

Mesures d'allégement administratif de la Confédération pour les entreprises

Rapport du Conseil fédéral

du 16 juin 2003

Condensé

La charge administrative, au sens où nous l'entendons ici, se mesure en temps investi par les entreprises pour effectuer des travaux administratifs imposés, tels que le décompte annuel à l'intention de l'AVS, la déclaration d'impôts ou la demande d'un permis de construire. Les investissements supplémentaires, les entraves aux processus d'exploitation dues aux réglementations étatiques sur le mode de production autorisé ou les restrictions à la liberté d'action des entreprises, en raison de découlant des droits que la loi confère à des tiers aux dépens des entreprises ne constituent pas des charges administratives. Le but de l'allégement administratif est - par le biais de déclarations unilatérales, de contrôles ultérieurs et, en particulier, du recours aux nouveaux moyens de communication et d'information - de réduire l'ampleur des ressources engagées à des fins bureaucratiques et de maintenir l'attrait de la place économique, si possible sans avoir à abaisser le niveau de protection sociale souhaité. Par conséquent, l'allégement administratif, au sens du présent rapport, peut - mais ne doit pas forcément - constituer une étape vers la déréglementation. Pour recueillir un consensus sur le plan politique, les mesures d'allégement administratif ne devraient justement pas restreindre des droits existants, sauf peut-être certaines prérogatives des organes de contrôle de l'Etat.

Même s'il est douteux que de telles mesures d'allégement permettent de répondre aux attentes des milieux qui aspirent à une déréglementation ou à une réglementation servant leurs intérêts, elles revêtent néanmoins une importance considérable pour l'économie en général. On estime que les travaux correspondant à la notion de charge administrative, au sens où nous l'entendons, coûtent environ 2% du produit intérieur brut, soit quelque 7 milliards de francs par année. Ces chiffres approximatifs incluent le coût de revient moyen des heures de travail investies par les entreprises et celui des mandats qu'elles confient à des tiers pour des travaux d'ordre administratif. Comme les améliorations visées sont susceptibles de toucher la totalité des 300 000 entreprises de Suisse, elles peuvent avoir, sur l'ensemble de l'économie, des effets sensibles, quand bien même chaque entreprise considérerait ces effets comme marginaux. Tel est notamment le cas des réformes aboutissant à une plus grande efficacité dans l'accomplissement des tâches récurrentes auxquelles les entreprises doivent se plier (procédures de déclaration et d'enregistrement, relevés, rapports, décomptes etc.)

Essentiellement centré sur ces réformes, le rapport traitera de manière moins approfondie la question des autorisations que les entreprises doivent requérir: cette tâche n'est généralement pour elles qu'une opération occasionnelle, et, plutôt que des coûts administratifs, elle entraîne surtout des investissements supplémentaires, des complications dans les processus d'exploitation ou des restrictions à la libre entreprise. Pour s'informer sur les mesures touchant davantage ces domaines, on consultera le rapport sur les autorisations, qui sera publié cette année encore en réponse au postulat 00.3595 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats.

Le présent rapport propose des mesures dans quatre domaines:

- Le système expert en préparation, qui servira à définir le salaire assujéti aux cotisations AVS, devrait être étendu par une offre d'autres services de la Confédération permettant par exemple d'effectuer le prélèvement de l'impôt à la source et d'établir des certificats de salaire.*
- Comme l'a déjà demandé le Parlement, qui souhaite une possibilité de taxation annuelle en matière de TVA, il importe de pouvoir régler simultanément les déclarations fiscales et les décomptes finaux concernant les assurances sociales; cet objectif se justifie d'autant mieux qu'un groupe de travail veille à la transparence, dans les divers domaines du droit, en cas de divergences quant à l'interprétation de certaines notions telles que les indemnités, les prestations à soi-même, l'utilisation à des fins privées etc.*
- Dans le contexte actuel de la mondialisation, le volume des biens et services que les PME fournissent à des clients suisses ou sis au-delà de nos frontières ne cesse de croître. Dès lors, pour atténuer les désavantages liés à la situation particulière de la Suisse au sein du marché intérieur européen, il convient de réexaminer la procédure de remboursement de la TVA sur les prestations de services dans les rapports transfrontaliers.*
- La structure fédéraliste de l'Etat offre des avantages mais présente également des inconvénients. À partir de procédures déjà mises en place dans les cantons, il s'agit de trouver la meilleure manière d'examiner les demandes de permis de construction eu égard aux nombreuses dispositions fédérales régissant le droit de la construction et le droit environnemental.*

Le rapport ci-après expose enfin diverses mesures complémentaires propres à rationaliser les relations avec les autorités et à simplifier, pour les entreprises, les procédures administratives découlant du droit fédéral.

Rapport

Partie I: Généralités

La première partie traite des motifs du présent rapport, de son objet et de sa structure, et elle fait référence à certains efforts similaires déployés dans d'autres pays. La présentation détaillée des travaux administratifs dont il s'agit concrètement est suivie d'un large tour d'horizon des mesures d'allégement administratif qui ont déjà été mises en œuvre.

1 Introduction

1.1 Objet du rapport

Le présent rapport sert de compte rendu sur la mise en œuvre des mesures d'allégement administratif et de déréglementation qui avaient été annoncées dans des rapports antérieurs du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral satisfait ainsi à une annonce faite dans sa réponse à une motion du Groupe démocrate-chrétien (M 02.3669 du 2 décembre 2002: Simplification des procédures administratives pour les entreprises, transmission au Parlement encore pendante).

Le rapport doit en outre indiquer dans quels domaines d'autres mesures d'allégement peuvent être envisagées. Il indiquera également dans quelle mesure les autorités, en Suisse, entendent promouvoir la cyberadministration, soit la communication par les moyens électroniques entre les entreprises et les services publics, et quels sont les développements prévus à cet égard.

1.2 Structure du rapport

Après un bref inventaire des situations exposant les entreprises à des tracasseries administratives, le rapport débute par une présentation de ce que le Conseil fédéral a déjà entrepris dans le domaine de l'allégement administratif, mais aussi de la déréglementation.

La majeure partie du rapport porte sur les principales opérations qui impliquent des travaux administratifs pour les entreprises, à savoir:

- la fondation de l'entreprise;
- les rapports avec les assurances sociales;
- les rapports avec les autorités fiscales;
- la conformité aux règles du droit commercial;
- les rapports avec les autorités du marché de l'emploi;
- la communication de données destinées à la statistique officielle;
- le respect des conditions d'exploitation imposées par l'Etat.

Hormis les travaux liés à la création de l'entreprise, qui sont uniques par leur nature, il s'agit ici de tâches impliquant des activités périodiques. D'autres événements, quoique occasionnels, entraînent aussi une charge administrative, comme la réalisation de projets d'innovation ou d'investissement, l'accès à de nouveaux marchés étrangers, la restructuration de l'entreprise, voire la vente ou le passage d'une génération à l'autre.

La présentation met l'accent sur ce qui est nouveau dans les procédures administratives touchant ces domaines; elle couvre la période écoulée depuis la publication du rapport intermédiaire du Conseil fédéral du 22 janvier 1997 concernant le soulagement administratif des PME (cf. FF 1997 II 282).

Un chapitre spécifique livre des réflexions générales sur l'utilisation des possibilités offertes par les moyens électroniques de communication dans les rapports avec les administrations publiques.

Le dernier chapitre de la deuxième partie donne une vue d'ensemble des mesures prévues, en distinguant entre celles qui relèvent du Parlement, celles qui relèvent du Conseil fédéral et de l'administration fédérale et celles qui sont de la compétence d'autres institutions, autorités et administrations publiques.

1.3 Ce qui se fait à l'étranger et dans les cantons

Plus que jamais, les Etats sont aujourd'hui en concurrence, cherchant à s'affirmer comme place économique en offrant aux entreprises un cadre réglementaire propice à leurs activités. Partant du besoin de créer de nouvelles possibilités de travail, les débats politico-économiques eux-mêmes font la part belle aux mesures d'allègement administratif à l'endroit des PME: c'est tout simplement que ces facilitations ouvrent de nouvelles possibilités aux entrepreneurs ayant l'esprit d'initiative.

