

Les grandes lignes du programme de simplification des réglementations économiques

Les cadres légaux dont ils se sont dotés, mettent les États en compétition les uns avec les autres pour attirer des facteurs de production toujours plus mobiles. Parmi ceux qui déterminent la qualité d'une place économique, figurent les réglementations officielles et les formalités administratives. Si les interventions de l'État sur le marché affectent directement les activités économiques, les processus administratifs agissent de façon plutôt indirecte dans la mesure où ils immobilisent une partie des ressources des entreprises. Le programme du Conseil fédéral pour simplifier la vie des entreprises attaque le problème sur deux fronts: il doit d'une part améliorer les réglementations existantes et de l'autre éviter de nouvelles tracasseries inutiles.



Pour les entreprises, les réglementations sont un facteur de coûts. D'un autre côté, une société moderne, fondée sur la division du travail, ne peut ni ne veut se passer de toute une série de réglementations. Il est, néanmoins, du devoir de l'État de réduire la charge administrative des entreprises partout où c'est possible.

Photo: Comstock

L'allègement administratif est un des piliers de la politique de croissance. Dans son Programme de croissance¹ en 17 points, le Conseil fédéral l'a inscrit comme mesure 11, sous le titre «Optimisation de l'activité de l'État». Le Département fédéral de l'économie (DFE) a été chargé de produire le message correspondant. Le but du rapport «Simplifier la vie des entreprises» est de situer le niveau des charges administratives suisses par rapport à d'autres pays et de préparer des mesures dans les divers domaines. Elles seront alors inté-

grées dans un message commun à l'attention du Parlement, que le Conseil fédéral devrait adopter à fin 2006.

De quoi s'agit-il?

Pour les entreprises, les réglementations sont un facteur de coûts. L'État a donc un intérêt vital à en minimiser la portée face à la concurrence des places économiques.

Il est compréhensible que les entreprises considèrent toute heure consacrée à des tâches administratives comme de trop. D'un autre côté, une société moderne, fondée sur la division du travail, ne peut ni ne veut se passer de toute une série de réglementations. Or celles-ci se transforment souvent en charges directement assumées par les entreprises.

Nos entreprises ont tendance à se plaindre de la réglementation de manière assez générale, tandis que certaines interventions de l'État sont dénoncées comme de réelles sources d'embarras. Il s'agit aussi bien de normes étatiques à respecter que de contrôles, de complication des processus administratifs ou



P' Aymo Brunetti
Chef de la direction
Politique économique,
Secrétariat d'État à l'économie (seco), Berne



Eric Scheidegger
Ambassadeur, chef de la
direction Promotion de
la place économique,
Secrétariat d'État à l'économie (seco), Berne

d'investissements supplémentaires. Les politiques de concurrence et commerciale font aussi l'objet de plaintes, tout comme le niveau des impôts. Celles-ci concernent même parfois des relations purement privées, comme les demandes de documentation des banques pour obtenir un crédit.

Si l'on ne peut pas toujours prendre toutes les revendications des entreprises au pied de la lettre, il faut, néanmoins, considérer très sérieusement celles qui ont trait à la réglementation et à l'allègement administratif, car elles représentent des sommes qui, additionnées sur l'ensemble des entreprises du pays, se montent à des milliards de francs par année. Or, les entreprises cherchent en permanence à réduire leurs frais et il devrait en être de même pour ceux que l'administration leur impose. Il s'agit là d'un principe de bonne gestion.

Réglementation et coûts administratifs sont intimement liés. Cette relation s'incarne ordinairement sous trois formes différentes pour les entreprises:

- *coûts administratifs* (coûts des procédures, des contrôles, coûts du relevé ou du traitement des données, formalités telles que formulaires à remplir mais aussi coûts pour s'informer sur la réglementation); c'est l'aspect bureaucratique et paperassier;
- *coûts du respect de la réglementation* (modification des processus de production, investissements supplémentaires, etc.);
- *coûts liés à la limitation de la marge de manœuvre pour les entreprises* (aspect lié aux opportunités perdues et aux marchés inaccessibles pour cause de réglementation).

