Conseil fédéral *Simplifier la vie des entreprises* du 18 janvier 2006, p. 7: «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».

4 L'UE et l'Allemagne poursuivent un objectif comparable. La Commission européenne estime à quelque 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 de réduire, d'ici 2012, de 25% les frais de bureaucratie endurés par 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.»



NOUS VOUS OFFRONS 1000 FORCES
SOUS UNE SEULE ENSEIGNE.

 **SWISSprinters**

Nos 1000 collaborateurs dans toute la Suisse se distinguent par des compétences multiples. Votre conseiller personnel se charge d'élaborer une solution qui réunit toutes les prestations indispensables à la réussite de votre projet et qui répond de manière optimale à vos besoins – aussi individuels soient-ils.

www.swissprinters.ch

Conseils officiels aux futurs entrepreneurs

Les conseillers foisonnent, mais on est seul pour passer à l'action.

Celui qui, en Suisse, veut se

mettre à son compte trouve sur

Internet une large gamme de recommandations, de listes de contrôle et de tuyaux destinés aux

futurs entrepreneurs. D'innombrables sites, officiels ou privés, proposent une aide bienvenue et

tout à fait utilisable. Néanmoins, au moment de créer son entreprise, on ne se sent guère traité comme un client par les instances administratives.

J'y avais longuement réfléchi, bien sûr, pesant le pour et le contre. Un plan d'entreprise avait été ébauché, dans ma tête puis sur le papier. Le processus de maturation a duré plusieurs années. En été 2009, ma décision était prise: j'allais fonder ma propre société, HARRY und Partner, spécialisée dans le conseil en communication.

Entre cette décision et mon passage définitif au statut d'indépendant, il s'est passé encore une année, durant laquelle j'ai étudié le marché, établi un réseau et commencé à négocier des contrats. Les résultats ont été tangibles: HARRY und Partner a démarré en septembre 2010 avec trois clients, une base parfaitement viable pour son premier exercice. Un an plus tard, ces accoucheurs font toujours partie de ma clientèle. Jusqu'ici, la marche des affaires correspond pratiquement au meilleur scénario de mon plan d'entreprise: le nombre de mandats et le chiffre d'affaires ont augmenté de manière réjouissante. Indéniablement, le lancement est réussi.

Ce succès revient principalement à trois facteurs:

1. *La préparation intensive.* Elle a inclus d'innombrables entretiens, une étude approfondie de la littérature consacrée aux jeunes pousses («start-up»), tant sur Internet que dans les livres, puis l'élaboration d'un plan d'entreprise qui traduit le résultat de ces recherches.
2. *Un réseautage actif et ciblé.* D'une part, l'établissement de relations correspondait à un concept concret, inscrit dans mon plan, avec des objectifs clairs et des indicateurs mesurables. D'autre part, il répondait à mon envie de m'engager dans quelque chose de nouveau, de participer à des manifestations et à des forums que je ne connaissais auparavant que par ouï-dire.



Danni Härry
Propriétaire et PDG HARRY
und Partner Sàrl, Zurich
info@haerrypartner.ch

3. Un indispensable *capital de chance et de bons amis* qui m'ont donné l'élan nécessaire pendant la période de rodage.

On obtient ce dont on a besoin...

Les futurs entrepreneurs ne peuvent pas se plaindre que leurs questions sur le statut d'indépendant et la création d'une société restent sans réponse. Internet regorge de sites très complets sur ce thème. On y trouve des conseils, des adresses, des guides, des témoignages, des listes de contrôle, des questionnaires et des exercices permettant de simuler la fondation d'une entreprise. L'offre est tellement vaste qu'il est recommandé de sélectionner d'abord les (quelques) sites que l'on compte utiliser pour réaliser son projet. Mieux vaut oublier tout le reste si l'on ne veut pas se noyer dans un flot d'informations.

Personnellement, je me suis concentré sur deux adresses: le portail PME du Secrétariat d'État à l'économie (Seco) www.kmu.admin.ch et la plateforme de création d'entreprise www.gruenden.ch, proposée par l'Office de l'économie et du travail du canton de Zurich.

Presque tous les cantons suisses et de nombreuses organisations économiques offrent sur Internet une assistance à la création d'entreprises, mais la quantité d'informations fournies varie, de même que leur degré d'approfondissement. À cela s'ajoutent les sociétés privées actives sur ce créneau. Non seulement elles vous conseillent, mais elles vous aident concrètement à mettre sur pied une entreprise. Évidemment, leurs services ne sont pas gratuits, mais les tarifs restent généralement abordables.

... mais l'accueil du client laisse à désirer

L'information officielle destinée aux fondateurs d'entreprise est substantielle et ne laisse guère de questions sans réponse. Toutefois, les intéressés souhaitent souvent obtenir une réponse personnelle à certaines de leurs interrogations. Là, Internet atteint ses limites: on n'y trouve pratiquement aucune assistance individualisée et personnelle.

Décrocher son téléphone pour obtenir des informations officielles est souvent une

expérience frustrante. Dans de nombreux cas, la téléphoniste vous renvoie au site Internet de l'office: «Il contient tout ce dont vous avez besoin.» Si vous réussissez malgré tout à joindre le service compétent pour lui poser une question concrète, votre interlocuteur risque fort de se dérober en argumentant qu'il n'est pas possible de «donner rapidement une réponse fiable par téléphone». Ce n'est pas ainsi que fonctionne un vrai service à la clientèle.

Dans les documents qu'elle adresse aux futurs entrepreneurs – en leur impartissant généralement un délai pour faire ce qu'elle leur demande –, l'administration est également très loin d'intégrer la notion de service. Le ton de ces formulaires en est une illustration. Voici, par exemple, ce qu'écrit l'Office fédéral du registre du commerce au futur entrepreneur qui désire savoir si le nom qu'il désire donner à sa firme est déjà utilisé: «Les demandes de recherche sont traitées, sans exception, dans l'ordre de leur arrivée.» Cet avertissement est communiqué automatiquement, même si le requérant n'a sollicité aucun traitement prioritaire.

Toujours aussi péremptoire et bureaucratique, le même formulaire précise: «Il n'est fourni aucun renseignement téléphonique sur les raisons de commerce inscrites. Nous ne pouvons garantir une liste exhaustive de raisons de commerce ou de noms similaires.» À quoi sert-il donc de payer pour obtenir ce renseignement? Étant donné le ton utilisé, le fondateur perplexe ne se hasarde toutefois pas à poser la question. C'est peut-être justement le but recherché par le rédacteur du document.

Parfois, le serpent se mord la queue

Le chemin vers la création d'une entreprise est semé d'embûches. Prises séparément, celles-ci sont maîtrisables. Dans certains cas, cependant, elles sont disposées de telle manière que l'exercice devient difficile: on ne peut franchir un obstacle sans en avoir surmonté un autre qui se trouve plus loin dans le processus et que l'on atteint nécessairement en passant par le premier. Parfois, le serpent se mord la queue.