En 1996, presque au moment où débutaient les travaux relatifs au rapport intermédiaire du Conseil fédéral du 22 janvier 1997, l'Union européenne (UE) lançait l'initiative SLIM (*Simpler Legislation in the Internal Market*)¹. À l'instar de l'initiative BEST², l'initiative SLIM est aujourd'hui considérée comme un élément important de la stratégie globale de la Commission en vue d'améliorer la qualité des prescriptions juridiques et du cadre réglementaire dont dépendent les activités des entreprises. Réuni à Lisbonne en mars 2000, le Conseil européen a appuyé cette stratégie. Par la suite, un groupe d'experts de haut niveau, dénommé «Groupe Mandelkern», du nom de son président, a été constitué en novembre 2000 par les ministres en charge du service public afin de concrétiser la stratégie adoptée. Son rapport³

¹ L'initiative SLIM a été lancée en mai 1996 par la Commission en vue de constituer de petits groupes d'experts chargés d'examiner les possibilités de simplifier les prescriptions relatives au marché intérieur dans les divers secteurs de la réglementation. Les points faibles du projet SLIM sont l'absence de programme pluriannuel et le fait que les propositions des groupes d'experts, pour être adoptées, doivent suivre la procédure de codécision usuelle, souvent assez longue. Pour plus d'informations: http://europa.eu.int/comm/enterprise/electr_equipment/emc/slim/communic.pdf

² Pour en savoir plus sur les conclusions assez générales que l'on peut tirer de ces analyses effectuées par des tiers indépendants de la Commission: http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/best/doc/best2fr.pdf

³ Cf. http://www.staat-modern.de/infos/daten/mandelkern_de.pdf

présente une analyse approfondie des pratiques auxquelles on peut avoir recours tout au long du processus législatif pour assurer une qualité optimale de la réglementation. Conformément au mandat reçu du Conseil européen à Göteborg, la Commission a maintenant l'intention de développer d'ici à 2003, parallèlement à la procédure de participation déjà institutionnalisée, une méthode cohérente d'analyse de l'impact de la réglementation. Dans ce cadre, toutes les propositions importantes feront l'objet d'une analyse appropriée de leurs effets économiques et sociaux et de leur impact sur l'environnement. Un panel d'entreprises sera appelé à donner son avis sur des projets de directives. L'analogie avec les analyses d'impact de la réglementation et les tests PME effectués en Suisse est évidente (voir ch. 3.6 ci-après).

L'OCDE est elle aussi très attentive à l'analyse minutieuse de l'impact de la réglementation⁴ et à la réduction des formalités et tracasseries administratives (*red tape*)⁵. Au sein de la direction *Gouvernance et gestion publiques*, le groupe *Gestion et réforme réglementaire* est chargé des échanges d'expérience dans ce domaine. Son rapport «Administrative Simplification: Practices and Strategies in OECD Countries» (Paris, octobre 2002) nous a permis de comparer ce qui se fait dans notre pays et ailleurs et d'examiner ce que la Suisse pourrait reprendre à son compte.

Les droits de douane étant réduits dans une large mesure, les efforts de libéralisation du commerce se sont déplacés de plus en plus vers les questions de réglementation, et plus précisément sur l'abolition des obstacles non tarifaires aux échanges commerciaux. Là aussi, on peut établir jusqu'à un certain point la distinction entre les initiatives visant à l'abolition ou à l'ajustement mutuel des cadres réglementaires et celles qui tendent d'abord à simplifier les procédures administratives. La conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle (*Mutual Recognition Agreements*) fait partie de la première catégorie, la seconde comprenant toutes les mesures facilitant les opérations de dédouanement. D'entente avec d'autres Etats, la Suisse s'emploie à ce que la première conférence de suivi du cycle de Doha, qui se tiendra à Cancun en automne 2003, fasse du thème de la facilitation des échanges commerciaux un objet de négociations dans le cadre de l'OMC.

En Suisse même, les cantons s'efforcent de diverses manières d'améliorer le cadre réglementaire pour les entreprises. Sur ce point, une certaine concurrence joue, qui ne porte pas seulement sur l'implantation (où le choix du site dépend souvent de la manière dont sont appliquées certaines dispositions relatives à l'organisation du territoire), mais également sur d'autres domaines dans lesquels les cantons disposent de compétences législatives. Et du fait de l'autonomie des cantons en matière d'organisation, les effets de cette «compétition» se font sentir jusque dans les domaines où les cantons sont chargés de l'exécution du droit fédéral: ainsi, l'offre de prestations des caisses de compensation AVS est plus ou moins étendue selon les cantons. Mais cela signifie également que, dans l'un ou l'autre des domaines juridiques, des entreprises souffrent des années durant de ce que leur commune ou leur canton de résidence ne se décide pas à agir ou impose de nouvelles règles de son cru plutôt que de reprendre des procédures efficaces ayant déjà fait leurs preuves ailleurs. La multiplicité des instances tend aussi à compromettre la transparence de l'ensemble de l'appareil réglementaire de l'Etat, et cela pour les communes et les

⁴ Cf. OCDE (Gouvernance et gestion publiques): L'analyse de l'impact de la réglementation; meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE, Paris, 1997.

⁵ Cf. OCDE: Business Views on Red tape. Administrative and regulatory burdens on small and medium-sized enterprises, Paris, 2001.

cantons eux-mêmes. Ceux-ci, ne sachant pas quel est le niveau des exigences dans un autre canton, se montrent par conséquent réticents à l'égard des garanties données par les entreprises désireuses de venir travailler sur le marché local et finissent par mettre en place de nouvelles procédures. L'allègement administratif est donc un sujet qui concerne également les cantons et les communes. Quant au principe des «meilleures pratiques», il doit s'appliquer à tous les rapports avec les pouvoirs publics.

2 Origine de la charge administrative que les autorités font peser sur les entreprises

Pour définir la charge administrative que les autorités font peser sur les entreprises, on peut procéder par énumération, en établissant une liste des domaines dans lesquels l'Etat impose l'obligation d'informer, de déclarer ou de requérir une autorisation. Mais on peut aussi la définir par déduction, en se demandant à qui peut s'adresser telle ou telle disposition juridique et quelles sont les prescriptions qui, de par leur forme et leur fonction, obligent les entreprises face aux autorités. Dans le présent chapitre, nous ferons appel à l'une et à l'autre de ces deux définitions possibles.

2.1 Domaines dans lesquels est imposée l'obligation d'informer, de déclarer ou de requérir une autorisation

Observons tout d'abord que la charge administrative n'est, pour une entreprise, que l'un des trois types de coûts liés à des tâches prescrites par l'Etat. Des prescriptions étatiques peuvent avoir comme effet de restreindre la liberté d'action de l'entreprise (exemple: une procédure d'autorisation fait que des segments commerciaux restent inaccessibles ou ne peuvent être exploités qu'au terme de longues procédures); d'autres exigences se traduisent principalement par la nécessité d'investissements supplémentaires et des complications du processus d'exploitation (exemple: réglementations en matière de production visant la protection des employés et de l'environnement); enfin, des prescriptions peuvent entraîner une hausse des coûts administratifs (la cause principale des coûts administratifs de l'entreprise induits par les pouvoirs publics réside dans les réglementations concernant les taxes et redevances). L'allègement administratif concerne surtout ce dernier domaine, alors que des prescriptions plus strictes ou des allègements dans les deux premiers domaines mentionnés concernent plutôt les termes de réglementation et déréglémentation.

C'est au milieu des années 80 que l'on a commencé à examiner attentivement en Suisse, la question de la charge administrative pesant sur les PME. À cette époque, le Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie (*Vorort*, aujourd'hui: *economiesuisse*) avait publié, sur la question de la charge administrative en Suisse,

une étude simultanément présentée comme thèse de doctorat à l'Université de Saint-Gall⁶.

Une douzaine d'années plus tard, l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi (OFDE) faisait remettre cette enquête sur le métier. Le relevé effectué en 1998 par l'Institut suisse de recherche pour les petites et moyennes entreprises (*Institut für gewerbliche Wirtschaft*, IGW) de l'Université de Saint-Gall sur le nombre d'heures consacré à des travaux d'ordre administratif a été une référence essentielle pour le présent rapport⁷. Les données recueillies à l'époque permettent aujourd'hui encore d'identifier les causes de charge administrative, et à tout le moins d'en évaluer la portée relative.