Si l'on prend l'exemple de l'hygiène dans un restaurant ou de la sécurité au travail, le *coût administratif* recouvrira les contrôles par l'administration, l'obligation de documenter les mesures prises, une éventuelle autorisation étatique et la nécessité de s'informer sur la réglementation. Le *respect de la réglementation* se traduira par des coûts liés aux mesures d'hygiène ou de sécurité à appliquer (ex. nettoyages, casques ou chaussures de protection). Quant à la *marge de manœuvre*, elle sera par exemple liée au fait que le sous-sol d'un bâtiment ne pourra pas être utilisé pour certaines activités, ou que l'entrepreneur consacre au respect de la réglementation une partie du temps et de l'énergie qu'il pourrait utiliser pour développer son entreprise. Alléger les charges administratives signifie surtout en diminuer le montant. Toutefois, la frontière entre les coûts administratifs et ceux liés au respect de la réglementation n'est pas toujours bien définie.

Parmi les mesures d'allègement administratif, on peut aussi inclure la simplification des réglementations. Il s'agit d'une réaction à

leur complexité croissante, de plus en plus considérée comme un problème pour les entreprises et en particulier les plus petites d'entre elles. Des réglementations plus faciles à comprendre et à appliquer signifient des coûts d'information moindres pour les entreprises. Ceci n'a que des avantages, car plus les réglementations sont complexes et plus elles tendront à être appliquées de manière bureaucratique ou différenciée (surtout dans un système fédéraliste), sinon pas du tout. La simplification profite à la loi dont le respect augmente.

Où en sommes-nous au plan international?

Pour juger de la situation de la Suisse en matière de charge administrative, nous ne pouvons nous contenter de l'avis d'entrepreneurs actifs à l'échelle nationale, il faut établir des comparaisons avec des pays qui nous ressemblent. Car ceux-ci sont en général nos concurrents directs quand il s'agit d'attirer des entreprises à forte valeur ajoutée.

La Suisse ne doit pas avoir peur des comparaisons internationales – et encore moins de celles qui la mettent face à ses concurrents industriels les plus importants – en ce qui concerne les conditions-cadres offertes par sa législation et le niveau général de ses charges administratives. Trois indicateurs relevés par l'Institute for Management Development (IMD) donnent une première vue d'ensemble sur ces questions (voir *tableau 1*).² Les deux premiers (*cadre légal* et *bureaucratie*) s'intéressent aux effets de la réglementation et montrent qu'en Suisse, le cadre légal favorise la compétitivité des entreprises et que la bureaucratie officielle y est ressentie comme moins contraignante que dans d'autres pays. Ces indicateurs placent la Suisse aux troisième et deuxième rangs du classement. Le troisième indicateur en regroupe 22 autres, qui traduisent divers aspects de la *réglementation officielle des entreprises*. Il couvre la réglementation en elle-même ainsi que ses effets. Les indicateurs composants concernent des domaines tels que le degré d'ouverture de l'économie, l'intensité de la concurrence et la réglementation des marchés de l'emploi et du capital. La Suisse se situe ici plutôt en milieu de peloton des pays étudiés, principalement à cause de son classement dans les deux premiers domaines cités.

Le *tableau 2* composé à partir des quatre indicateurs tirés du *Executive Opinion Survey* du World Economic Forum (WEF) illustre le sentiment des dirigeants de l'économie sur les effets de la réglementation.³ Il évalue en particulier les charges qui affectent les entreprises dans leur contact avec les services officiels

1 Voir le groupe de travail interdépartemental Croissance (2005), *Le train de mesures du Conseil fédéral en faveur de la croissance*, seco, Bases de la politique économique n° 9F.