Au sein de l'Administration fédérale des contributions, la Division principale de la taxe sur la valeur ajoutée en fournit un exemple. Dans sa «Demande d'autorisation en vue d'établir les décomptes selon les contre-prestations reçues» et sa «Déclaration d'adhésion» au taux de la dette fiscale nette, elle exige que le requérant valide le document en apposant non seulement une signature valable, mais également le timbre de sa société. Or, de nombreuses entreprises

attendent de connaître leur numéro de TVA pour commander un timbre, afin de pouvoir y inscrire ce numéro. Comment échapper à ce cercle vicieux? Dans un geste totalement inespéré, l'office a renoncé à insister pour que ma demande soit munie du timbre.

De même, les jeunes pousses ont souvent de la peine à remplir une condition posée par les caisses cantonales de compensation. Elles devraient, en effet, prouver leur indépendance en fournissant, avant même d'entrer en activité, une liste de clients aussi longue que possible. Les autorités se méfient surtout des entreprises individuelles. Les soupçons d'abus qu'elles nourrissent à l'égard de leurs créateurs sont palpables. Les témoignages de plusieurs de mes collègues concordent sur ce point.

C'est également d'une caisse de compensation qu'émane cette «Mise en demeure d'affiliation», formulée sur un ton pour le moins impatient. La caisse rappelle au requérant qu'elle lui a envoyé un «Questionnaire concernant l'affiliation de votre entreprise à une institution de prévoyance enregistrée et à une assurance-accidents». Elle ajoute: «À ce jour, vous n'avez pas réagi. Nous en concluons que vous avez négligé cette obligation légale.» La caisse lui ordonne de faire le nécessaire au plus vite. Le fondateur apprend, médusé, que cet ultimatum est payant: «Nous vous prions de payer les émoluments dans les trente jours.»

Le problème est qu'il n'est pas toujours facile pour une jeune entreprise de trouver une institution de prévoyance. Actuellement, pratiquement toutes les caisses de pension refusent d'accueillir de nouveaux assurés, surtout si ceux-ci ont déjà atteint la cinquantaine. Dans notre cas, la recherche d'une caisse de retraite a duré plus de six mois. Quand une solution s'est enfin présentée, nous en avons informé immédiatement la caisse cantonale de compensation. Cette dernière s'est montrée conciliante et a renoncé à percevoir la taxe mentionnée. ■

Les obstacles administratifs rencontrés par les entreprises: une réflexion d'ordre politique

La «paperasse» n'est pas une invention des autorités, mais la conséquence du système démocratique. Les obstacles administratifs sont évidemment plus lourds pour les petites et moyennes entreprises (PME) que pour les grandes. Pourtant, en matière d'administration, ce sont souvent les petites unités qui trouvent les solutions les plus efficaces. Le fédéralisme est donc une manière de préserver la petitesse des institutions, y compris dans les grands systèmes. Même si les charges administratives ne sont pas du goût des entreprises, peu d'entre elles en sont menacées dans leur existence.



Du point de vue général des PME, la charge administrative représente donc un sujet important qui les concerne davantage que les grandes entreprises. Cette importance doit cependant être considérée à la lumière des autres défis affrontés par les PME.

Illustration: Stephan Bornick

Comme tous les pays du monde, la Suisse n'est pas un État pratiquant le laissez-faire, même si de nombreux non-spécialistes de l'économie préféreraient le croire. Plusieurs domaines de notre vie sont réglementés ou bornés, par volonté démocratique. Les obstacles administratifs – ou, en termes plus neutres, les «charges administratives» – font partie de ce processus. Disons, pour simplifier, qu'elles se composent d'une part des frais d'administration (la «paperasse», le *red*

tape des Anglo-Saxons) et des coûts que le respect des prescriptions impose aux entreprises, d'autre part des gains non réalisés du fait même du respect de ces prescriptions¹.

Si nous avons voulu délibérément que notre vie soit réglementée, il nous faut aussi accepter que quelqu'un que nous avons choisi édicte les règles. Dans la question des obstacles administratifs, il y a donc deux aspects: le «pourquoi» (qui peut toujours être discuté et qui fait l'objet de la formation de la volonté populaire) et le «comment», autrement dit la meilleure manière d'atteindre les buts de la réglementation. Nous avons ainsi affaire à un problème d'optimisation: d'un côté, nous souhaitons savoir que certaines tâches seront accomplies (par l'État); d'un autre (du point de vue des entreprises, par exemple), ces tâches doivent être menées à bien aussi efficacement que possible, autrement dit sans exiger trop de travail ni d'argent². Ce problème peut être résolu de façon non bureaucratique par l'administration, avec le concours des associations professionnelles et des PME, et c'est donc là-dessus que nous nous concentrerons ici.



P^r Urs Fueglistaller
Professeur ordinaire ès PME, directeur du KMU-HSG, université de Saint-Gall



P^r Christoph A. Müller
Professeur titulaire ès PME et création d'entreprise à la HSG et au KMU-HSG (à partir d'octobre 2011, recteur de l'université de Hohenheim, Allemagne)

Un problème plus important pour les PME que pour les grandes entreprises

Les lecteurs de *La Vie économique* connaissent bien l'importance quantitative des PME, qui forment le gros du bataillon (seules trois entreprises sur mille sont de grande taille) et constituent les premiers employeurs de Suisse (deux tiers de tous les salariés). Ce seul fait suffit à justifier que l'on s'intéresse particulièrement aux charges administratives des PME. Ajoutons-y un phénomène qui saute aux yeux: étant donné le caractère fixe de certaines charges administratives, ces dernières pèsent davantage sur les PME. Il peut être difficile de remplir une première attestation de salaire, mais la chose devient plus simple au fur et à mesure, et à partir d'une centaine d'attestations, la procédure peut être automatisée. Il en résulte que la question des charges administratives a une double importance, d'abord du fait du simple nombre des PME, ensuite à cause du poids disproportionné de chaque charge.

Du point de vue général des PME, la charge administrative représente donc un sujet important qui les concerne davantage que les grandes entreprises. Cette importance doit, cependant, être considérée à la lumière des autres défis affrontés par les PME³.