Recueillis par le biais d'un questionnaire qui n'avait obtenu qu'un faible taux de réponse, les chiffres relevés dans cette enquête ont été étayés par les données – reproduites dans l'étude de l'IGW – qu'a fournies un groupe comparatif de 18 entreprises ayant évalué elles-mêmes, hors enquête mais par un recensement dans l'entreprise, le nombre d'heures de travail d'ordre administratif. On peut se servir en outre des données contenues dans l'étude que l'OFDE a confiée en parallèle à Schöenberger et Mungall⁸, étude qui se concentre certes sur les établissements de l'hôtellerie et de la restauration, mais qui aboutit à des résultats tout à fait comparables. Nous jugeons de ce fait les données livrées par l'IGW – citées dorénavant sous le nom de Müller (1998) – suffisamment fiables pour nous autoriser, dans le tableau et le graphique ci-après, à évaluer sur cette base l'ampleur des effets des diverses contraintes d'ordre administratif.

La notion de charge administrative induite par l'Etat retenue dans le tableau s'inspire de la définition qu'en donne l'OCDE⁹: investissement, en termes d'heures de travail et de ressources, qu'exigent, de la part des propriétaires, gestionnaires, collaborateurs, voire experts consultés, la compréhension des dispositions réglementaires, le relevé, la planification, le traitement et la conservation des données ainsi que les formalités émanant des administrations publiques et les travaux consistant à remplir leurs formulaires.

Le Tableau 1 ci-après indique les heures de travail accomplies chaque mois dans les entreprises ayant répondu à l'enquête de l'IGW pour effectuer des opérations dont la teneur correspond à la définition adoptée. Il indique également quelle est la part des entreprises effectivement concernées par ces opérations. Si l'on cumule tous les types de travaux administratifs recensés, le total obtenu est d'environ 140 heures par mois. La moyenne est toutefois ramenée à 55 heures du fait que les entreprises ne sont pas toutes concernées par la totalité de ces opérations. Ces chiffres se rapportent à des établissements comptant 10 à 20 employés. Du point de vue statistique, ces

⁶ Hunkeler, Urs (1985): Zur Belastung der Klein- und Mittelbetriebe durch staatliche Regelungen – Untersuchung der administrativen Auflagen in der Schweiz, Diss. HSG, Bamberg, 1985.

⁷ Cf. Christoph A. Müller: Administrative Belastung von KMU, in: Rapports sur les structures économiques, série d'études éditées par l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi (aujourd'hui: seco), Berne 1998.

⁸ Cf. Alain Schoenberger, Andrew Mungall: Réglementations: Coûts et effets sur les PME des branches touristiques, in: Rapports sur les structures économiques, série d'études éditées par l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi (aujourd'hui: seco), Berne 1998.

⁹ OCDE: Business Views on Red tape. Administrative and regulatory burdens on small and medium-sized enterprises, Paris, 2001.

données n'ont cependant qu'une valeur indicative, car leur base est mince et les chiffres varient fortement d'une entreprise à l'autre.

Relevons, en complément au Tableau 1, que la charge liée aux prestations de tiers se fait sentir essentiellement dans les domaines de la clôture des comptes et des impôts; dès lors, si l'on inclut ces coûts, les secteurs «impôts» et «droit commercial» atteignent largement la taille du secteur «rapports avec les assurances sociales», celui-ci pouvant être encore en grande partie géré au sein de l'entreprise elle-même. Le tableau tient compte de ce fait en établissant, dans la colonne qui indique la part des entreprises concernées, une distinction entre ce qui est généralement effectué dans le cadre de l'entreprise elle-même («presque toutes») et ce qui – en partie du moins – est parfois confié à des tiers («un très grand nombre»).

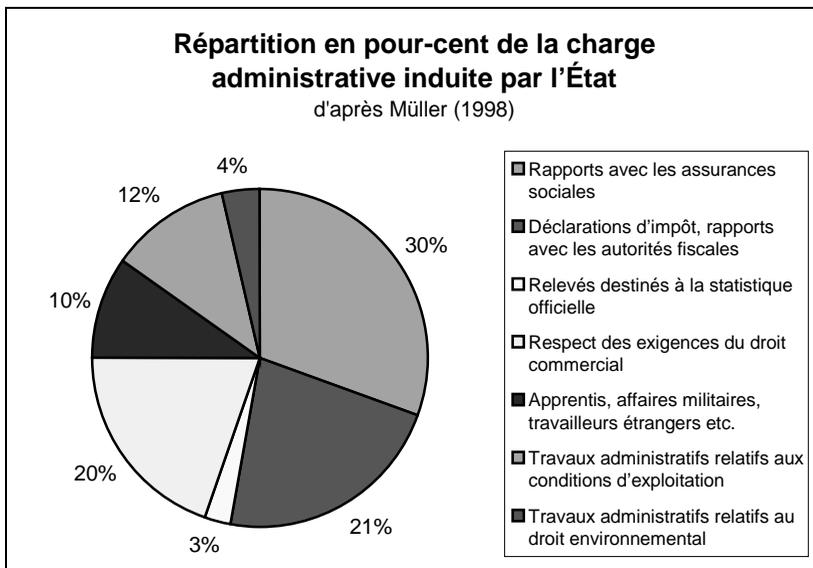
Heures de travail consacrées chaque mois aux tâches administratives dans les PME (d'après Müller 1998)

Tableau 1

Type de tâche administrative	Moyenne des heures de travail investies dans l'entreprise	Part des entreprises concernées
Assurances sociales, tâches mensuelles	7,3	Presque toutes
Assurances sociales, clôture annuelle	9,8	Presque toutes
Assurances sociales, cas particuliers	7,8	Presque toutes
Certificats de salaire, impôts à la source	3,3	Presque toutes
Impôts directs	4	Un très grand nombre
TVA	4,1	Un très grand nombre
Droits de douane, remboursement TVA	20,1	Un très grand nombre
Impôts immobiliers	1,1	Un grand nombre
Autres redevances	4,2	Dépend de la branche
Statistique	3,8	Selon sondage
Obligation de tenir une comptabilité ¹⁰	7,8	Selon forme juridique
Travail d'archivage	4,2	Presque toutes
Registre du commerce	1	Activité occasionnelle
Poursuites (rapports avec les autorités)	4,5	Dépend de l'entreprise
Formation des apprentis	7,2	À peine un tiers
Main-d'œuvre étrangère	3,2	Environ la moitié
Sécurité du travail	1,7	Presque toutes à présent
Affaires militaires, protection civile	4	Un très grand nombre
Déclarations obligatoires	2,5	Dépend de la branche
Conduite d'un véhicule à moteur	8,8	Un grand nombre
Approvisionnement économique du pays	1,6	Un très petit nombre
Information sur les nouveaux règlements	2,6	Presque toutes
Ordures, déchets spéciaux, subst. chimiques	4,3	Surtout dans l'industrie
Eaux, bruit, air, sol	6,7	Surtout dans l'industrie

Le graphique 1 indique en pour-cent la répartition de la charge administrative, étant admis que l'on attribue aux entreprises non concernées par l'une des tâches (ou qui l'ont externalisée) la valeur zéro dans le calcul de la moyenne arithmétique. Les pourcentages indiqués se rapportent donc aux 55 heures de travail déjà mentionnées.

¹⁰ Le rapport Müller comprend l'obligation de tenir une comptabilité comme un coût administratif. Toutefois, il ne tient pas compte du fait que cette obligation sert principalement à la délimitation des intérêts des personnes privées. La qualification comme coût administratif est donc discutable.



Comme l'a exprimé le Conseil fédéral dans sa réponse à la motion Loepfe (02.3676: S'affranchir de la bureaucratie en la diminuant de moitié), on peut résumer les résultats de l'étude de l'IGW en disant que trois quarts des heures de travail investies par l'entreprise et des frais des prestations externalisées se répartissent à parts presque égales entre trois domaines: décomptes des assurances sociales, rapports avec le fisc et conformité aux règles du droit commercial dans le domaine comptable. Dans les entreprises qui emploient une quinzaine de personnes, il faut compter annuellement, pour ces trois domaines, deux à trois personnes/mois et quelque 10 000 francs de charges financières (coûts des tâches externalisées), étant entendu qu'il s'agit ici de valeurs moyennes reflétant une large fourchette. L'ampleur des écarts tient notamment à ce que les entreprises sont loin d'avoir toutes les mêmes capacités et motivations pour accomplir ces travaux en interne, sans recourir à des tiers.

