

Les Tests-PME de la Confédération et leur influence sur les lois et ordonnances

**Rapport de la Commission de gestion du Conseil national sur
la base d'une analyse effectuée par le Contrôle parlementaire
de l'administration**

du 20 mai 2005

Table des matières

Liste des abréviations	3119
1 Introduction	3120
2 Conclusions de la Commission de gestion	3121
2.1 Augmenter la notoriété des trois Tests-PME	3121
2.2 Utilisation des tests PME dans le processus de décision politique	3122
2.2.1 Phase pré-parlementaire	3122
2.2.2 Phase parlementaire	3124
2.3 Influence des Tests-PME	3124
2.4 Améliorer la qualité des Tests-PME	3125
3 Conclusions	3127
 Annexe	
Les trois «Tests PME» de la Confédération: connus? utilisés? efficaces? Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national	3129

Liste des abréviations

AIR	Analyse d'impact de la réglementation
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
cf.	confer
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DFF	Département fédéral des finances
DFE	Département fédéral de l'économie
PME	Petites et moyennes entreprises
seco	Secrétariat d'Etat à l'économie

Rapport

1 Introduction

Les petites et moyennes entreprises (PME) occupent une position particulière dans l'économie suisse. Sont considérées comme PME les entreprises qui emploient jusqu'à 249 personnes à plein temps. Un dernier recensement des entreprises en 2001 a fait ressortir que 99,7 % des entreprises en Suisse sont des PME. Les 305 807 PME en Suisse employaient à cette époque 66,8 % de la population active du pays.

Le régime juridique suisse distingue peu de différences entre les PME et les grandes entreprises. En règle générale toutefois, les PME sont, au regard de leur taille, beaucoup plus touchées par les charges et réglementations imposées par l'Etat que les grandes entreprises. Il est évident en effet, qu'un jour de travail par semaine consacré à une tâche contraignante imposée par l'Etat représente bien plus pour une entreprise de 20 salariés que pour celle qui emploie 400 personnes. Or le rapport entre la part des ressources consacrées à la mise en oeuvre de charges de l'Etat et le total des ressources disponibles pour la création directe de la plus value est un facteur essentiel pour une PME. Ainsi, si l'adoption de nouvelles réglementations devait obliger les PME à affecter à leur application une part croissante de leurs ressources, certaines d'entre elles risquent de ne plus pouvoir produire dans les conditions de rentabilité adéquates et donc de cesser leurs activités ; ces charges peuvent aussi agir comme obstacles au lancement de PME du fait qu'elles grèvent les ressources de l'entreprise dès sa création.

Parfaitement au fait de l'importance des PME, le Conseil fédéral a présenté, depuis le milieu des années 90, plusieurs rapports sur la réduction des charges administratives des PME, et pris certaines mesures concrètes¹. Parmi ces dernières figurent les trois «Tests-PME» de la Confédération comprenant les analyses d'impact de la réglementation (depuis mai 2000), les tests de compatibilité (depuis octobre 1999) et le Forum PME (depuis décembre 1998). L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est un instrument qui vise à soumettre avant adoption tout acte législatif à une analyse de ses conséquences économiques². Le test de compatibilité PME est une enquête ciblée menée par le seco auprès d'une douzaine de PME dans la perspective d'importantes modifications de lois et d'ordonnances fédérales; il doit permettre de déceler les problèmes que l'exécution d'un nouvel acte législatif pourrait poser aux PME, tels que les dépenses induites, la restriction de la liberté d'action et la charge administrative. Quant au Forum PME, il s'agit d'une commission fédérale d'experts composée de quinze membres représentant majoritairement des PME. Le Forum a pour objectif essentiel d'évaluer, dans l'optique des PME, les charges administratives, les coûts supplémentaires et les limitations aux libertés induits par la réglementation. Les évaluations s'effectuent pour une large part dans le cadre des consultations organisées sur les projets de loi ou d'ordonnance; mais le Forum se penche aussi sur des dispositifs législatifs qui sont déjà en vigueur.