Éloge de la petitesse

L'article de Wolfram Kägi et Harald Meier⁴ s'en fait déjà l'écho: la Suisse est relativement bien classée au palmarès international, et cela a aussi à voir avec sa taille. Décrit à ses débuts comme rêveur, l'auteur du slogan «small is beautiful», Leopold Kohr, était un avocat farouche des petites unités, sa thèse étant que les grandes unités étaient condamnées à décliner, à la longue. Il demandait qu'on revienne à la taille humaine, aux unités restreintes. Il n'est donc pas non plus surprenant que ces dernières soient souvent celles qui trouvent des solutions efficaces; cette observation vaut aussi pour les charges administratives. Que n'a-t-on pas dit des appareils administratifs italien ou indien! Toutefois, lorsque que des administration ne peuvent grandir par nature, c'est une garantie qu'elles ne proliféreront pas, ni ne se complexifieront à outrance. Ce risque d'une taille trop grande, la Suisse l'évite depuis toujours par le fédéralisme. Pour réduire autant que possible les charges administratives, il faudrait donc continuer de cultiver le fédéralisme et de ne s'en écarter que dans des cas dûment motivés.

Un coup d'œil par-dessus les frontières nationales nous donne d'ailleurs un autre exemple de charge administrative raisonna-

ble. Il y a quelque temps, notre institut a pu étudier celle qui pèse sur notre voisine, la Principauté du Liechtenstein, et la comparer au plan européen. Il en a résulté qu'en termes purement formels, le Liechtenstein ne figurait pas (alors) parmi les gagnants pour les critères retenus – comme le nombre de démarches requises pour créer une entreprise ou effectuer une opération commerciale (il était alors question entre autres des «guichets uniques») –, mais que du point de vue subjectif des intéressés, ce nombre était beaucoup moins important qu'on ne l'aurait imaginé. La petitesse du pays faisait que des arguments comme «tout est heureusement au même endroit» et «ici, on se connaît» avaient autant de poids que les simples chiffres.

Des problèmes de branches sous-estimés

L'interdiction de fumer dans les restaurants est exemplaire de ce que les règlements officiels n'affectent pas toutes les branches de la même manière; ce qui est une question de survie pour l'un n'est pour l'autre qu'un problème mineur. Nous voudrions rompre ici une lance en faveur de ceux qui se sentent particulièrement concernés par une disposition administrative et qu'on raille parfois pour leur (apparente) étroitesse d'esprit. Il convient de prendre vraiment au sérieux les soucis des exploitants en question, car ils ne se cabrent pas «pour le plaisir», mais parce qu'il y a un véritable problème à approfondir: les buts de la réglementation valent-ils la peine de menacer la survie d'une exploitation, ou existe-t-il d'autres moyens de les atteindre?

C'est ici qu'intervient le test de compatibilité PME, qui étudie les effets des lois et ordonnances fédérales sur une sélection de PME (en plus de l'analyse d'impact de la réglementation, AIR, qui s'intéresse plutôt aux effets généraux sur l'économie). Du point de vue des PME, le test de compatibilité est certainement une bonne chose, mais il est illusoire de croire qu'il couvre l'entier des problèmes (ce qui n'était sans doute pas l'intention, d'ailleurs), car il s'agit d'un monde trop hétérogène – sans même parler du fait que le test PME représente lui-même une charge administrative! Entre-temps, quelques cantons ont fait des premiers essais de tests de compatibilité, mais il est encore trop tôt pour en tirer des conclusions.

Mesurer intégralement et réellement les effets des charges administratives sur toutes les PME et à tous les échelons de l'État (Confédération, canton, commune) est une tâche pratiquement impossible. Il n'en est que plus important de faire preuve de cir-

Encadré 1

Réglementation et artisanat

Sur le plan politique, le sujet de la réglementation et des charges administratives est surtout discuté dans les milieux des PME; il est moins présent dans les grandes entreprises. Du point de vue historique, l'artisanat – terme que nous aimons reprendre dans les explications historiques – ne s'est pas toujours opposé aux réglementations, ce serait plutôt le contraire. Lorsque les corporations se retrouvent chaque année au *Sechseläuten* zurichois, elles rappellent qu'autrefois, les artisans ont été les premiers à s'être imposé, ainsi qu'à la société de leur temps, des entraves économiques: il reste, toutefois, à savoir si c'était pour leur seul profit, pour se protéger des importuns ou dans l'intérêt de la communauté. On pourrait donc considérer (de manière un peu réductrice) que l'artisanat a été un des co-inventeurs – ou au moins un des précurseurs spirituels – des charges administratives.

- 1 Voir Aymo Brunetti et Eric Scheidegger, «Les grandes lignes du programme de simplification des réglementations économiques», *La Vie économique*, 1/2-2006, p. 5 ss.
- 2 Il faut également bien voir que les autorités ne sont pas les seules à provoquer des charges administratives: il s'en produit aussi au sein des entreprises (p. ex. du fait de la division financière ou de celle des ressources humaines) ou en dehors d'elles (p. ex. sous forme d'enquêtes écrites menées par des universités ou des statisticiens d'associations).
- 3 Autre fait remarquable à ce propos: en Suisse, une grande partie des PME sont des exploitations familiales. À notre connaissance, il n'a jamais été étudié si celles-ci sont plus ou moins touchées par les charges administratives.
- 4 Voir p. 9 ss de ce numéro.

conspicue, de bon sens et surtout de connaissance des entreprises quand on élabore et édicte des prescriptions officielles. Les méthodes citées (test PME ou AIR) sont du moins propices à sensibiliser les esprits aux particularités des PME.

Pas de naufrage des PME en vue

Le directeur de l'Union suisse des arts et métiers, Hans-Ulrich Bigler, s'engage résolument en faveur des PME et dénonce la multiplication des charges et leur ampleur croissante. Il a raison. Comme nous l'avons vu, les réglementations posent un problème d'optimisation: d'un côté, il y a l'État, chargé démocratiquement d'exécuter les directives reçues, de l'autre les entreprises, qui essayent d'obtenir, par leurs arguments et le lobbying, que l'accomplissement de cette tâche ne cause pas trop de dégâts. Il est donc compréhensible aussi que les arguments soient formulés de façon percutante, même si la retenue suisse prévaut! Quelle que soit l'issue du problème d'optimisation, les charges administratives ne représentent en général pas une question de survie pour les PME, sinon pour les exceptions citées, qu'il faut prendre au sérieux. Pour la plupart des PME (et des grandes entreprises aussi), les questions vraiment urgentes sont toutes différentes: que veut la clientèle? que fait la concurrence? quels secteurs d'affaires et quelles technologies seront importants (ou non) à l'avenir? comment survivre à la hausse du franc? comment se financer?

Pour prendre la lunette par l'autre bout, il nous semble également important que les entreprises tentent de comprendre le point de vue des autorités. C'est que nous croyons à la pureté – très helvétique – des intentions de la Confédération, de son administration, des autorités cantonales et des communes, à savoir ne pas inventer de réglementation qui rende la vie inutilement difficile aux entreprises (du moins l'espérons-nous pour l'avenir!). Et même si cela arrivait une fois, ce ne serait certainement pas intentionnellement, mais plutôt par manque de prudence ou, dans le pire des cas, par inattention.