2.2 Rapports de droit obligeant l'entreprise face aux autorités

2.2.1 Origines des prescriptions étatiques

Une définition par déduction permet de mieux comprendre la raison des travaux administratifs prescrits par les autorités et la forme qu'ils peuvent prendre. Il s'agit d'abord de déterminer qui a des obligations à l'égard de qui, et qui impose quelles exigences.

Les droits de propriété constituent un cas de figure, le droit comportant de nombreuses règles de conflit pour les cas litigieux. Une caractéristique essentielle des prescriptions relevant de cette première catégorie, qui ne nous intéresse pas davantage dans le présent contexte, est que leur application passe généralement par le droit privé: c'est au citoyen qui s'estime lésé dans ses droits individuels qu'il incombe d'agir par lui-même et d'intenter une action en justice.

Dans bien des cas, le législateur ne peut se contenter de s'en remettre aux citoyens pour ce qui est du respect mutuel de leurs droits d'où l'origine des prescriptions étatiques. Soit l'Etat estime que la partie qui devrait intenter une action risque d'être trop faible pour arriver à faire valoir son droit, soit il s'agit de droits qu'un particulier ne sera vraisemblablement pas assez déterminé à défendre (p. ex. en matière de protection des sites) en raison, notamment, des frais qui peuvent être imputés au demandeur en cas d'action en justice. Enfin, le monde politique entend aussi avoir son mot à dire: non content de prendre acte des effets des accords de gré à gré et des contrats de droit privé, il tentera de les modifier en fonction de ses idéaux. Citons un exemple bien connu: les impôts et les autres mesures de redistribution du revenu, comme les subventions. Si l'on pense plutôt en termes d'effets indésirables sur l'économie, on évoquera d'abord les restrictions quantitatives à l'accès au marché, les prescriptions en matière de prix et de quantité, les cas de partage des marchés et le protectionnisme, soit les domaines par excellence où il est aujourd'hui question de déréglementation ou de libéralisation.

Cela étant, à l'heure actuelle, une part toujours plus importante du droit est faite de réglementations qui, plutôt que de définir l'admissibilité d'une activité lucrative, prescrivent de quelle manière cette activité doit se dérouler. Si réformes il doit y avoir dans ce domaine, il est préférable de parler de «re-réglementation» plutôt que de déréglementation, car la société n'est pas très encline à abolir certaines prescriptions destinées à protéger les plus faibles ou les tiers qui ne sont pas directement impliqués. Au contraire, la tendance va plutôt vers un durcissement des règles définissant un comportement responsable de la part des entreprises. Pour ce qui est des prescriptions que l'Etat impose aux entreprises, les mesures qui ont le plus de chance d'obtenir l'assentiment d'une majorité sont celles visant à atteindre un but recherché par des formes d'intervention étatique moins radicales. Celles qui sont toutefois le plus largement soutenues sont celles consistant à alléger les processus administratifs mais sans beaucoup toucher aux objectifs de ces prescriptions.

2.2.2 Mécanismes de l'action étatique

Dans les mécanismes imposées par l'Etat, on distingue trois degrés d'intensité:

- le travail administratif imposé par l'Etat commence là où celui-ci, ne pouvant plus se contenter d'un simple accord verbal entre particuliers et de rapports de confiance, se met à imposer *des formalités et des procédures de déclaration et d'enregistrement* auxquelles les intéressés ne peuvent se soustraire. Un exemple à cet égard est la hausse de loyer, qui doit être communiquée au moyen d'un formulaire agréé. Cette forme d'intervention de l'Etat peut déjà entraîner une charge due à des contrôles subséquents par les autorités; mais en l'occurrence cela demeure exceptionnel;

- Le travail administratif atteint un degré d'intensité de plus lorsqu'il y a obligation de *communiquer périodiquement certains faits aux autorités*. Pensons ici aux informations que les entreprises – ou du moins certaines d'entre elles – doivent fournir aux autorités sur l'élimination des déchets qu'elles produisent ou collectent. Dans cette catégorie figurent en particulier les déclarations fiscales et les divers décomptes concernant les assurances sociales. Bien peu d'autorités fiscales, en effet, consentiraient à l'idée qu'il suffit que l'entreprise leur communique sans commentaire le montant qu'elle a calculé elle-même et se contente de tenir à leur disposition les justificatifs nécessaires. À ce niveau d'intervention, la question de savoir si l'autorité, se fondant sur les pièces que l'entreprise lui a transmises, va décider d'agir et de revenir à la charge (p. ex. en effectuant des contrôles subséquents) reste ouverte;
- Enfin, un troisième degré est atteint lorsque certaines activités économiques requièrent l'information *préalable de l'autorité et son aval formel*. Ce niveau est celui de l'autorisation obligatoire. L'obligation de requérir l'autorisation de l'Etat est une charge administrative particulièrement lourde lorsqu'elle porte non pas sur un établissement en tant que tel (p. ex. un laboratoire), mais sur chacune des opérations économiques que l'entreprise se propose d'effectuer (libération officielle des lots). C'est également à ce niveau que se situent les taxes et redevances qui, dans un premier temps, doivent être payées à l'Etat et dont le remboursement peut être exigé par la suite.

Un point capital est que les autorisations ne constituent pas nécessairement une intervention de l'Etat plus rigoureuse que les obligations d'établir des relevés et des rapports du fait qu'elles impliquent une charge administrative plus lourde. Très souvent, c'est même l'inverse, l'autorisation requise portant sur l'entreprise elle-même (c'est la règle aujourd'hui) et non sur telle ou telle production ou prestation (ce qui est rare à l'heure actuelle). Pour l'entreprise, le respect d'une prescription se traduit généralement moins en termes de frais d'administration qu'en termes d'investissements supplémentaires, de complication des processus d'exploitation ou de restrictions à la libre entreprise. Dans une optique libérale, vouloir réduire la charge administrative n'est dès lors qu'un objectif très limité. Néanmoins, lorsque des réformes permettent de rendre plus efficaces les activités périodiques liées au devoir d'informer ou d'établir des relevés et des décomptes, des améliorations minimes – pour peu qu'elles touchent un grand nombre d'entreprises – se traduisent déjà par des économies importantes au niveau macroéconomique. C'est sur l'exploitation de ce potentiel d'accroissement de l'efficacité que le présent rapport met l'accent, et non sur les autres types de coûts, qui seront traités en détail dans le rapport sur les autorisations.

2.2.3 Délimitation par rapport au droit cantonal

Dans le contexte qui nous occupe, nous ne traiterons pas plus avant les rapports entre les organes publics et les différents niveaux des pouvoirs publics. Il s'agit en effet de questions soulevées dans le débat sur le fédéralisme, et actuellement dans le contexte de la réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), mais également de l'attribution de compétences exécutives. Nous tenons d'ailleurs à rappeler que le présent rapport ne traite que des

prescriptions émanant de la Confédération, au nombre desquelles il faut compter, il est vrai, toutes les dispositions des lois et ordonnances fédérales qui attribuent des compétences aux cantons ou à des tiers. Que des entreprises puissent être mécontentes d'avoir affaire à la Confédération plutôt qu'au canton peut dès lors être un aspect à prendre en compte dans les réflexions qui nous occupent. La charge administrative n'est pas non plus la même lorsque l'Etat, au lieu de contrôler lui-même le respect de certaines normes légales, décide de confier cette tâche à des responsables au sein des entreprises ou à des organes de contrôle et de certification relevant du secteur privé (cf. les modules du droit européen concernant la surveillance de la sécurité technique). Un aspect non négligeable de la délégation de compétences aux cantons, mais aussi du recours aux services d'organes de contrôle du secteur privé, tient au fait qu'on favorise une compétition au niveau de l'exécution du droit en vigueur, autrement dit une émulation débouchant sur un meilleur service à la clientèle et un règlement plus expéditif des formalités administratives. Le simple fait qu'un canton voisin ou une commune voisine offre aux chefs d'entreprise des conditions moins bureaucratiques, qui leur permettront de mieux se consacrer à leur activité première, peut déjà exercer un puissant effet de levier sur le plan politique.