¹ cf. chap. 2 du rapport final du Contrôle parlementaire de l'administration (ci-joint).

² L'AIR analyse toutes les répercussions économiques d'un nouvel acte législatif et ne constitue donc pas à proprement parler un instrument spécifique aux PME. Cela dit, étant donné le rôle fondamental des PME dans le tissu économique, l'AIR peut aussi être considérée comme un Test PME.

Ces trois instruments ont pour point commun de créer la transparence sur les effets économiques de la réglementation, donc de sensibiliser à ces questions aussi bien l'administration fédérale que les acteurs politiques.

Ces instruments étant à présent en place depuis plusieurs années, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a estimé, au début 2004, que le temps était venu d'évaluer l'efficacité de ces trois instruments, et elle a chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder aux investigations nécessaires. La question principale était de savoir dans quelle mesure ces trois instruments influencent sur la mise au point des projets d'actes législatifs et sur le processus décisionnel intervenant au niveau du Conseil fédéral, puis du Parlement. Le CPA a également enquêté sur le degré de notoriété de ces trois instruments, ainsi que sur la réalité de leur utilisation. Se fondant sur le rapport final du CPA (cf. annexe), la CdG-N a tiré ses conclusions le 20 mai 2005. Ces conclusions font l'objet du présent rapport.

2 Conclusions de la Commission de gestion

2.1 Augmenter la notoriété des trois Tests-PME

Afin que, d'emblée, les Tests-PME puissent être utilisés par les personnes à qui ils sont destinés et donc déployer les effets voulus, ils doivent être suffisamment connus des acteurs impliqués dans le processus d'élaboration des lois et des ordonnances. Or le CPA a pu constater des lacunes dès ce stade préliminaire. Il relève par exemple que si les AIR sont connues, tel n'est pas le cas du Forum PME. Quant aux tests de compatibilité, au vu de leur petit nombre, ils sont connus surtout des services qui élaborent un projet normatif pour lequel ce type de test a été effectué. D'une manière générale, il apparaît que les trois instruments sont essentiellement connus dans une sphère qui ne dépasse pas le niveau des offices et des services. Selon les personnes interrogées par le CPA, c'est tout particulièrement au niveau du Conseil fédéral que le degré de notoriété des trois instruments est le plus faible.

Si on se réfère ensuite aux réponses des parlementaires, il apparaît que c'est le Forum PME qui bénéficie de la meilleure notoriété auprès des députés, les deux autres instruments étant moins présents dans leur esprit. Du côté des secrétariats des commissions législatives, l'enquête relève que ces instruments sont mal connus et que, de ce fait, ils ne sont pas pris en considération dans le dossier documentaire envoyé aux membres des commissions avant les séances. On constate donc que, dans l'ensemble, les trois instruments sont trop peu connus des personnes à qui ils sont destinés.

Aux yeux de la CdG-N, il est indispensable que le degré de notoriété des trois tests-PME soit considérablement amélioré aussi bien dans le cadre de la phase pré-parlementaire que dans le cadre de la phase parlementaire. A partir du moment où une place plus grande doit être accordée aux tests-PME, il importe que le Conseil fédéral et les commissions législatives reçoivent les résultats des tests-PME non seulement sous la forme d'une synthèse insérée dans le chapitre du message consacré à l'impact économique du projet législatif en question, mais aussi dans leur version détaillée initiale.

Recommandation 1

Invitant le Conseil fédéral à tenir compte de l'importance particulière des PME dans l'économie suisse, la Commission de gestion du Conseil national lui recommande, lorsqu'il examine un projet de loi ou d'ordonnance, de prendre également connaissance des résultats des tests-PME concernés tels qu'ils ont été recueillis. D'autre part, lorsqu'il transmet un message (projet de loi et message correspondant) au Parlement, il s'assurera que les Tests-PME soient joints au dossier, à l'intention des commissions législatives.