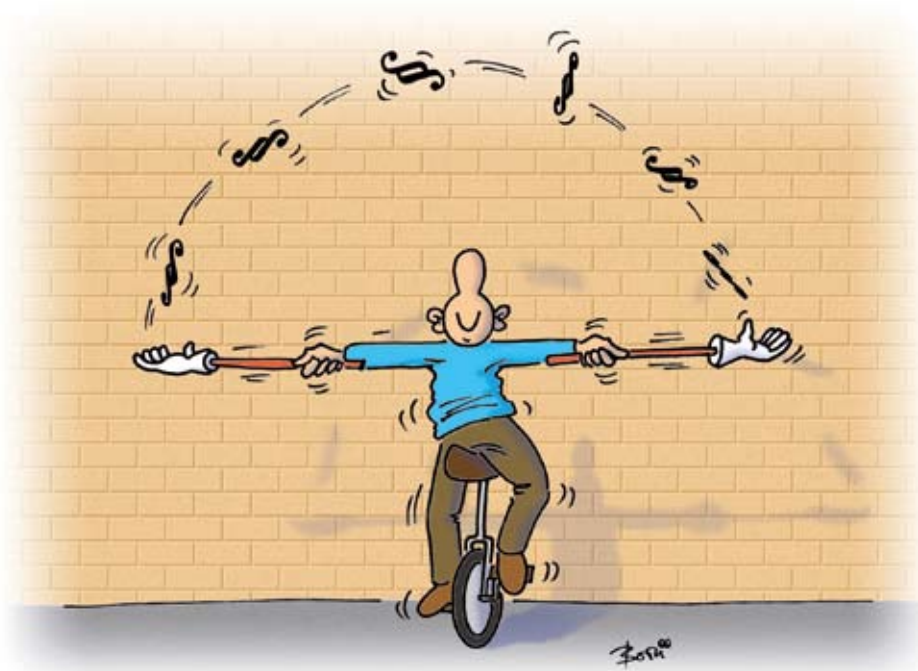
La lecture du sommaire du présent numéro montre que le sujet des «charges administratives» est une préoccupation importante de la Confédération et des entreprises. Entre-temps, d'ailleurs, cette conviction a gagné la plupart des acteurs politiques et étatiques à tous les niveaux. Il est tout aussi évident que les acteurs étatiques – notamment au niveau fédéral – guident les choses dans le bon chemin, ce que l'économie devrait reconnaître. Aux cantons et communes de bouger maintenant dans la même direction!

Malgré toute l'agitation que suscite le sujet, il faut encore une fois retenir que la charge administrative n'est qu'un problème parmi tous ceux que les PME doivent affronter. Elle n'est pas cruciale pour le succès des affaires. Elle est, toutefois, révélatrice de la manière dont l'État traite un des piliers de son économie, à savoir les PME. À cet égard – et grâce à sa démocratie directe –, la Suisse surpasse nettement les pays à régime hiérarchique ou corrompus, mais c'est un avantage qui doit être entretenu en permanence. ■

Pourquoi la simplification administrative est-elle si compliquée?

La perception que les entreprises et les citoyens ont des programmes d'allégement administratif (AA) varie parfois. Même dans les pays où les efforts fournis pour réduire la charge administrative ont fourni des résultats considérables, les bénéficiaires montrent souvent bien peu d'enthousiasme. De nombreux pays ont réagi en élargissant leur programme à l'ensemble des coûts réglementaires et en introduisant des méthodes pour les mesurer portant davantage sur l'aspect qualitatif, complétant ainsi les instruments quantitatifs. La communication et une étroite collaboration avec les milieux intéressés sont, en outre, devenues cruciales. Cet article, dont l'intitulé reproduit celui de la publication éponyme de l'OCDE¹, résume les principales tendances ainsi que l'évolution de l'AA ces dernières années. Il donne également quelques directions pour l'avenir.

¹ OCDE, *Pourquoi la simplification administrative est-elle si compliquée? Perspectives au-delà de 2010*, Paris, 2011.



Moins de charges administratives signifie plus de ressources pour les entreprises qui peuvent les investir dans l'emploi et soutenir ainsi le retour de la croissance. L'allégement administratif devient dès lors essentiel pour surmonter la crise et relancer l'économie.

Illustration: Stephan Bornick

L'AA est un outil utilisé par les gouvernements pour réviser et simplifier les règlements administratifs en vigueur. Le but principal est d'épargner des coûts inutiles à ceux qui y sont sujets pour éviter que leur compétitivité et leur capacité d'innovation ne s'en trouvent entravée. Les programmes destinés à simplifier et à diminuer la charge administrative ont fleuri dans toute l'Europe ces dernières années.



Daniel Trnka
Analyste politique, Division de la politique de la réglementation, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, Organisation de développement et de coopération économiques (OCDE), Paris

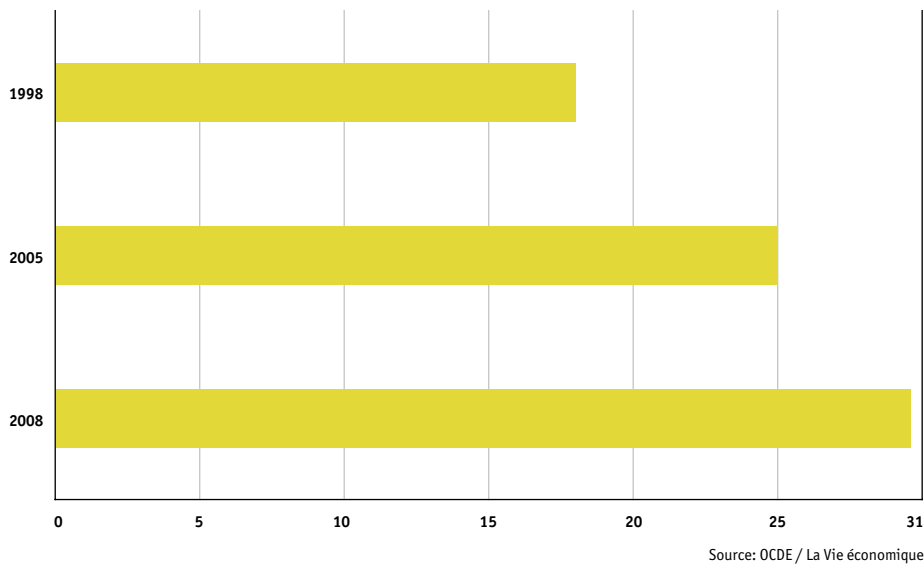
Rétrospective des principales tendances

Le modèle des coûts standard (MCS) sert à quantifier la charge administrative et à identifier des possibilités de réduction. Il a été développé par le gouvernement néerlandais dans les années nonante et adopté depuis quelques années par un nombre croissant de pays. D'autres instruments et processus – passant, par exemple, par la codification et la consolidation ou impliquant la création de guichets uniques – restent souvent dans l'ombre et présentent parfois des caractéristiques qui ne sont pas ou à peine corrélées aux grandes tendances observées.