2.2.4 Possibilités d'allègement administratif

L'allègement administratif, au sens où nous l'entendons, ne saurait se mesurer en termes de diminution de la quantité des prescriptions étatiques¹¹ – ce qui, comme nous l'avons déjà signalé, relève davantage de la déréglementation – mais plutôt en termes de réduction, d'une part, du nombre d'heures de travail que l'entreprise consacre elle-même à de telles tâches et, d'autre part, des frais de mandats confiés à des tiers pour traiter des affaires d'ordre administratif. Pour parvenir à cet allègement, il s'agit d'éviter, autant que possible, d'empiéter sur des droits existants, sauf à limiter éventuellement certaines prérogatives des organes de contrôle de l'Etat. Par conséquent, l'allègement administratif, au sens du présent rapport, peut – mais ne doit pas forcément – constituer une étape vers la déréglementation. Une véritable déréglementation consisterait à renoncer à fixer dans la législation les limites entre les droits individuels, mais de laisser davantage de jeu à une régulation spontanée ou au contrat de droit privé. Elle déchargerait en outre les autorités de l'Etat d'une partie des tâches consistant à assurer le respect de conceptions et normes sociales. De plus, dans une économie déréglementée, le but premier ne serait pas d'harmoniser le droit entre diverses juridictions au sein d'un Etat fédéral ou entre plusieurs formes de droit privé; au contraire, le fait qu'une compétition joue en matière de réglementation et qu'un choix soit possible entre plusieurs instruments juridiques aux structures déjà établies serait jugé positif, comme un moyen de réduire l'activité normative des autorités et des politiques et d'ouvrir la voie à des solutions adéquates. Il faut ici se demander si l'allègement administratif, à lui seul, sans déréglementation, peut être à même de satisfaire les attentes de ceux qui prônent «moins

¹¹ Voir à ce sujet le projet, réalisé sur mandat du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), qui a pour but de définir un «indicateur de la densité réglementaire», c'est-à-dire un moyen de mesurer l'ampleur du changement dans ce domaine (Philippe Koch, «Regulierungsdichte: Veränderung und Messung», n° 18 de la série Rapports sur l'évolution des structures, publiés par le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), Berne, 2003.

d'Etat», attentes dont se sont fait l'écho les interventions parlementaires invitant le Conseil fédéral à entreprendre les démarches évoquées dans la suite de ce rapport.

Plutôt que de nous efforcer, dans cette seconde partie, de tracer la limite entre ce qui continuera d'être réglementé par l'Etat et ce qui devrait pouvoir faire l'objet d'une libre entente entre intéressés, nous examinerons d'autres formes d'intervention que l'Etat pourrait pratiquer pour atteindre un objectif donné. En se concentrant ainsi sur des variantes possibles pour atteindre un objectif fixé, on peut faire passer au second plan la question de l'utilité d'obligations imposées par l'Etat. Parmi les mesures qui seront évoquées, le renforcement de la coordination entre les domaines du droit, notamment entre les différents régimes de taxes et de redevances, jouera un rôle de premier plan. Mais l'allègement administratif peut aussi consister à remplacer les autorisations obligatoires par des déclarations obligatoires, et les déclarations par une prescription de tenir à disposition certaines informations ; quant aux formalités, elles peuvent être simplifiées ou adaptées au progrès technique (communication par voie électronique). Grâce à la déclaration spontanée, aux contrôles a posteriori et, surtout, aux moyens actuels de communication et d'information, on peut espérer *réduire l'ampleur des ressources mobilisées par les travaux d'ordre administratif et maintenir l'attrait de la place économique, sans pour autant remettre en cause le niveau souhaité de protection collective.*

3 Initiatives en matière d'allègement administratif des PME

3.1 Aperçu

Après un bref rappel des efforts déployés antérieurement, nous dresserons la liste des principales mesures issues des initiatives de la Confédération en matière d'allègement administratif. Nous utiliserons pour ce faire les documents suivants, publiés à quasiment une année d'intervalle les uns des autres:

- le rapport intermédiaire du Conseil fédéral du 22 janvier 1997 relatif au soulagement administratif des PME (cf. FF 1997 II 282);
- les résultats des analyses sur le thème «densité normative et PME» dans le cadre des rapports concernant l'évolution des structures de l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi (cf. Cahiers de questions conjoncturelles, numéro spécial 2/1998, OFDE, Berne, octobre 1998);
- l'inventaire et l'évaluation des procédures d'autorisation fédérales exécutées par la Confédération (cf. FF 1999 7603);
- le rapport du Conseil fédéral du 3 novembre 1999 relatif à des mesures de déréglementation et d'allègement administratif (FF 2000 942);
- les travaux réalisés dans le sillage des postulats 00.3595 et 00.3596 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (pendants);
- l'inventaire et l'évaluation des procédures d'autorisation fédérales exécutées par les cantons (cf. arrêté du Conseil fédéral du 10 avril 2002), et

- l’inventaire des métiers et activités protégés par un droit cantonal (en cours d’élaboration).

3.2 Travaux en amont du rapport du Conseil fédéral du 22 janvier 1997

Le programme de revitalisation de l’économie suisse, réclamé par les représentants du *Vorort* en 1991 et mis sur les rails en 1992 par le Conseil fédéral, entendait réduire l’influence de l’Etat sur l’économie. Ce programme comprenait aussi une série de mesures destinées à alléger les contraintes administratives pesant sur les entreprises, à commencer par la déréglementation totale du régime des soldes. Aux facilités d’importation et d’exportation concernant les textiles et la ferraille a fait écho la réduction des réserves obligatoires pour les boulangeries. Une révision partielle de la loi fédérale sur l’aménagement du territoire a permis de simplifier les procédures d’octroi de permis de construire (délais, organe de coordination, voies de droit unifiées); pour accélérer leur traitement, l’ordonnance relative à l’étude de l’impact sur l’environnement intègre désormais aux procédures cantonales la prise de position de la Confédération, laquelle n’intervient plus en aval. Les petites entreprises ont été exonérées du droit de timbre d’émission, et l’impôt proportionnel au bénéfice a été introduit par la Confédération. Ce dernier rend superflus les jeux comptables de transferts de gains d’une année sur l’autre. L’institution des hautes écoles spécialisées, conjuguée à la reconnaissance de ses diplômes au niveau européen, permet aujourd’hui à bon nombre de PME de délivrer en interne les certificats de conformité que le droit européen exige des fabricants. La loi sur le marché intérieur avait pour but de faciliter l’accès des PME dynamiques aux marchés des autres cantons (pas de seconde autorisation). La levée des entraves techniques au commerce, le durcissement des dispositions du droit des cartels et la libéralisation dans les secteurs des infrastructures ont renforcé les PME en tant que clients-acheteurs. Enfin, le point 8.1 reviendra sur la révision de la loi sur le travail amorcée dès 1992.

3.3 Rapport intermédiaire du Conseil fédéral de 1997 relatif au soulagement administratif

Durant la phase de stagnation économique des années 90, le Parlement et le Conseil fédéral ont vu dans l’allègement administratif un moyen de créer des emplois. Cet allègement devait bénéficier principalement aux PME, qui s’étaient montrées plus dynamiques pendant la reprise et plus résistantes durant la récession, mais pour qui, du fait de leur taille, la charge par employé était plus lourde que celle des grandes sociétés en raison des frais fixes inhérents à bon nombre de travaux administratifs. Les *stratégies* d’allègement administratif envisagées à l’époque – et au demeurant encore valables aujourd’hui – étaient les suivantes: la suppression de certaines prescriptions, la simplification, l’amélioration et l’accélération des procédures, la réduction du nombre d’interlocuteurs à contacter au sein de l’administration pour un projet donné, la reconnaissance des contrôles et des certificats privés aux fins d’éviter que les entreprises ne soient tributaires d’une seule autorité pour leur fonctionnement, enfin la simplification de formulaires et la baisse des coûts d’infor-

mation concernant les obligations à remplir et concernant l'offre disponible des prestations publiques.

