

Une réglementation différenciée pour décharger les entreprises ?

La réglementation différenciée est souvent citée, avec la clause d'exemption, comme un moyen d'alléger le fardeau administratif ou réglementaire des entreprises. S'il est avéré qu'un tel système peut profiter aux PME, il est nécessaire de l'appliquer au cas par cas. *Bertrand Bise, Nicolas Wallart*

Abrégé Le Conseil fédéral souhaite soulager au maximum les entreprises dans leurs tâches administratives, ce qui va dans le sens d'une amélioration des conditions-cadres offertes à notre économie. La réglementation différenciée, qui peut être couplée à un système à options, constitue une possibilité. Elle existe déjà en Suisse, comme dans l'Union européenne, sous différents visages. Pour qu'une telle réglementation (avec ou sans système à options) ait un sens, il lui faut remplir trois critères : juridique, de subsidiarité et économique. On ne peut donc la recommander qu'après avoir soigneusement étudié le domaine concerné et analysé le contexte, la réglementation actuelle, la base légale créée ou modifiée ainsi que les interactions avec le reste du système réglementaire.

La charge administrative et les coûts de la réglementation supportés par les entreprises sont un thème récurrent du débat politique. Le Conseil fédéral se penche régulièrement sur cette question. Il s'agit de soulager au maximum les entreprises et d'offrir les meilleures conditions-cadres à notre économie. Pour ce faire, différentes possibilités s'offrent au législateur. Cet article se focalise sur une mesure spécifique, la réglementation différenciée, qui peut être couplée à un système à options.

Légiférer en fonction d'un objectif

Avec la réglementation différenciée, il ne s'agit pas de savoir s'il faut légiférer, mais comment le faire en fonction d'un objectif de politique publique. Deux options s'offrent au législateur pour alléger la réglementation de certaines entreprises :

- créer une réglementation simplifiée ;
- mettre en place une clause d'exemption.

Le passage entre réglementation ordinaire et système simplifié est la plupart du temps automatique pour les entreprises qui remplissent certaines conditions. Par exemple, celles qui ne dépassent pas une certaine taille peuvent bénéficier d'un système simplifié ou même être exemptées.

Il est néanmoins possible d'offrir une marge de manœuvre aux entreprises et de les laisser choisir le système par lequel elles préfèrent être régies. Celui-ci, com-

munément appelé « opting », peut prendre les formes suivantes (voir *illustration 1*) :

1. « Opting out » : permet à une entreprise d'être exemptée d'une réglementation.
2. « Opting in » : permet à une entreprise de se soumettre à une réglementation à laquelle elle n'est pas soumise de manière obligatoire ;
3. « Opting down » : permet de passer de la réglementation ordinaire à la réglementation simplifiée ;
4. « Opting up » : permet de passer de la réglementation simplifiée à la réglementation ordinaire.

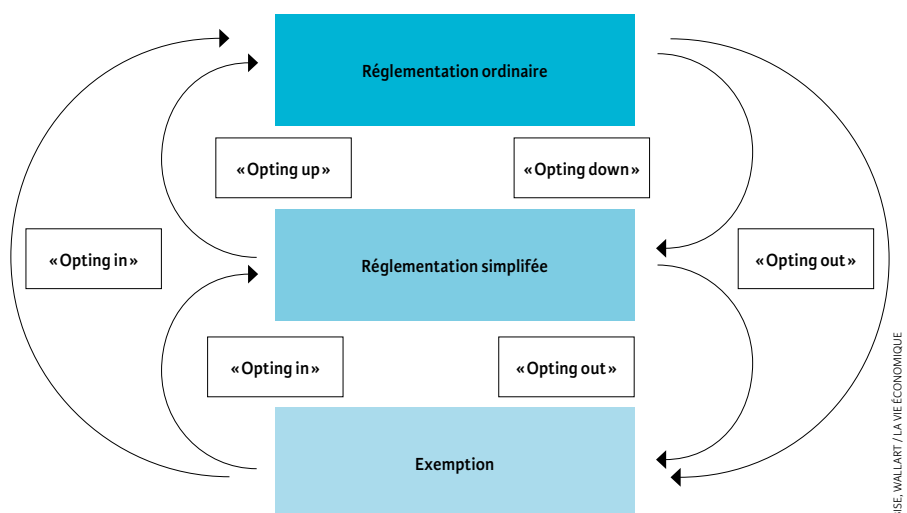
La légalité d'un tel système repose sur l'article 8 de la Constitution fédérale. En effet, l'égalité de traitement « constitue un droit fondamental qui s'impose naturellement aussi au législateur »¹. La réglementation différenciée, en prévoyant des régimes juridiques différents selon les caractéristiques essentielles des entreprises, a justement pour but de réaliser ce principe.