Comme le montre le *graphique 1*, 30 des 31 États de l'OCDE avait des programmes d'AA en 2008, alors qu'ils étaient 25 en 2005 et 18 en 1998. Nombre d'entre eux ainsi que la Commission européenne les ont récemment achevés ou les compléteront durant les prochaines années. Un des principaux facteurs de cette extension rapide a été l'initiative de la Commission européenne intitulée *Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'UE* lancée en

Graphique 1

Nombre de pays membres de l'OCDE ayant un programme explicite d'allégement administratif, 1998-2008



janvier 2007 et dont le but était de réduire les charges administratives de 25% d'ici 2012.

La récente crise économique a contribué à mettre davantage l'accent sur la question: en effet, moins de charges administratives signifie plus de ressources pour les entreprises qui peuvent les investir dans l'emploi et soutenir ainsi le retour de la croissance. L'AA devient dès lors essentiel pour surmonter la crise et relancer l'économie.

Malgré l'engouement de l'administration et des politiciens pour ces programmes, la perception qu'en ont ceux qui devraient principalement en bénéficier – soit les entreprises et les citoyens – varie parfois. Même dans les pays où les résultats ont été significatifs, l'économie n'a pas exprimé beaucoup d'enthousiasme. Ainsi, les Pays-Bas ont atteint leur objectif qui était de réduire les charges administratives de 25% en 2007. Malgré cela, l'économie a exprimé sa déception devant la «lenteur des progrès» et le fait qu'on ne se soit pas attaqué aux questions réellement importantes, selon elle.

Les raisons de ce pessimisme peuvent être les suivantes:

1. La réduction des charges peut sembler impressionnante en valeur absolue si l'on la lie à l'ensemble de la société ou au secteur privé d'un pays. À l'échelon du simple citoyen ou de l'entreprise, les économies n'ont plus la même importance.
2. Il existe un délai avant que les résultats n'apparaissent aux intéressés.
3. Certains pays se focalisent sur les charges faciles à supprimer, par exemple les règlements périmés ou tombés en désuétude.
4. Les gouvernements ne prennent pas en compte la perception des règlements par

les assujettis. Ceux qui sont considérés comme les plus irritants ne sont pas toujours les plus lourds en termes quantitatifs et inversement.

5. La communication avec les intéressés a pu être négligée dans le passé. Les projets de simplification – telle la réduction des charges administratives de 25 % – peuvent avoir un intérêt pour les médias, mais rester trop abstraits pour le simple citoyen ou l'entrepreneur en termes de bénéfice personnel.

Recommandations pour des projets futurs

Les expériences faites par les États membres de l'OCDE permettent de tirer des leçons et d'émettre des recommandations en matière d'architecture, d'application et d'évaluation des programmes AA.

Élargir et approfondir

La perception que les citoyens ont des succès remportés par leurs gouvernements contre la bureaucratie est largement influencée par leur expérience personnelle. Ainsi, le fait que les principales bénéficiaires de ces économies seront les grandes sociétés peut orienter leur jugement. L'axe du programme AA devrait donc être élargi et ne pas se concentrer sur les seules entreprises, mais s'étendre aux coûts de la réglementation pour les citoyens et le secteur public.

Un autre problème réside dans l'étroitesse relative de la définition des charges administratives. Les programmes AA se concentrent principalement sur une seule partie des coûts réglementaires: les coûts administratifs. Ceux-ci – surtout ceux qui se rapportent au remplissage de questionnaires – sont généralement considérés les plus irritants: ils sont l'expression de la bureaucratie au sens le plus noir du terme. Lutter contre ces coûts peut séduire les politiciens, d'autant plus qu'il n'est pas toujours facile de comprendre pourquoi il faut engager des frais pour se conformer à des obligations en matière d'information. On peut généralement justifier des coûts qui doivent assurer la conformité avec la protection des valeurs de base, telles que l'environnement ou les droits des consommateurs; la tâche est plus ardue dans le cas des obligations en matière d'information.

La réduction des coûts administratifs peut sembler un «pari facile». Assez étonnamment, cela n'est pas toujours le cas. Ainsi le Conseil de l'industrie et du commerce suédois pour une meilleure réglementation (NNR) a estimé que les coûts administratifs constituaient moins de 30% des coûts réglementaires, et ce pour toutes les entreprises.

Le NNR se plaignait que, comparés aux coûts financiers et matériels des réglementations, les coûts administratifs suscités par celles-ci ne représentent qu'une petite partie des coûts réglementaires acquittés par les entreprises, leur réduction n'a donc qu'une importance mineure pour ces dernières².

Une catégorie de coûts réglementaires doit être considérée séparément: ceux suscités par l'irritation. En raison de leur caractère subjectif, il est difficile sinon impossible de les quantifier. On peut les définir comme des coûts qui sont ressentis comme des contrariétés en raison du fait qu'il est impossible de voir ou de comprendre la raison d'être de l'obligation, ou encore que la conformité aux objectifs de ladite réglementation est irréalisable. La perception du fardeau que représente une réglementation peut différer de sa mesure quantitative. L'UE, après avoir évalué les coûts administratifs existants, conclut que *le degré d'irritation provoqué par une obligation d'information (facteur d'irritation) est très souvent non corrélé à la charge administrative imposée*³.

Compléter les analyses quantitatives avec des méthodes qualitatives

Les gouvernements devraient quantifier les charges administratives et se fixer des cibles chiffrées de réduction. Il faut, toutefois, toujours faire attention à l'efficacité. Une des questions importantes que doivent résoudre les pays qui se préoccupent des charges administratives est de trouver la bonne méthode. La MCS est relativement compréhensible et facile à implanter. Les chiffres qui en résultent sont simples à présenter aux médias et au grand public. Les expériences faites par les États membres montrent, cependant, que ce procédé peut se révéler onéreux, spécialement quand le coût de toute la réglementation en vigueur est quantifié dans le cadre de ce que l'on appelle les mesures de référence et lorsque des sociétés privées sont mandatées pour ce faire.

Certains pays se sont, dès lors, concentrés sur des domaines prioritaires, identifiés en coopération avec les intéressés, principalement les milieux économiques. Il en est ressorti que le principe de Pareto pouvait s'appliquer aux charges administratives: 20% des règlements provoquent 80% des charges.

La MCS est une technique purement quantitative, qui exprime les charges en termes monétaires. Certains pays ont décidé d'introduire davantage de méthodes qualitatives, soit pour compléter les études quantitatives soit pour les remplacer. Les techniques qualitatives ne tentent pas d'exprimer les charges administratives sous forme de mesures; elles préfèrent travailler avec des in-

formations qui peuvent être subjectives et non quantifiables, mais représentent des indications utiles dans l'effort de simplification. Les études de perception en font partie.