2.2 Utilisation des tests PME dans le processus de décision politique

2.2.1 Phase pré-parlementaire

La phase pré-parlementaire, au cours de laquelle le texte législatif est mis au point, revêt une importance fondamentale car elle débouche sur un projet élaboré. Il conviendrait donc que soit pris en considération l'impact du texte sur les PME au cours du processus d'élaboration du projet de loi, dès le stade le plus précoce puis à chaque étape majeure. Aux yeux de la CdG-N, c'est là la seule démarche susceptible de garantir une prise en considération optimale des intérêts des PME.

Le CPA constate que l'AIR est effectuée en règle générale très peu de temps avant l'achèvement de la phase pré-parlementaire – soit au moment de la rédaction finale du message du Conseil fédéral – et qu'elle débouche sur le chapitre du message relatif aux répercussions économiques. Dans de rares cas, l'AIR a été jointe aux documents soumis à la consultation. Dans un cas seulement, une AIR a eu lieu au niveau de la Commission d'experts déjà. D'ordinaire, l'AIR n'est pas jointe au texte envoyé en consultation aux offices.

Même constat au sujet du Forum-PME: si, comme le relève le CPA, les avis du Forum sont en règle générale appréciés, ils apparaissent souvent trop tard dans le processus de décision.

Les tests de compatibilité ne peuvent être effectués qu'au moment où un projet de loi ou d'ordonnance a pris suffisamment corps. C'est pourquoi ce test ne peut logiquement se dérouler que sur la base du projet soumis à la consultation. Les conclusions de ces tests, s'il y en a, peuvent alors être prises en considération lors de l'intégration au texte des résultats de la consultation; on notera cependant que le délai de consultation de trois mois laisse assez peu de temps pour le déroulement du test.

Bien que la direction du Département concerné et le Conseil fédéral doivent être consultés à différents moments dans la procédure pré-parlementaire et qu'ils soient également amenés à prendre des décisions (le Département doit, par exemple, se prononcer sur la proposition de l'office fédéral ou le Conseil fédéral sur le lancement de la procédure de consultation), le CPA constate sur la base des entretiens menés par lui-même que les Tests-PME ne font jamais l'objet de discussions à ces niveaux.

En résumé, on constate donc premièrement que l'AIR a lieu généralement beaucoup trop tard, c'est-à-dire à un stade où le projet de loi est dans son état plus ou moins

final. Ce problème pourrait être résolu du moins en partie si tous les offices appliquaient la recommandation du Département de l'économie, visant à soumettre à une première AIR le texte destiné à être envoyé en consultation, puis à une AIR définitive la version finale du projet. Idéalement, les tests de compatibilité devraient se dérouler sur la base du texte soumis à consultation pour être ensuite pris en considération lors de l'analyse des résultats de la consultation. Dans la mesure du possible, il conviendrait de prendre en compte également à ce stade les résultats obtenus par le Forum-PME. Le résultat d'un test de compatibilité ainsi que, s'il y en a, les conclusions définitives du Forum-PME doivent en tout cas figurer dans l'AIR définitive ou dans le chapitre du message portant sur les répercussions économiques du projet.

La CdG-N relève donc une deuxième lacune dans le système tel qu'il est actuellement pratiqué, due à l'absence de discussion au niveau de la direction du Département et du Conseil fédéral.

Recommandation 2

La Commission de gestion du Conseil national invite le Conseil fédéral à édicter des instructions pour que l'AIR se déroule en deux étapes. D'abord, les résultats de la première AIR seront joints au dossier envoyé en consultation et mis systématiquement à disposition dans le cadre de la consultation des offices. Ensuite, s'il y a lieu, une seconde AIR sera effectuée en vue de la rédaction définitive du projet de loi.

Recommandation 3

La Commission de gestion du Conseil national invite le Conseil fédéral à mieux coordonner les Tests-PME. Les tests de compatibilité doivent se dérouler sur la base du texte soumis à consultation afin que leurs résultats ainsi que, s'il y en a, les conclusions du Forum-PME puissent autant que possible être pris en compte au moment du dépouillement des résultats de la consultation. Les conclusions et du test de compatibilité et du Forum-PME seront intégrées sous une forme adéquate dans le chapitre sur les répercussions économiques du message du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral doit par ailleurs prendre toutes les mesures qui s'imposent pour que les offices chargés d'élaborer les actes normatifs utilisent les Tests-PME plus tôt et plus efficacement.