Ces stratégies ont ensuite été appliquées dans différents domaines où les entreprises sont en contact avec les autorités. Dans le domaine de la *TVA*, la limite de chiffre d'affaires au-dessous de laquelle on peut utiliser la procédure de décompte simplifiée au moyen de taux de dette fiscale nets a été portée de 0,5 à 3 millions de francs, et les formulaires ont été simplifiés. Concernant les *marchés publics*, les autorités compétentes de la Confédération ont été sensibilisées, dans le cadre de formations, aux problèmes que connaissent les PME (p. ex. bureaucratie excessive pour un appel d'offres lorsqu'un trop grand nombre de candidats franchissent le cap de la préqualification). Les *horaires d'ouverture des douanes* ont été prolongés pour les expéditeurs et les destinataires agréés. En outre, des négociations dépassant le cadre des pays de l'UE ont été entamées en vue de la conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle d'évaluations de la conformité, ce qui est particulièrement favorable aux PME, qui fabriquent en petite série. En 2000, la première édition de la brochure «les assurances sociales au quotidien – *un guide à l'intention des PME*» a paru afin de réduire les coûts d'information. L'idée du «guichet unique» a été appliquée par une concentration, à l'ancien Office fédéral des affaires économiques extérieures, des contrôles à l'exportation. Déjà à l'époque, on parlait de la problématique de la reconnaissance en tant que travailleur indépendant et de l'importance de réformer le droit des sociétés (notamment la loi sur la fusion). Certaines mesures envisagées alors n'ont pas vu le jour du fait de l'opposition des cantons ou des organes concernés, notamment la mise sur pied d'un groupe d'échange d'informations sous l'égide des autorités cantonales délivrant les permis de construire afin de développer un code des meilleures pratiques dans ce domaine et la refonte complète des tâches incombant aux assurances-accidents et aux inspections du travail aux niveaux fédéral et cantonal.

3.4 La densité normative et les PME, thème central des rapports concernant l'évolution des structures de l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi

Les nombreuses interventions parlementaires déposées en 1996/1997 sur les thèmes de la déréglementation et de l'allègement administratif ont été l'occasion, à l'époque, pour l'Office fédéral pour les questions conjoncturelles, d'engager les moyens dont il disposait dans le cadre des rapports sur l'évolution des structures pour des mandats de recherche sur le thème «densité normative et PME».

Concrètement, cinq études ont été confiées à des instituts de recherche¹²: l'IGW de l'Université de Saint-Gall (auteur: Christoph Müller) a repris – comme détaillé au

¹² Cf. Christoph A. Müller (1998): «Administrative Belastung von KMU», Alain Schönenberger/Andrew Mungall: «Réglementations: coûts et effets sur les PME des branches touristiques», Urs Ledergerber et al.: «Regulierungsdichte nach Branchen», Christoph Muggli, Walter Baumgartner, Andreas Ruef: «Effizienz energie- und umweltpolitischer Massnahmen», Stephan Vaterlaus, Banu Simmons: «Leistungsfähigkeit von Regionen in der Schweiz». Ces études ont été publiées sous les numéros 33 à 37 dans la série des rapports concernant l'évolution des structures de l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi, Berne, 1998.

point 2.1 – l'étude Hunkeler de l'année 1985 concernant les charges administratives résultant des réglementations publiques. Schönenberger/Mungall (Ecodiagnostic /Ecole hôtelière de Lausanne), se penchant sur le secteur de l'hôtellerie-restauration, ont voulu aller au-delà de la simple mesure des exigences administratives et ont analysé aussi d'autres frais d'exécution découlant des réglementations définies par l'Etat (investissements supplémentaires dans des filtres etc.). Afin d'étudier la densité normative, econcept (U. Ledergerber et al.) a mis au point un indicateur spécifique. Chr. Muggli et al. (BASICS) ont entrepris de démontrer, à l'exemple des mesures de politique énergétique et environnementale, que les instruments économiques et les accords (de branche) volontaires ont une bien meilleure efficacité que les contraintes et les interdictions. Enfin, l'institut bâlois de recherches économiques BAK (S. Vaterlaus) a établi une corrélation négative entre, d'une part, le temps requis par une demande de permis de construire et les risques de recours en droit que cela implique et, d'autre part, la croissance économique régionale. Dans leur ensemble, ces enquêtes¹³ ont porté non seulement sur la charge administrative mais, plus généralement, sur les conséquences de la réglementation et sur les stratégies régulatrices.

3.5 Inventaire et évaluation des procédures d'autorisation fédérales exécutées par la Confédération; ordonnance sur les délais d'ordre

Si, en 1998, un institut universitaire a été chargé de quantifier le temps consacré aux tâches administratives et les coûts financiers induits, l'inventaire des régimes fédéraux d'autorisation a lui été effectué en interne au moyen de deux enquêtes écrites et de deux cycles de discussion avec les offices concernés. Comme indiqué plus haut, lorsque le législateur recourt à l'instrument du régime d'autorisation, les coûts induits par la charge administrative ne sont généralement pas le facteur prépondérant. Aussi a-t-on élargi le champ de l'analyse pour l'évaluation des quelque 250 procédures d'autorisation du ressort de l'administration fédérale. Conformément aux exigences du postulat David (96.3607: Surcharges administratives), à l'origine du rapport en question, les différentes procédures d'autorisation ont été examinées sous plusieurs aspects:

- a. celles pouvant être purement et simplement abandonnées;
- b. celles pouvant être remplacées par d'autres instruments tels qu'un contrôle subséquent, des taxes d'incitation etc.;
- c. celles pouvant être intégrées à d'autres procédures, et
- d. celles pouvant être accélérées par des mesures concrètes.

Le rapport du Conseil fédéral du 17 février 1999, qui présente les résultats de cette évaluation, en traduit l'ampleur. De fait, les différents régimes d'autorisation ne sont pas repris dans l'ordre de l'inventaire. Ce dernier met plutôt en

¹³ Pour consulter un résumé de ces enquêtes, se reporter au Cahier de questions conjoncturelles, numéro spécial – Rapports concernant l'évolution des structures 2/1998, Office fédéral du développement économique et de l'emploi, Berne, 1998.

exerger les améliorations possibles pour les différentes procédures, selon les cinq rubriques suivantes:

- i) accélération des procédures;
- ii) coordination des procédures;
- iii) déréglementation matérielle;
- iv) diminution du caractère interventionniste des mécanismes d'application, et
- v) adéquation accrue de l'administration aux besoins de la clientèle.

Le Conseil fédéral a demandé dès le 20 octobre 1998 que soit mise en œuvre la quarantaine de mesures préconisées par l'évaluation. *Le rapport sur les autorisations, en cours d'élaboration, en dressera un état des lieux.* En l'état, les ch. 4 à 11 du présent rapport livrent déjà quelques indications.

Concernant l'allégement administratif, le rapport a montré que près d'une douzaine de procédures débouchaient sur plus de 5000 autorisations par an et qu'une bonne vingtaine se soldaient par plus de 1000 autorisations. Le dédouanement, l'autorisation d'inscription au registre du commerce et la délivrance d'autorisations de séjour à des étrangers occasionnent plusieurs dizaines de milliers d'actes administratifs par an; nous y reviendrons par conséquent un peu plus loin. L'importation, l'exportation et le transit d'animaux (vivant dans la nature) et de produits d'origine animale, l'obligation d'annonce pour les produits toxiques destinés à l'industrie et à l'artisanat conformément à la loi sur les toxiques, la carte de légitimation pour voyageur de commerce, la dispense de la réception par type pour les véhicules à moteur, l'autorisation pour véhicules spéciaux, l'enregistrement d'une marque, le certificat du matériel de multiplication et l'affranchissement d'impôt pour les distilleries domestiques requièrent plus de 5000 autorisations; il en va de même pour les approbations des examens finaux de médecine, les concessions de radiocommunication et les permis d'achat d'armes, qui intéressent en premier lieu les particuliers. On pourrait également citer la délivrance d'un passeport ou d'une carte d'identité. *Les lois régissant la plupart de ces procédures ont été ou font l'objet d'une révision.* On peut donc dire que les travaux de révision ont été centrés au bon endroit aussi du point de vue de l'examen des charges administratives. Dans le rapport sur les autorisations, nous reviendrons de façon plus circonstanciée sur ces réformes ainsi que sur les procédures que les cantons exécutent sans le concours d'un service fédéral, et qui se traduisent parfois également par un nombre élevé d'actes.