Une meilleure intégration

L'AA devrait s'intégrer et être coordonné à d'autres activités liées à la réforme de la réglementation. À défaut, il est à craindre que les synergies des différentes approches ne se complètent pas pleinement. Des ressources peuvent être également gâchées sur des projets parallèles tels que la codification de documents administratifs qui doivent être amendés dans le cadre du programme de réduction des charges administratives. Les structures institutionnelles peuvent constituer l'un des principaux facteurs favorisant ou entravant les efforts de coordination.

Une étape supplémentaire dans l'intégration consisterait à coordonner l'AA avec d'autres politiques et instruments liés à la qualité des réglementations. Le plus important en ce domaine est de coupler les simplifications ex-post avec les évaluations ex-ante. Des tendances contradictoires peuvent provoquer des tensions significatives. La réduction des charges administratives inutiles demandée se heurte à l'introduction de nouveaux règlements, lesquels peuvent provenir:

- de demandes issues d'institutions internationales ou supranationales;
- du désir d'accroître les normes de qualité et de sécurité au niveau national;
- de montrer au plan politique que «quelque chose a été fait».

Une partie de la réponse à ces problèmes réside dans une analyse d'impact ex-post de la réglementation renforcée par une étude ex-ante de la charge administrative.

Le renouvellement des processus par les TIC et les guichets uniques montre que l'AA et la cyberadministration peuvent mieux s'intégrer. Les TIC sont de plus en plus utilisées pour simplifier les charges administratives des citoyens, de l'économie et des pouvoirs publics. Le ministère de l'Intérieur néerlandais estime que 40% de ces réductions de charges incombant aux citoyens proviennent des TIC.

Constatons, toutefois, que les preuves de cette forte intégration aux niveaux des institutions et des développements politiques sont peu nombreuses. Ces deux domaines évoluent souvent séparément et n'exploitent donc pas pleinement les synergies possibles.

Structures institutionnelles, communication et évaluation

La coordination et le suivi des projets AA exigent des structures institutionnelles effi-

² Voir NNR, *NNR Regulation Indicator 2008*, Stockholm.

³ Voir la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: *Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'UE. Plans sectoriels d'allègement et actions pour 2009*, COM(2009) 544 final, Bruxelles, 2009.

caces. Celles-ci doivent refléter le soutien que les plus hautes autorités accordent à la question ainsi que l'approche globale du gouvernement (comités interministériels, groupes de travail). On perçoit également une nouvelle tendance à créer des instances consultatives ou à les renforcer dans le domaine de l'AA. Ces dernières jouissent généralement d'un niveau d'indépendance élevé et représentent les protagonistes extérieurs.

La communication avec les intéressés doit être renforcée. Ils doivent être activement impliqués dans le processus AA. Cette communication est cruciale pour atteindre les objectifs, car seuls ceux qui subissent les réglementations peuvent informer valablement sur la façon de se conformer aux obligations auxquelles ils sont soumis. Elle doit également se poursuivre après que les objectifs aient été atteints: en effet, la perception de l'importance et de l'utilité de ces projets par les intéressés joue un rôle déterminant dans l'évaluation globale de leur succès.

Les efforts en matière d'AA devraient être évalués en fonction de leur contrevaletur monétaire. Il faudrait développer une stratégie en la matière avant de lancer un projet. L'évaluation ex-post doit porter au-delà de la cible établie par les décideurs politiques et analyser le bénéfice réel du programme en termes de bien-être social et de compétitivité industrielle. En plus de l'adéquation de la méthodologie adoptée en matière de quantification, l'évaluation doit s'assurer que les mesures de réduction approuvées n'engendrent pas de nouveaux coûts pour les entreprises ou d'autres agents comme les consommateurs ou les pouvoirs publics. Elles ne doivent pas être à l'origine de pertes d'informations significatives en raison de l'élimination ou de la simplification de l'obligation.

Conclusion et perspectives

L'AA devrait continuer de figurer parmi les plus importantes tâches gouvernementales à effectuer ces prochaines années. Il est hautement probable que ces initiatives ne seront pas d'un succès aussi facile qu'envisagé il y a quelques années. La perception des bénéficiaires – économie et citoyens – ne sera pas très positive et les gens continueront de se plaindre de la pression bureaucratique et du foisonnement de la paperasse. Cela ne signifie en aucun cas que les efforts consentis pour simplifier l'administration doivent être condamnés ou abandonnés.

Les projets AA doivent être ajustés, élargis, approfondis et mieux ciblés. Les outils quantitatifs doivent être complétés par des enquêtes qualitatives. Les effets qu'ont de tels projets sur la croissance économique, la créa-

tion d'emplois, l'innovation, etc. doivent être clairement présentés afin que les décideurs et les intéressés soient persuadés de leur utilité. Les gouvernements devraient également procéder à des enquêtes d'opinion afin de comprendre les sentiments que suscitent les réglementations chez les entrepreneurs et les citoyens, le but étant d'améliorer la perception des réformes entreprises.

L'OCDE continuera d'analyser l'évolution dans le domaine AA. Elle soutiendra ses membres comme les autres et les aidera à remplir leurs objectifs de la manière la plus efficace possible. ■

Encadré 1

Bibliographie

- Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation (NNR), *Regulation Indicator 2008*, Stockholm, 2008.
- OCDE, *Éliminer la paperasserie. La simplification administrative dans les pays de l'OCDE*, Publications de l'OCDE, Paris, 2003.
- OCDE, *Éliminer la paperasserie. Les stratégies nationales pour simplifier les formalités administratives*, Publications de l'OCDE, Paris, 2006.
- OCDE, *Cutting Red Tape: Administrative Simplification in the Netherlands*, Publications de l'OCDE, Paris, 2007; résumé en français.
- OCDE, *Surmonter les obstacles à la mise en œuvre des stratégies de simplification administrative. Orientations destinées aux décideurs*, Publications de l'OCDE, Paris, 2009.
- OCDE, *Better Regulation in Europe: Denmark*, Publications de l'OCDE, Paris, 2010; résumé en français.
- OCDE, *Pourquoi la simplification administrative est-elle si compliquée? Perspectives au-delà de 2010*, Publications de l'OCDE, Paris, 2010.
- Radaelli C.M., *Cracking Down on Administrative Burdens: Why Business is not Latching on*, Occasional Paper, Centre for Regulator Governance, université d'Exeter, 27 juin 2007.