Recommandation 4

La Commission de gestion du Conseil national invite le Conseil fédéral à accorder aux résultats des Tests-PME une attention suffisante même si le projet se trouve encore à un stade précoce, aux niveaux tant de la direction du Département que du Conseil fédéral, et de conférer ainsi à ces résultats un rôle d'instrument de pilotage.

2.2.2

Phase parlementaire

Le CPA a constaté que l'AIR et le chapitre consacré aux répercussions économiques dans les messages du Conseil fédéral et dans les rapports de commission relatifs à des initiatives parlementaires constituaient une source d'information pour la majorité des parlementaires interrogés. En tout état de cause, il semblerait que les répercussions économiques des projets ne constituent souvent pas la préoccupation première des parlementaires.

L'utilisation que fait le Parlement des avis émis par le Forum-PME est modeste. Seule un faible nombre de ces avis a été envoyé directement à la commission législative compétente. Aucun représentant du Forum n'a jamais été auditionné par une commission parlementaire. Par ailleurs, certains parlementaires se sont montrés plutôt déçus du Forum: certains déplorent le manque de transparence, d'autres l'absence de bilan annuel. On peut raisonnablement penser que cette opinion négative est due au fait que les avis du Forum ne remontent pas jusqu'aux parlementaires.

D'une manière générale, il ressort de l'analyse des procès-verbaux des séances des commissions et des séances des conseils que les Tests-PME sont plus fréquemment cités en séance de commission qu'au cours des débats des Chambres. De même, on constate qu'ils sont cités à titre argumentaire en commission uniquement. Du point de vue des personnes interrogées, les Tests-PME sont rarement utilisés par le Parlement. Cette constatation rejoint la remarque faite au premier chapitre selon laquelle il conviendrait de renforcer au Parlement également le degré de notoriété des Tests-PME. On ajoutera que la qualité elle-même des Tests-PME, qui sera examinée plus loin, peut elle aussi exercer une influence sur l'utilisation qui est faite de ces tests.

Cette situation n'est guère satisfaisante. De fait, le Parlement devrait, lui aussi, débattre de manière plus systématique qu'aujourd'hui des conséquences que son travail induit pour les PME. Aussi conviendrait-il d'envoyer systématiquement tous les Tests-PME aux commissions parlementaires avant qu'elles n'entament l'examen préalable d'un projet. De même, la CdG-N est d'avis que les commissions législatives devraient faire usage plus souvent de la possibilité qu'elles ont d'auditionner des représentants du Forum-PME.

2.3

Influence des Tests-PME

Le CPA n'a pu que constater que l'influence des Tests-PME sur le processus de décision était difficile à mesurer. Il a donc tenté de mieux cerner cette influence en analysant les réponses fournies par les personnes interrogées. Il en est ressorti que, pour diverses raisons, l'influence des Tests-PME est considérée comme étant très faible tant dans le cadre du processus pré-parlementaire que dans le cadre du processus parlementaire. L'AIR est le seul des trois instruments à tirer son épingle du jeu, même s'il faut souligner qu'elle ne peut pas faire office d'instrument de pilotage dans la procédure pré-parlementaire puisqu'elle n'intervient qu'en aval du processus. S'agissant du test de compatibilité, certaines personnes interrogées considèrent qu'il exerce une certaine influence au cours de la phase des concrétisations normatives, donc essentiellement à l'échelon de l'ordonnance. Quant au Forum-PME, l'influence qui lui est attribuée est minime.