L'inventaire des procédures d'autorisation du droit fédéral a permis de constituer une importante banque de données. Celle-ci est consultable sur l'internet (cf. point 3 de l'intervention du PDC, à l'origine du présent rapport), afin de faciliter l'accès à l'information et à la documentation nécessaires¹⁴. Le but et l'objet de chaque autorisation sont détaillés dans la banque de données. Un lien est ensuite fourni vers les textes pertinents du Recueil systématique de la Confédération. Pour de nombreuses procédures, des liens internet sont également donnés vers les organes d'exécution. Très souvent, le site comprend une version électronique des formulaires nécessaires

¹⁴ Se rendre à l'adresse <http://www.seco.admin.ch/autorisations> ou depuis le site www.seco.admin.ch, «Politique et chiffres économiques», «Analyses et réformes structurelles», mot-clé «Procédures».

au dépôt d'une demande. Les fiches comprennent enfin l'indication d'une personne de contact dans l'office compétent.

Une première mise à jour de la banque de données en 2001 a notamment permis la mise en œuvre de l'art. 3, al. 3, de l'*ordonnance sur les délais d'ordre*. Cet article prévoit que l'autorité communique d'une manière appropriée les délais d'ordre pour le traitement des demandes qui sont sous sa responsabilité. Le Conseil fédéral a arrêté le 17 novembre 1999 l'ordonnance sur les délais d'ordre impartis pour le traitement des demandes de première instance dans les procédures de droit fédéral de l'économie (RS 172.010.14). Celle-ci concrétise le principe selon lequel l'administration traite chaque demande le plus rapidement possible. Par ailleurs, concernant les conséquences juridiques, l'idée est que le requérant doit être libre de s'adresser, en cas de recours, à l'autorité de tutelle, aux organes de surveillance (p. ex. le Parlement) ou aux tribunaux (avec recours pour retard injustifié). L'expiration d'un délai n'a jamais été censée avoir valeur d'acceptation, car, qui plus est dans un système fédéral de répartition des compétences, on ne saurait risquer que des organes d'exécution puissent en venir à donner force de loi à des demandes contraires au droit fédéral pour la seule raison qu'ils ne les ont pas traitées dans les délais impartis. Malheureusement, cette ordonnance est restée trop peu connue des requérants, de sorte que ceux-ci n'ont pas encore pu se faire une idée du temps qu'il faut, raisonnablement, pour que l'autorité réagisse. Pour renforcer cette ordonnance, c'est sur ce point qu'il faudrait agir, et non sur le contenu des dispositions ou les conséquences juridiques.

La mise en place de la banque de données concernant les procédures d'autorisation du droit fédéral a sûrement incité plus d'un office à développer son site internet en prenant modèle sur l'Office vétérinaire fédéral, qui a très tôt mis à la disposition de chacun un large éventail d'informations pratiques. Aujourd'hui, on peut dire qu'en matière de diffusion d'informations par voie électronique, les offices fédéraux n'ont cessé d'étoffer leur offre en réponse au point 3 de l'intervention déposée récemment par le Groupe PDC.

3.6 Rapport du Conseil fédéral du 3 novembre 1999 relatif à des mesures de déréglementation et d'allègement administratif

Alors que le rapport du Conseil fédéral du 17 février 1999 a répondu au postulat David, le rapport du Conseil fédéral du 3 novembre 1999 relatif à des mesures de déréglementation et d'allègement administratif détaille les moyens de répondre aux autres interventions parlementaires déposées en 1996/97 sur ce thème.

Par décision du 15 septembre 1999, le Conseil fédéral s'est doté d'un instrument qui, couvrant tous les domaines du droit touchant l'économie, entend définir des garde-fous garants d'une législation rationnelle du point de vue économique. Conformément à la motion Forster (96.3618: Effets de lois et ordonnances sur les petites et moyennes entreprises), un chapitre spécifique des messages du Conseil fédéral adressés au Parlement indique depuis mai 2000 les conséquences pour l'économie induites par des textes normatifs nouveaux ou à modifier, et ce selon un schéma en cinq points. Un manuel a été élaboré à l'intention des offices appelés à procéder à cette *analyse de l'impact de la réglementation*. Il ne s'agit pas de privilégier le point

de vue des entreprises, mais plutôt de procéder à une mise en perspective macroéconomique, comme en témoigne le volet portant sur les conséquences sociales et environnementales des projets législatifs, du moins tant que ces conséquences peuvent être délimitées en catégories économiques telles que les masses de répartition (p. ex. coefficient de Gini) ou les quantités de polluants. Vu la subjectivité du concept de justice et le caractère multidimensionnel de celui de durabilité, il convient de laisser au politique le soin de définir, sur la foi de cette analyse, ce qui est «juste» et ce qui est «durable».

Eu égard à l'objet du présent rapport, il convient de souligner le point 5: aspects pratiques de l'exécution. La liste de contrôle ci-dessous reprend les questions s'y rapportant.

Liste de contrôle «analyse de l'impact de la réglementation»

Point 5: aspects pratiques de l'exécution. Questions de contrôle:

- *La réglementation prévue est-elle facilement exécutable?*
- *Des simplifications ont-elles été envisagées et, si oui, lesquelles?*
- *A-t-on notamment tenu compte du principe de la coordination des procédures, ou bien y a-t-il des procédures parallèles au niveau fédéral, mais aussi au niveau cantonal?*
- *Dans une première phase, la réglementation pourrait-elle être mise en vigueur pour une durée limitée? Une échéance est-elle prévue et, si oui, pour quand?*
- *Une personne qui n'est pas spécialement versée dans la chose juridique (PME) peut-elle s'y retrouver dans la loi et l'ordonnance?*
- *Les instances prévues pour l'exécution sont-elles qualifiées pour cela?*
- *L'introduction du nouvel acte législatif est-elle préparée (activité d'information) et judicieusement réglée?*
- *A-t-on tenu compte du temps nécessaire aux entreprises pour s'adapter au nouveau droit?*

Les remarques formulées dans le chapitre de message qui correspond au point de contrôle 5 peuvent s'appuyer sur des données collectées grâce à l'autre instrument, à l'époque nouvellement introduit: le test (de compatibilité) PME.

Le *test PME* porte principalement sur la détermination des investissements supplémentaires et sur les contraintes que les nouveaux règlements étatiques imposent aux processus des entreprises. Il a une fonction complémentaire par rapport à l'analyse du temps consacré à des tâches administratives – cf. l'enquête de 1998 de l'IGW (Müller 1998) – et à l'analyse de la libre entreprise – enquêtes de Ledergerber (1998) et Koch (2003) portant sur la mesure de la densité normative. À vrai dire, les conséquences pour les entreprises sont multiples. On ne peut les mesurer ni par comptabilisation horaire, ni par catégorisation des règles de droit. Sur le plan méthodologique, l'approche du test de compatibilité PME s'apparente dès lors à des études de cas, avec tous les avantages et tous les inconvénients que cela comporte en termes d'illustration et de représentativité. Les ch. 4 à 11 comporteront différentes indications sur les informations ayant pu être tirées des tests de compatibilité PME.

Si l'on arrive à trouver des entreprises disposées à recenser de façon détaillée les implications internes d'un nouveau règlement normatif à l'étude, alors cet instrument peut gagner en performance, notamment eu égard à l'optimisation des processus administratifs (cf. la réponse du Conseil fédéral à la motion Loepfe (02.3676: S'affranchir de la bureaucratie en la diminuant de moitié)¹⁵.