Le Forum PME doit être renforcé

Ces dernières années, le Conseil fédéral a consacré plusieurs rapports à l'allégement administratif des entreprises et des initiatives parlementaires ont été déposées à ce sujet. Tous ces efforts sont malheureusement restés vains: depuis plusieurs années, on observe une augmentation préoccupante des coûts administratifs acquittés par les entreprises en raison de l'explosion des réglementations au niveau de la Confédération, des cantons et des communes. Une étude scientifique, menée sur mandat de l'Union suisse des arts et métiers (Usam), a estimé l'ensemble des coûts générés par la réglementation à 50 milliards de francs. Cette tendance pénalise les entreprises au premier chef et plus particulièrement les PME, car les charges imposées par les pouvoirs publics ne dépendent ni de la taille de l'entreprise ni du nombre de ses employés.



Bruno Zuppiger
Conseiller national et président de l'Union suisse des arts et métiers usam

Les travaux d'ordre administratif n'entraînent pas seulement des pertes de temps et des frais financiers supplémentaires, ils sont aussi susceptibles de porter atteinte à la marge de manœuvre des entreprises et à leur liberté de décision. D'un point de vue macro-économique, cela affaiblit la croissance économique et la compétitivité internationale de notre pays, mettant ainsi en danger un nombre important d'emplois.

Inverser l'inflation des coûts réglementaires

Pour inverser cette tendance, le Congrès suisse des arts et métiers a adopté une résolution en mai 2010 intitulée *Pour une politique de croissance favorisée par un allègement durable des PME*, qui exige une réduction des coûts de la réglementation. Elle demande que les charges administratives liées aux normes juridiques existantes soient réduites de 20% d'ici à 2018, soit de dix milliards de francs. Pour mettre en place ce procédé complexe, il est impératif d'inventorier ces coûts avec précision.

J'ai tout d'abord déposé un postulat au Conseil national qui demande au Conseil fédéral de présenter un rapport jusqu'à fin 2011 sur la mesure des coûts de la réglementation étatique. Jean-René Fournier, membre du Comité directeur de l'Usam, a également déposé un postulat similaire au Conseil des États en juin 2010. Les deux interventions ont été transmises en septembre 2010. Les autorités fédérales reconnaissent ainsi que les coûts effectifs découlant de la réglementation ne sont pas connus et qu'ils doivent être par conséquent mesurés. Le Conseil fédéral a décidé de présenter un rapport d'ici à 2013; celui-ci regroupera les coûts de la réglementation de quinze domaines représentant des charges particulièrement importantes pour les entreprises.

Mieux vaut prévenir que guérir. L'adage bien connu s'applique également à toute stratégie d'allégement administratif des entreprises digne de ce nom. En clair, des garde-fous doivent être mis en place en amont du processus législatif afin de tuer dans l'œuf les velléités de l'État à élaborer de nouvelles et coûteuses normes. De prime abord, la Confédération semble disposer des

instruments adéquats pour mener à bien cette tâche: le Forum PME et l'Analyse d'impact de la réglementation (AIR).

Donner plus de compétences au Forum PME

Depuis 2000, l'AIR prescrit que tous les messages du Conseil fédéral contenant une proposition de loi ou d'ordonnance doivent comporter un chapitre sur les conséquences économiques envisagées et les différents acteurs concernés, en particulier les PME. Or, l'expérience montre que l'efficacité de ce dispositif laisse largement à désirer. L'Usam estime qu'il y a lieu de réactiver le dispositif existant, sans qu'il soit nécessaire de mettre en place un appareil administratif coûteux. La recette est simple et s'articule autour de deux mesures principales: élargir le champ d'examen de l'AIR aux charges administratives et renforcer les compétences du Forum PME.

Concrètement, cela signifie que tout rapport mis en consultation par l'administration fédérale doit contenir – outre une analyse des conséquences financières du projet et de sa compatibilité avec le droit européen (comme c'est le cas aujourd'hui) – un chapitre présentant une estimation des coûts de la nouvelle réglementation pour les entreprises. Autrement dit, les offices fédéraux devront jouer un rôle actif à un stade précoce lors de l'élaboration d'une loi et vérifier que le projet est compatible avec les PME.

Tout cela doit se dérouler sous l'égide d'une instance de contrôle de la réglementation. Ce rôle incombe logiquement au Forum PME, dont les compétences doivent par conséquent être renforcées. Le forum doit se concentrer sur les coûts de la réglementation en exerçant non seulement une fonction de contrôle, mais aussi de coordination, et garantir que les analyses nécessaires sont effectivement menées par les offices responsables. Si l'on constate lors de l'examen des projets que ceux-ci engendrent des charges administratives supplémentaires, le Forum PME doit pouvoir les renvoyer aux autorités, à charge pour elles de les remanier.

Une nouvelle maîtrise de la législation

La Suisse a dû effectuer, ces dix dernières années, un intense travail législatif. Les besoins étaient surtout importants dans le domaine social ainsi que dans l'environnement et l'énergie. Il a fallu, en outre, s'adapter aux normes internationales et transposer les conventions signées. Les restrictions auxquelles devaient faire face les entreprises se sont petit à petit accrues. La rationalité économique n'était généralement pas prise en compte. On a négligé les questions de coûts et d'utilité ainsi que les conséquences sur des variables économiques telles que l'emploi, les investissements ou l'attrait de la place économique. Insidieusement, le libéralisme économique suisse a perdu du terrain.



Esther Gassler
Conseillère d'État, directrice du département de l'économie publique du canton de Soleure

Le Conseil fédéral s'efforce, depuis quelques années, de contrôler les coûts de la réglementation. Je constate, en tant que membre du Forum PME, que cette volonté se heurte constamment aux réalités politiques. La sublime intention qui consiste à tout régler – et si possible pour l'éternité – demeure très importante dans notre pays. Les mesures prises par la Confédération et de nombreux cantons pour diminuer la charge administrative de l'économie – et plus particulièrement des PME – sont des pas importants. C'est seulement ainsi que l'envie de régler sans réserve et donc de restreindre la liberté économique peut être contrebalancée.

Effectuer des analyses coûts-bénéfices systématiques, mais raisonnables

Il est pour moi indispensable que les nouvelles règles législatives – particulièrement au niveau des ordonnances – fassent l'objet d'une large analyse d'impact de la réglementation (AIR). De cette façon, on prendra non seulement en compte les désirs de l'économie, mais on établira le plus complètement possible les conséquences pour la société et l'environnement. Une intervention législative peut satisfaire un besoin de réglementation, mais aussi avoir des impacts secondaires qui ne sont pas toujours prévisibles. Il est pour cette raison impératif que les nouvelles réglementations soient soumises à une analyse coûts-utilité avec les instruments appropriés, comme le test de compatibilité PME. Une pesée globale des intérêts devrait justifier l'aval accordé à d'éventuelles conséquences économiques sur la croissance, l'emploi ou autres. Il faut, de même, étudier d'autres options à meilleur coût ainsi que les problèmes que pose le déroulement de l'exécution.