2 International Institute for Management Development, *World Competitiveness Yearbook 2004*, Lausanne, 2004.

3 World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2004-2005*, Lausanne 2004.

Tableau 1

Cadre légal et bureaucratie

Cadre légal ^a «Le cadre légal (1 = décourage la compétitivité des entreprises, 10 = encourage la compétitivité des entreprises)»		Bureaucratie ^a «La bureaucratie (1 = entrave l'activité commerciale, 10 = n'entrave pas l'activité commerciale)»		Législation des affaires ^b Regroupement de 22 critères concernant la «législation des affaires»; partie du chapitre «Efficacité du gouvernement». Classement dans un échantillon de 60 pays et régions.	
Danemark	6.9	Danemark	6.1	Danemark	4
Irlande	5.7	Suisse	4.8	Autriche	8
Suisse	5.6	Suède	4.4	États-Unis	11
Autriche	5.6	Autriche	4.2	Irlande	12
États-Unis	5.5	Norvège	4.1	Suède	16
Norvège	5.3	Irlande	4.1	Suisse	17
Pays-Bas	4.8	Pays-Bas	3.8	Pays-Bas	19
Japon	4.6	États-Unis	3.4	Royaume-Uni	20
Suède	4.5	Japon	3.1	France	22
Royaume-Uni	4.1	France	2.8	Norvège	27
Allemagne	3.9	Royaume-Uni	2.5	Allemagne	30
France	3.3	Allemagne	2.2	Japon	41

a IMD World Competitiveness online 2005.

b IMD World Competitiveness Yearbook 2004.

Source: IMD / La Vie économique

Tableau 2

Les rapports avec les services officiels vus par les entreprises

Efficacité du cadre légal «Dans votre pays, le cadre légal offert aux entreprises privées pour régler les différends et contester la légitimité des actions ou des réglementations gouvernementales est (1 = inefficace et sujet à manipulation, 7 = efficace et suit un cours clair et neutre)»		Ampleur des tracasseries administratives «Combien de temps les cadres supérieurs de votre entreprise passent-ils à négocier avec des fonctionnaires (en pourcentage du temps de travail)? (1 = 0%, 2 = 1-10%, 3 = 11-20%, ... , 8 = 81-100%)»		Charge de la réglementation de l'État central «Dans votre pays, obéir aux exigences administratives (permis, règlements, rapports) du gouvernement central est (1 = onéreux, 7 = pas onéreux)»		Charge de la réglementation du gouvernement local «Dans votre pays, obéir aux exigences administratives (permis, règlements, rapports) du gouvernement local est (1 = onéreux, 7 = pas onéreux)»	
Danemark	6.5	France	1.9	Autriche	4.3	Suède	4.7
Suède	6.4	Norvège	2	Suisse	4	Irlande	4.6
Royaume-Uni	6.3	Irlande	2.1	Suède	4	Norvège	4.5
Norvège	6.3	Suisse	2.3	Irlande	3.9	Suisse	4.3
Allemagne	6.2	États-Unis	2.4	Allemagne	3.8	Autriche	4.2
Suisse	6.1	Royaume-Uni	2.4	Royaume-Uni	3.5	Allemagne	4
Autriche	6	Suède	2.4	Norvège	3.5	Danemark	4
Pays-Bas	6	Japon	2.4	États-Unis	3.2	Royaume-Uni	3.9
États-Unis	5.3	Danemark	2.4	Pays-Bas	3	États-Unis	3.5
France	5.1	Allemagne	2.5	Danemark	3	Pays-Bas	3.2
Irlande	5	Autriche	2.6	Japon	2.8	Japon	3.2
Japon	4.8	Pays-Bas	2.6	France	2.2	France	2.6

Source: World Economic Forum (2004) / La Vie économique

(perspective «outcome»). Pour ce qui est de l'efficacité du cadre légal en matière de règlement des différends et des possibilités de recours contre les décisions de l'État, la Suisse se situe au milieu des douze pays étudiés, soit derrière les trois pays scandinaves, la Grande-Bretagne et l'Allemagne, mais devant les six autres. Elle est mieux classée – soit au quatrième rang – en ce qui concerne le temps dépensé par les cadres pour leurs rapports avec

les fonctionnaires (*ampleur des tracasseries administratives*). Enfin les troisième et quatrième indicateurs (*charge de la réglementation de l'État central* et *charge de la réglementation du gouvernement local*) sont instructifs, puisque seule l'Autriche est mieux classée que la Suisse en ce qui concerne la charge administrative imposée par l'État central.