Une diversité de modèles

En Suisse, le droit de la révision, via les articles 727 et 727a du Code des obligations (CO), exempte d'un contrôle ordinaire les entreprises remplissant certains critères. Ces firmes doivent néanmoins se plier à un contrôle restreint (art. 727a CO). Elles bénéficient ainsi d'une *réglementation simplifiée*. En outre, ce même article prévoit, à son alinéa 2, une possibilité d'« opting out » pour les microentreprises de moins de dix em-

¹ Robert J. Danon, *Avis de droit – La constitutionnalité des mesures fiscales proposées par la troisième réforme de l'imposition des entreprises (IRIE III)*, juin 2015, p.32

III. 1. Réglementation différenciée et système à options





La Finlande est-elle un exemple ? Les petites entreprises – à l’instar de cette boutique à Helsinki – paient la TVA une fois par an et non mensuellement.

ployés. Le droit de la révision est empreint d’une certaine flexibilité. En effet, il laisse aux entreprises qui n’ont pas l’obligation de se soumettre à un contrôle ordinaire la liberté de s’y astreindre volontairement : cela s’apparente à un « opting up ».

La loi sur la TVA constitue un autre exemple : toute personne exploitant une entreprise est en principe assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée. Néanmoins,

l’article 10, al. 2, LTVA libère certains exploitants de cette obligation, notamment lorsque le chiffre d’affaires de l’entreprise est, sur une année, inférieur à 100 000 francs (*exemption*).

Dans l’UE, une directive² du Parlement européen instaure un cadre d’action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le dévelop-

² Directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d’action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable.

pement durable. Le paragraphe 1 de l’article 6 permet d’exempter les microdistributeurs ne vendant que des produits à usage non professionnel, à moins qu’il ne s’agisse de pesticides spécialement dangereux (*exemption*).

En Finlande, les entreprises paient la TVA mensuellement. Celles dont le chiffre d’affaire est inférieur à 25 000 euros peuvent, toutefois, décider de s’acquitter de cette taxe une ou quatre fois par année (*réglementation simplifiée avec options*).

Les critères d’évaluation

Pour que la réglementation différenciée (avec ou sans système à options) ait un sens, il lui faut remplir trois critères : juridique, de subsidiarité et économique.

Le critère *juridique* doit être vérifié en premier. Une base légale prévoyant une réglementation différenciée ne doit, bien entendu, pas déroger à une norme constitutionnelle ou légale de niveau supérieur ni au droit impératif international. La réglementation différenciée doit pouvoir se fondre dans le cadre légal suisse, ce qui implique par exemple le respect de l’égalité de traitement.

La question de la *subsidiarité* est primordiale dans le cadre d’une politique d’allègement administratif efficace. En effet, une bonne réglementation se doit d’être la moins lourde possible pour les entreprises. La simplification peut parfaitement les concerner sans distinction. Elle peut aussi être différenciée suivant les catégories d’entreprises, ce qui constitue la meilleure possibilité (« second best ») après une simplification plus générale.

Le critère *économique* s’articule suivant six composantes (ou « sous-critères ») à remplir (voir *illustration 2*) :

1. La première, « Bénéfices nets de la réglementation », demande de comparer les bénéfices/coûts engendrés par les réglementations différenciée et ordinaire. En effet, une réglementation simplifiée ou une exemption peut diminuer le niveau de protection lié à la réglementation, ce qui entraîne une diminution des bénéfices. Il importe que les bénéfices nets (soit les bénéfices bruts moins les coûts) de la réglementation différenciée soient supérieurs à ceux de la réglementation ordinaire pour envisager un tel système.