La mesure systématique des coûts provoqués par les nouvelles réglementations semble largement acceptée aujourd'hui. Toutefois, comme souvent, le diable se dissimule dans les détails. Des résistances se dessineront parmi les «inventeurs» de la réglementation. Cette procédure aura aussi des effets négatifs. Il faut particulièrement prendre au sérieux l'attitude de refus qui s'ensuivra si la fixation des suites de la réglementation doit entraîner des dépenses considérables. Il

conviendra, dans ce cas, de peser très exactement les dépenses et les conséquences pour l'économie de la règle appropriée.

Un doute très important s'impose surtout si on exige une étude générale de l'ensemble du droit actuel menée avec les méthodes et les modèles de coûts les plus dispendieux. Une telle procédure occasionne des frais, est opaque et n'a généralement pas beaucoup d'effet. On doit, en outre, s'attendre à ce que de nouvelles attentes soient avivées et donc qu'on mette en doute une application législative qui n'avait jusqu'ici posé aucun problème.

Réglementer avec mesure et selon le bon sens

En tant que directrice de l'économie publique, il me paraît évident que l'État a la charge d'étudier périodiquement la réglementation en vigueur, que ce soit au niveau du sens ou de l'utilité. Cela ne nécessite pas de connaissances spéciales en méthodologie, mais principalement un solide bon sens, de bons contacts avec les entreprises et du flair pour que l'économie, la politique et l'administration puisse vivre ensemble.

La sensibilisation au thème de l'allègement administratif a, toutefois, déclenché quelque chose. C'est ainsi que certains obstacles administratifs ont été levés ces dernières années par la suppression de dispositions et d'autorisations superflues et redondantes ou par des simplifications lors de l'accomplissement du devoir d'information (par exemple: échange de données par voie électronique pour déclarer les salaires soumis à l'AVS). L'extension de la cyberadministration continuera d'être essentielle en ce domaine.

Le principal demeure toujours l'attitude des intéressés. La «mentalité de fonctionnaire» volontiers citée à plusieurs endroits appartient très largement au passé. Les entreprises sérieuses remplissent leurs devoirs d'informer envers l'État sans réels problèmes. L'allègement administratif est une tâche permanente pour un État mince. Il faut, cependant, faire attention à ce que cela n'entraîne pas un surcroît de dépenses pour l'une ou l'autre partie. ■

Les réglementations apportent aussi des bénéfices

La bureaucratie fatigue. Une réglementation mise en œuvre de façon efficace est assurément dans l'intérêt de tous. Le poids de l'administration suisse a, toutefois, toujours été surestimé. Il est faux de rejeter les règlements parce qu'ils génèrent des coûts et de les condamner en bloc. Ils servent des objectifs politiques décisifs qui apportent aussi des bénéfices. Il faut donc adopter une optique différenciée et les coûts absolus ne sont certainement pas la bonne manière d'évaluer des règlements.

Personne n'aime la bureaucratie. Or, la réglementation – qu'elle concerne la sécurité au travail, la sécurité sociale ou l'environnement – est de nature à en créer. Que celle-ci doive être conçue de manière à ce que son application soit la plus efficace possible ne fait aucun doute. Il ne faut, toutefois, pas perdre ses objectifs de vue. Toute loi, ordonnance et autres sont là pour atteindre ceux que le processus politique juge importants et utiles. Les coûts absolus qu'entraînent l'application des règlements et dont l'Union suisse des arts et métiers (Usam) fait son cheval de bataille ne sont pas le bon instrument pour les évaluer.

Une réglementation peu coûteuse en comparaison internationale

On peut, par exemple, comparer au plan international la charge que suscite la réglementation pour l'économie. Cela permet de prendre en compte l'impact de la réglementation sur la compétitivité des entreprises suisses. Or, en ce domaine, notre pays se comporte bien. Les petites entreprises employant quelque vingt salariés supportent des charges administratives qui, pour les réglementations importantes, n'atteignent pas la moitié de ce qu'elles sont, par exemple, en Allemagne ou en Autriche.

Le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) effectue, en outre, depuis plus d'une dizaine d'années des analyses d'impact de la réglementation (AIR) portant sur les principaux projets de loi. De plus, si la méthode utilisée et les calculs effectués ne forment pas le dernier mot de la science, les AIR entreprises montrent que les nouvelles réglementations diminuent les coûts ou encore que leur utilité les dépasse nettement.

Celui qui ramène la réglementation à ses coûts globaux doit également leur associer leur utilité globale. Ce n'est pas simple: l'utilité est difficile à mesurer et ne s'adresse pas directement et forcément aux entreprises. Une telle analyse coût-utilité a été effectuée pour l'appel aux médecins du travail et autres spécialistes de la sécurité au travail (MSST). Le Seco a évalué à 600 millions de francs le coût engendré par la mise en œuvre de cette directive. Son utilité pour la seule prévention des accidents est, par contre,

chiffrée à un milliard de francs. Il faut y ajouter les coûts de maladie évités qui s'élèveraient à environ un autre milliard de francs. Si on ne considère que l'aspect économique, la directive MSST représente un supplément d'utilité de plus d'un milliard pour les entreprises suisses.

Ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain

L'Usam a joint à ce calcul des coûts – unilatéral à nos yeux – plusieurs exigences. Celles-ci sont très critiquables:

1. Elle veut d'abord réduire de 20% d'ici 2018 les coûts suscités par la réglementation. Dans le cas où les bénéfices excèdent le prix à payer – comme on l'a vu avec la directive MSST –, cela pourrait coûter très cher.
2. Elle demande, ensuite, que les coûts de la réglementation soient mesurés systématiquement. Il n'y a rien à objecter à cela si la même mesure s'applique aux bénéfices retirés.
3. Elle désire, par ailleurs, que la réglementation soit contrôlée par une instance dédiée consacrée aux PME. Cela risque fortement d'entraîner de nouveaux coûts: cette instance devrait disposer d'informations dont le relevé est accusé de provoquer des coûts de réglementation.
4. Elle exige, enfin, une disposition de caducité dans la législation. Ce n'est certes pas inintéressant. Peut-être qu'une décision comme la réforme des entreprises II deviendrait, elle aussi, caduque après cinq ans. L'application pratique est, néanmoins, difficilement imaginable. L'ensemble de la législation environnementale doit-elle être remise en question tous les cinq ans? Et cela n'augmenterait-il pas massivement l'insécurité du droit, que dénonce également l'Usam?

Il est donc important que le débat sur l'allègement administratif n'amène pas à jeter le bébé avec l'eau du bain. Il ne faut jamais perdre de vue l'utilité des règlements, sans quoi l'allègement recherché se transforme en une transaction à perte.



Martin Flügel
Président de Travail.
Suisse, Berne