Des chiffres plus précis concernant le temps consacré aux tâches administratives

imposées par la réglementation officielle ont déjà été relevés dans une étude menée par Christoph Müller,⁴ qui compare la Suisse avec deux de ses voisins, l'Allemagne et l'Autriche. La comparaison était tout à l'avantage de la Suisse où les entreprises consacraient moitié moins de temps aux tâches administratives que dans les deux autres pays.

Malgré une situation généralement bonne, il existe un potentiel d'amélioration dans des domaines plus spécifiques. À commencer par celui des créations d'entreprises, où la Suisse, comparée à d'autres pays semblables, se situe plutôt dans le bas du tableau si on se réfère à certains indicateurs de l'OCDE⁵. Le bilan n'est pas beaucoup plus brillant pour la cyberadministration. Selon les indicateurs de la Commission européenne⁶, la Suisse figure en queue de peloton pour le pourcentage de services entièrement accessibles en ligne aux citoyens et aux entreprises. Dans les comparaisons portant sur le degré de réalisation de tels services à destination des entreprises (dans des domaines tels que l'impôt sur les sociétés et sur le chiffre d'affaires, l'ouverture d'un commerce, la transmission de données aux services de statistique, les déclarations de douane, les concessions à caractère écologique, les marchés publics), la Suisse se situe également en queue ou, dans le meilleur des cas, en milieu de tableau.

Une large palette d'indicateurs provenant de sources universellement reconnues et respectées montre que la position de la Suisse est généralement bonne, même si on ne la compare qu'à quelques pays de l'OCDE particulièrement compétitifs sur le plan économique. C'est le cas notamment des grands indicateurs portant sur le cadre légal général et les charges administratives. Dans ce peloton de tête, la Suisse est un peu moins bien classée dans certains sous-domaines spécifiques, comme les allègements en matière de création d'entreprises ou, de façon encore plus marquée, le domaine de la cyberadministration. Ce sont donc des domaines sur lesquels le rapport annoncé se penchera avec davantage d'attention lorsque de nouvelles mesures devront être adoptées.

L'avance que la Suisse connaît en ce domaine doit être cultivée et développée. Notre but doit être d'occuper la première place dans l'économie mondiale à cet égard. Pour atteindre cet ambitieux objectif, il convient de prévoir toute une série de mesures supplémentaires.⁷

Quelles sont les réformes les plus importantes?

Le rapport présente plus de 100 nouvelles mesures. Les principales améliorations (voir

tableau 3) peuvent être regroupées en trois catégories.

Cybersimplification

Le rapport informe sur le développement des projets dans le domaine de transactions entre le gouvernement et les entreprises («G2B») et montre dans quelle direction vont les travaux futurs (sites Internet PME, signature électronique, transmission électronique des données salariales, Fosc, Simap, etc.). On dépasse le stade de l'information pour aborder celui de la communication et des transactions électroniques.

Réduction de 20% des autorisations

Le 2 février 2005, le Conseil fédéral a décidé d'examiner quelles étaient les autorisations qui pouvaient être supprimées sur les quelque 500 que comporte le droit fédéral. L'objectif est d'en éliminer au moins 20%. Le seco a rassemblé les propositions des offices, par l'intermédiaire des départements. *On arrive ainsi à 12% de réduction.* Il faudra donc persévérer durant les prochains mois afin d'atteindre l'objectif prévu.