Outre les conséquences directes qui, rappelons-le, sont modestes, les tests-PME pourraient également exercer une influence indirecte en modifiant la communication entre les acteurs et en faisant office de source d'information possible. Mais cette influence indirecte n'est pas perçue par tous de la même manière. Dans l'ensemble, le CPA constate sur la base des résultats de son enquête que les Tests-PME ne contribuent pas à sensibiliser davantage l'administration aux intérêts des PME ou des entreprises en général. Il en va de même au Parlement, où les Tests-PME ne se sont pas traduits par une prise en considération accrue des intérêts des PME et de l'économie suisse en général. Or, et la CdG-N tient à le rappeler, la principale raison d'être des Tests-PME est précisément de permettre une prise en compte accrue de ces facteurs aux niveaux précités.

2.4 Améliorer la qualité des Tests-PME

Un facteur qui agit autant sur la notoriété que sur l'utilité des tests, donc sur leur influence, est la qualité des Tests-PME. À considérer les réponses des personnes interrogées par le CPA, celle-ci laisse à désirer. Cette constatation trouve confirmation dans une étude menée par le seco sur la qualité des AIR³. Ainsi, une des raisons du faible degré de notoriété des Tests-PME, de leur utilisation limitée et de leur absence d'influence réside probablement dans leur qualité parfois insuffisante.

Les études du CPA permettent de conclure que la qualité de l'AIR et des tests de compatibilité pourrait être améliorée si les départements et offices attachaient systématiquement une importance accrue à ces tests et qu'ils y affectaient les ressources nécessaires. Mais il faudrait aussi que, dans la mise au point des tests de compatibilité, le seco reçoive un soutien réel de la part des offices spécialisés. De même, à titre d'assurance qualité, il serait judicieux de vérifier par échantillonnage, et une fois les actes normatifs concernés entrés en vigueur, la pertinence des AIR et des tests de compatibilité précédemment effectués, de façon à en tirer des conclusions susceptibles d'améliorer la qualité des Tests-PME à venir.

Même si dans les faits elles ne s'appliquent pas à la préparation des ordonnances, les directives du Conseil fédéral recommandent qu'une AIR soit effectuée pour l'ensemble des actes normatifs. Or, eu égard à la fois aux moyens budgétaires limités et aux différences que présentent les actes législatifs quant à leur impact économique, la CdG-N considère qu'il y a lieu de délimiter cas par cas, et dès le début de la procédure, le champ de l'analyse ainsi que l'établissement des deux autres Tests-PME. C'est uniquement ainsi qu'un emploi optimal des ressources peut être atteint. Concernant plus particulièrement les projets de loi ayant un impact potentiellement fort sur les PME et l'économie en général, les résultats de l'enquête montrent que le mieux est de procéder aux trois Tests-PME dans la mesure où cette démarche permet d'accroître l'utilité des tests.

Le seco a pris différentes mesures pour assister et conseiller les offices chargés d'effectuer des AIR. Or l'influence du seco n'est pas égale dans tous les cas. La CdG-N pense donc qu'il convient d'étudier la question d'un renforcement des pouvoirs du seco s'agissant de la réalisation des AIR. Le seco devrait en effet pouvoir agir ainsi comme centre de compétence de la Confédération, garantissant le respect de standards minimaux et la réalisation d'un contrôle final des AIR. En prenant les

³ cf. seco, Die Messung der Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung, 2004.

mesures adéquates, le seco pourrait également apporter les compétences économiques qui font parfois défaut dans certains offices, même si une telle fonction impliquerait cependant que le seco y consacre les moyens appropriés. La CdG-N estime néanmoins que le seco devrait se borner à assister le département ou l'office concerné sur le plan de la gestion de la qualité des AIR, et non se substituer à lui.

Recommandation 5

La Commission de gestion du Conseil national invite le Conseil fédéral à prendre des mesures susceptibles d'améliorer la qualité des AIR et des tests de compatibilité, en se fondant sur l'enquête du CPA et sur l'étude que le seco a consacrée aux AIR. Il convient notamment de créer des synergies pour l'établissement des tests de compatibilité, en particulier à l'échelon interdépartemental.