2. Les autres sous-critères prennent en compte les coûts additionnels que peuvent engendrer une réglementation différenciée et son éventuel système à options.

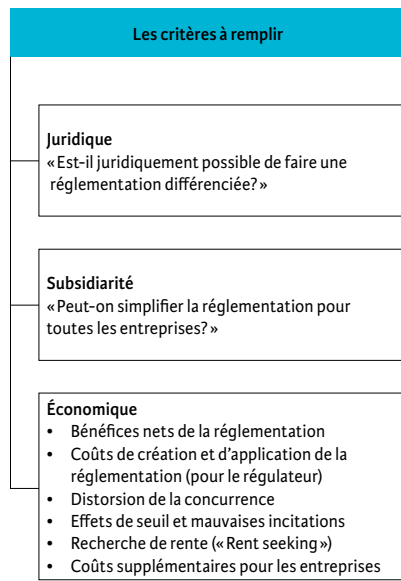
On trouve, en premier lieu, les « coûts de création et d'application de la réglementation ». Le système mis en place peut en effet être coûteux pour l'administration, que ce soit pour le créer, l'appliquer ou le contrôler.

3. Une réglementation différenciée peut instaurer une « distorsion de concurrence ». C'est le cas lorsque certaines catégories d'entreprises obtiennent par son biais un avantage par rapport à d'autres entreprises se trouvant dans une situation similaire.

4. Des risques « d'effets de seuil et d'incitations inadéquates » existent pour les entreprises qui passent d'une catégorie à l'autre. Ils doivent être évalués. Par exemple, si plusieurs réglementations réduisent les charges administratives pour les sociétés de moins de cinquante employés, le risque qu'elles décident de rester en-dessous de ce seuil est plausible. Cela peut constituer un frein à la croissance et à la création d'emplois.

5. Dans le même ordre d'idée, la « recherche de rente » peut constituer un effet pervers de la réglementation différenciée. Différents groupes d'intérêt voudront faire en sorte que les seuils mis en œuvre dans la réglementation différenciée leur soient

III. 2. Réglementation différenciée : les trois critères à remplir



BISE, WALLART / LA VIE ÉCONOMIQUE

favorables. La réglementation perdra ainsi de son efficacité.

6. Pour finir, il est important de rappeler qu'une différenciation de la réglementation s'accompagnera obligatoirement d'une complexification de la législation. Les entreprises, en lisant la loi, doivent

comprendre rapidement les différentes options qui s'offrent à elles et passer aisément d'une catégorie à l'autre. Une réglementation différenciée doit donc être aussi simple et claire que possible, afin de minimiser les « coûts supplémentaires pour les entreprises ».

La réglementation différenciée n'est pas une solution miracle et elle n'est envisageable que si les trois critères sont remplis. On ne peut donc la recommander qu'après avoir soigneusement étudié le domaine concerné et analysé le contexte, la réglementation actuelle, la base légale créée ou modifiée ainsi que les interactions avec le reste du système réglementaire.



Bertrand Bise
Unité Projets et méthode législatifs, Office fédéral de la justice (OFJ), Berne



Nicolas Wallart
Chef de la section d'État-major Analyse de la réglementation, Secrétariat d'État à l'économie (seco), Berne

Bibliographie

Bise Bertrand, *Réglementation différenciée et système à options : un moyen de diminuer la charge administrative des entreprises?*, Working paper, 2016, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne.

Bradford C. Steven, « Does Size Matter? An Economic Analysis of Small Business Exemptions from Regulation », *Journal of Small & Emerging Business Law*, vol. 8, 2004.

Brock William A. et Evans David S., « The Economics of Regulatory Tiering », *The Rand Journal of Economics*, vol. 16, n° 3, automne 1985.

Group of High Level National Regulatory Experts – SME Working Group, *Adapting legislation to minimise regulatory burdens for SMEs: Best practice examples*, 2013, Commission européenne.

Kaplow Louis, *Optimal Regulation with Exemptions and Corrective Taxes*, Working Paper, 2013, université de Harvard.

Productivity Commission, *Regulator Engagement with Small Business*, 2013, Gouvernement australien.