Analyse coûts/bénéfices approfondie des nouvelles réglementations

Il s'agit ici de développer les trois instruments introduits ces dernières années par le Conseil fédéral pour prévenir un accroissement des charges administratives, soit l'analyse d'impact, le test de compatibilité PME et le Forum PME. La Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a publié un rapport le 20 mai 2005, qui formule des recommandations pour améliorer ces trois instruments. Celui-ci contient la réponse du Conseil fédéral à la CdG-N et décrit la manière dont ces trois instruments vont être renforcés. Le DFE propose que chaque année 5 à 10 projets réglementaires soient soumis à un examen approfondi quant à leurs conséquences économiques. La liste de ces thèmes serait approuvée par le Conseil fédéral. La publicité dont bénéficier ces instruments serait également renforcée et élargie au Parlement.

Le rapport comprend encore toute une série de simplifications administratives dans d'autres domaines relevant en particulier du DFE.

Qu'est-ce que les réformes apportent aux entreprises?

Les travaux effectués ces dernières années ont montré que les charges administratives des entreprises comportaient de nombreuses dimensions différentes, qui pouvaient, néanmoins, s'articuler autour de *cinq processus*: la fondation d'entreprise, l'administration des

4 Müller Christoph, *Administrative Belastung von KMU im internationalen und kantonalen Vergleich*, Strukturberichterstattung, éd. par l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi (aujourd'hui seco), Saint-Gall, 1998.

5 OCDE, *Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003*, Economics Department Working Paper no. 419, 1^{er} avril 2005

6 Direction générale de la Politique audiovisuelle et des médias de la Commission européenne, *Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing?*, mars 2005.

7 Nous resterons, cependant, brefs dans leur description, car ces projets sont exposés en détail dans les articles suivants.

Tableau 3

Simplifier la vie des entreprises: heures de travail économisées par les entreprises

Mesure	Entrée en vigueur	Nombre d'entreprises/de demandes	Heures économisées	
			par entreprise/par demande	total par année
Simplification de la cyberadministration				
Transmission électronique des données salariales, coordination entre les programmes de comptabilité, l'AVS et la Suva.	2007	300 000 entreprises	env. 5 h/mois	18 000 000 ^a
Informations électroniques des publications d'entreprises juridiquement valides avec la Fosc en ligne	2006	40 000 à 60 000 demandes d'information par jour	10 minutes	1 900 000
Portail PME capable d'effectuer des transactions, en combinaison avec la signature digitale et le serveur sur les formulaires	2006	300 000 entreprises, chacune 10 formulaires/an	0,5 h/formulaire	1 500 000
Gestion simplifiée des marchés publics avec Simap 2	2006	potentiel de 90 000 marchés par année	2 h par marché	180 000
Fondation d'entreprise en ligne pour les sociétés de personnes et de capitaux	2005–2006	plus de 10 000 fondations par année	2,5 h par fondation	25 000
Suppression d'autorisations^b				
Suppression du contingentement laitier	2009	60 000 procédures par année, dont 20 000 transferts de contingentement laitier	2 h par transfert	40 000
Simplification des procédures pour l'importation d'animaux et de marchandises d'origine animale	2007	6000 (dont au moins 1500 supprimées dès 2007)	6 h	9000
Suppression des dispenses de la réception par type de véhicule	2005	6000 procédures par année	0,5 h	3000
Suppression de la lex Koller	2011	2000 procédures par année	5 h	10 000
Réglementations DFE				
Coordination des contrôles dans les entreprises agricoles, harmonisation des contrôles vétérinaires et des contrôles de la qualité du lait	2008	plus de 60 000 exploitations agricoles	1–1,5 h/an	60 000–90 000
Unification des formulaires pour les permis concernant la durée du travail	2006	2500 permis fédéraux + 9500 permis cantonaux = 12 000 permis par an	0,5 h	6000
Élimination du double contrôle par le canton et la Confédération pour l'approbation des entreprises industrielles	2005	au moins 1000 procédures par année	0,5 h	500
Mesures destinées à éviter d'adopter, à l'avenir, des réglementations trop coûteuses				
Analyse d'impact des projets de loi et d'ordonnance renforcée par des analyses conjointes seco-office fédéral spécialisé	2006			Pas mesurable
Tests PME renforcés	2006			Pas mesurable
Rôle du Forum PME renforcé et communication améliorée	2006			Pas mesurable
Organe de coordination de la politique PME et allègement administratif	2006			Pas mesurable
Autres mesures				
Amélioration des publications sur la TVA	2006	306 000 contribuables	1 h	306 000
Simplification de la loi sur la TVA	2009?	306 000 contribuables		Pas mesurable
Révision comptable simplifiée pour les PME	2007	80 000 SA Hypothèse: 40 000 choisissent «l'option de sortie»	10 h (sans compter la révision simplifiée)	400 000
Suppression des réserves de crise	2007–2008	1 100 entreprises	0,5–0,6 h	600
Amélioration du transport de déchets spéciaux	2006	120 000 entreprises	1,5 h	180 000
Total (heures de travail économisées)				env. 22 500 000
Gain économique (en francs)		à 40 francs/heure		env. 900 000 000