S'agissant du Forum-PME, le CPA a constaté qu'il lui restait encore à faire la preuve de sa crédibilité et de son indépendance. Une amélioration possible à cet égard consisterait de la part du Forum à émettre des avis plus concrets. Cela dit, l'influence du Forum-PME restera forcément limitée en raison du rythme espacé de ses séances.

La CdG-N tient également à souligner combien il est important à ses yeux que les offices soient systématiquement sensibilisés à la nécessité d'effectuer des Tests-PME ainsi qu'à leurs avantages potentiels afin de vaincre par-là les réticences. Il serait ainsi possible de proposer une formation adéquate aux collaborateurs qui travaillent sur la préparation d'un projet de loi ou d'ordonnance. Une autre option consisterait à confier au seco le pilotage de toutes les AIR, afin d'éviter que les offices ne risquent de se trouver pris dans un conflit d'intérêts entre les objectifs visés par le projet d'acte et les résultats de l'AIR. Une troisième solution consisterait à implanter au niveau des secrétariats généraux les compétences en matière de réalisation des AIR.

Recommandation 6

La Commission de gestion du Conseil national invite le Conseil fédéral à prendre des mesures visant à mieux sensibiliser les offices à la nécessité de procéder aux Tests-PME. Il conviendrait également d'examiner la possibilité de confier les compétences en matière de réalisation des AIR soit au seco (qui coordonnerait les travaux), soit à des spécialistes en la matière dépendant des secrétariats généraux.

Aux yeux du Parlement, les trois Tests-PME devraient se rapporter de manière plus concrète aux différents articles des projets d'actes législatifs et – dans la mesure du possible – s'accompagner de solutions de rechange possibles, avec indication de leurs conséquences économiques respectives.

Le CPA a constaté que pour ce qui est de la prise en compte des conséquences économiques en général et de l'impact sur les PME en particulier, il subsistait un écart considérable entre les intentions affichées des acteurs politiques et leurs actes. De fait, ces conséquences ne sont pas prises en considération de manière systématique. Si les Tests-PME sont a priori des instruments qui permettent effectivement de sensibiliser davantage les acteurs à la problématique des PME, ils doivent encore être améliorés tant sur le plan du contenu que dans leur conception; de même, ces tests doivent être axés davantage sur les acteurs impliqués et mieux tenir compte des procédures législative ou réglementaire dans lesquelles ils s'inscrivent.

S'il est vrai que les Tests-PME tels qu'ils sont effectués aujourd'hui ne sont guère onéreux, leur utilité réelle reste faible. Cette situation n'est pas satisfaisante. Il s'agit au contraire d'améliorer leur qualité et par-là d'accroître l'influence qu'ils exercent. Par ses recommandations, la CdG-N souhaite contribuer à cette nécessaire évolution.

La CdG-N a pour préoccupation majeure de mieux sensibiliser les acteurs aux problèmes des PME. Même si le recours aux trois instruments devait intervenir plus en amont dans le processus, la démarche n'en restera pas moins ponctuelle. Mais les Tests-PME ont aussi pour vocation de sensibiliser aux problèmes spécifiques des PME toutes les personnes associées à la préparation d'un projet de loi ou d'ordonnance, surtout dans la phase pré-parlementaire. En d'autres termes, il s'agit de faire en sorte que ces personnes prennent également en considération, à chacune des étapes qui jalonnent la mise au point d'un projet de loi, les conséquences possibles de celui-ci sur les PME. Il serait bon du reste de convaincre également le Parlement et, surtout, les commissions, des avantages à prendre en compte de manière systématique ces aspects au moment de l'examen d'un projet d'acte.

La CdG-N prie le Conseil fédéral de faire connaître d'ici la fin novembre 2005 son avis sur les constatations dont elle fait état dans le présent rapport.

20 mai 2005

Pour la Commission
de gestion du Conseil national

Le président:
Hugo Fasel, conseiller national

La présidente de la Sous-commission DFF/DFE:
Brigitta M. Gadiant, conseillère nationale

Le secrétaire de la Sous-commission DFF/DFE:
Christoph Albrecht