Remarque: ce tableau présente de manière approximative les gains qui peuvent être atteints à l'aide des principales mesures présentées dans le rapport *Simplifier la vie des entreprises*. Les chiffres doivent être considérés comme des ordres de grandeur et pas des valeurs exactes. Ils n'incluent pas les heures de travail économisées par l'administration.

Source: seco / La Vie économique

- a L'allègement administratif résulte du développement de logiciels compatibles avec les données requises par l'administration. La standardisation est permise par les travaux en cours mais l'allègement se produira lorsque le secteur privé aura développé des logiciels compatibles.
- b La suppression d'autorisations amène un allègement administratif, mais elle permet aussi le développement d'activités économiques qui n'étaient pas possibles précédemment. Ce dernier effet économique est probablement bien plus important que la simple charge administrative économisée.

Si l'on prend l'exemple de l'hygiène dans un restaurant, le coût de la réglementation recouvrira entre autres les contrôles par l'administration, des émoluments, les mesures concrètes d'hygiène ou de sécurité et la réduction de la marge de manœuvre de l'entrepreneur.



Photo: Keystone

salaires, les autorisations, le bouclage des comptes et des impôts, ainsi que les poursuites et faillites. Chacun de ces processus bénéficiera des améliorations prévues:

- *fondation d'entreprise*: le site Internet www.pmeadmin.ch permet d'ores et déjà la création d'entreprise en ligne et est en train de développer ses fonctionnalités;
- *administration des salaires*: la transmission électronique des données salariales entre entreprises et administration se développe et une nouvelle étape sera franchie avec le nouveau certificat de salaire;
- *autorisations*: le plan d'action présente au moins 40 mesures dans le domaine des autorisations;
- *bouclage des comptes et impôts*: pour simplifier la TVA, 17 changements de pratique sont déjà entrés en vigueur en 2005; quant au système lui-même, des travaux sont en cours afin de modifier la loi. La révision comptable, actuellement discutée par le Parlement, ainsi que la réforme de la fiscalité des entreprises II vont dans le même sens;
- *poursuites et faillites*: l'unification de la procédure civile va apporter des simplifications dans ce domaine.

administratives est une tâche perpétuelle, qui, au niveau fédéral, doit être assumée par tous les départements et les offices. L'allégement administratif des entreprises est un travail rude, auquel les cantons et communes ne pourront pas non plus se soustraire. ■

Quelles sont les prochaines étapes?

Sur la base du rapport présenté, un message global sur l'allégement administratif sera élaboré d'ici à fin 2006. Celui-ci comprendra les modifications des lois et ordonnances nécessaires pour mettre en œuvre les 100 mesures et plus qui ont été identifiées dans le programme d'action. Réduire les charges