Les connaissances acquises grâce aux tests PME sont exploitées principalement par le *Forum PME*¹⁶, qui est une commission fédérale d'experts, dans le cadre de la procédure de consultation sur d'éventuelles révisions de lois et d'ordonnances. Le Forum PME analyse le cadre réglementaire du point de vue des PME, non seulement *de lege ferenda* mais aussi *de lege lata*. Ses membres ont toute latitude pour recenser les prescriptions légales qui leur paraissent inopportunes ou perfectibles. Afin d'examiner l'opportunité des relations existantes entre les entreprises et les autorités, des tests PME ont d'ailleurs aussi déjà été effectués (p. ex. pour dresser un état des lieux de la situation des PME sur les marchés publics ou pour déterminer la charge administrative induite par les contrôles des autorités sur les PME).

3.7 Travaux effectués à la suite des postulats 00.3595 et 00.3596 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats

Lors des discussions portant sur les deux rapports du Conseil fédéral du 17 février 1999 (procédures d'autorisation du droit fédéral) et du 3 novembre 1999 (mesures de déréglementation et d'allègement administratif), la sous-commission de la CER-E a ciblé non seulement les procédures d'autorisation, mais encore les informations que les PME doivent donner périodiquement.

Elle a déposé un premier postulat (00.3595: Allègement administratif des entreprises au niveau des procédures fédérales) qui demande, en plus de six autres points, la présentation régulière au Parlement d'un rapport sur la réglementation énumérant les différentes concessions et approbations de droit fédéral qu'il y a lieu de maintenir, de simplifier, de supprimer ou de remplacer par d'autres formes de surveillance étatique. Le *rapport sur les autorisations*, qui sera adressé au Parlement aussitôt après la publication du présent rapport, répondra à cette demande.

Dans un second postulat (00.3596: Allègement administratif des entreprises. Introduction d'une procédure simplifiée de décompte des salaires), la CER-E a repris une proposition pour laquelle le Secrétariat d'Etat à l'économie avait demandé un avis de droit en 1999¹⁷. L'avis portait sur la question suivante: en matière de décomptes des entreprises avec les assurances sociales, mais aussi avec le fisc (impôts à la source, certificats de salaire), existe-t-il des obstacles susceptibles d'empêcher une optimisation des processus à l'aide d'une solution intégrée allant jusqu'à inclure la donnée d'ordres de paiement par voie électronique? Un rapport du Conseil fédéral relatif à l'allègement administratif des entreprises par l'introduction d'une procédure

¹⁵ Le Conseil fédéral a proposé de transformer la motion en postulat.

¹⁶ cf. www.forum-pme.ch

¹⁷ Cf. Thomas Gächter: «Vereinfachte Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge in Privathaushalten und KMU», cahier n°1 de la série d'études «Grundlagen der Wirtschaftspolitik», du centre de prestations Analyses et politiques économiques, seco, Berne, 2000.

simplifiée de décompte des salaires répondra à ce postulat. Il sera présenté fin 2003 (pour de plus amples informations, se reporter au ch. 5.3).

La motion Lustenberger du 24 mars 2000 (00.3154: TVA. Décomptes annuels), qui s'inscrit elle aussi dans ce contexte, propose de modifier l'art. 45 de la loi fédérale sur la TVA de sorte que les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas un certain montant, 2 millions de francs par exemple, puissent, si elles le désirent, opérer leur décompte tous les ans. Les entreprises qui opteraient pour cette formule devraient payer des acomptes trimestriels dont le montant serait calculé à partir des chiffres de l'année précédente. L'idée est la suivante: si les prestations soumises à TVA n'apparaissent souvent qu'au moment de la clôture annuelle qu'effectue une société fiduciaire pour le compte de la PME, elles doivent néanmoins être décomptées dans le trimestre où elles ont été fournies (prestations à des fins privées etc.). Dans une future étape, la modification du rythme de décompte devra permettre aux entreprises d'opérer en une seule fois, en fin d'exercice, les décomptes annuels pour les assurances sociales, la clôture prévue par le droit commercial et les déclarations pour la TVA et les impôts directs, en ne faisant intervenir si possible qu'une seule fois le prestataire tiers, à savoir la société fiduciaire.

3.8 Inventaire et évaluation des procédures d'autorisation fédérales exécutées par les cantons; inventaire des métiers et activités protégés par un droit cantonal

Pour le rapport sur les autorisations, l'évaluation des procédures d'autorisation du droit fédéral exécutées par la Confédération, qui s'est déroulée en 1998, a dû être étendue aux procédures d'autorisation déléguées aux cantons. Le Conseil fédéral a approuvé le 10 avril 2002 le *rapport sur les procédures d'autorisation fédérales exécutées par les cantons*. Le catalogue de mesures découlant de cette évaluation répondait ainsi à une question de la CER-N. Le rapport lui-même sera publié, sous forme actualisée, dans la partie II du rapport sur les autorisations.

Il tombait sous le sens de compléter l'enquête des procédures d'autorisation du droit fédéral exécutées par les cantons par un recensement des *régimes d'autorisation selon le droit cantonal*. On pouvait notamment s'appuyer sur les données de l'inventaire des métiers et activités protégés, effectué par le bureau de l'intégration conjointement avec les cantons dans le cadre de l'exécution de l'accord sur la libre circulation des personnes. La partie III du rapport sur les autorisations, en cours d'élaboration, donne un aperçu de ce domaine, qui constitue le champ d'application effectif de la loi sur le marché intérieur (LMI) entrée en vigueur en 1996. Les investigations menées parallèlement à cet inventaire avaient également pour objectif de mettre en lumière les moyens de rendre cette loi plus efficace. Le rapport élargit et approfondit ainsi les enquêtes que la Commission de gestion du Conseil des Etats et le Service de contrôle du Parlement ont menées et qui ont conduit le Parlement à demander du Conseil fédéral des propositions en vue d'améliorer l'efficacité de la LMI.

L'optimisation du cadre réglementaire que l'Etat fixe pour les entreprises ne saurait se limiter à la réduction des exigences administratives. Concernant la question des coûts, il faut aussi songer aux restrictions de la libre entreprise, aux investissements supplémentaires et aux contraintes affectant les processus d'exploitation. Ce large éventail de tâches est d'ailleurs reflété par le contenu varié des interventions parlementaires déposées en 1996/97 qui réclamaient des mesures de déréglementation comme d'allègement administratif.

Depuis lors, le Conseil fédéral et l'administration fédérale ont examiné de manière plus ou moins approfondie l'ensemble des conditions-cadre de l'Etat. On a procédé, d'une part, à un inventaire des régimes d'autorisation et, d'autre part, à une analyse statistique du volume des travaux administratifs dans les entreprises. En outre, un instrument de mesure de la densité normative a été mis au point et utilisé dans le cadre de certaines révisions législatives. Les résultats de ces enquêtes interdépartementales ont confirmé l'orientation de nombreuses réformes déjà amorcées et ont débouché sur de nouvelles mesures de déréglementation et d'allègement administratif. Les premières mesures prises ont porté sur la réforme des lois applicables aux régimes d'autorisation les plus fréquents et sur l'amélioration du traitement des tâches périodiques dans les entreprises. Cela dit, il faut bien avoir à l'esprit qu'il s'écoule des années entre la mise en chantier d'un projet et sa réalisation pratique. Nous reviendrons ci-après sur l'état d'avancement de certains projets, tels que celui concernant la mise en place d'un système expert de détermination du salaire soumis à l'AVS, sur la faisabilité d'un décompte de TVA annuel ou sur la création d'un guichet unique pour les produits toxiques et dangereux pour l'environnement, pour ne citer que trois projets en cours s'inscrivant dans le cadre de l'allègement administratif.

Au-delà de l'examen du droit en vigueur et des tâches administratives périodiques, il faut considérer comme une priorité l'élaboration d'un nouveau droit qui réponde aux besoins des destinataires des normes juridiques. À cet effet, trois instruments ont vu le jour, qui, depuis maintenant quatre ans, fournissent de précieuses informations pratiques. Il s'agit de l'analyse de l'impact de la réglementation, du test de compatibilité PME et du Forum PME. Ces instruments mettent en lumière le fait qu'en procédant le plus tôt possible à l'analyse de l'impact de la réglementation, on peut donner d'importantes impulsions au processus législatif: le seul fait de prendre conscience du nombre de personnes soumises aux normes juridiques oblige à réfléchir sur l'objectif ou le contenu d'un nouveau texte de loi. Le test PME a permis à quelque 200 entreprises visitées d'exposer à un représentant de la Confédération, sur place et à l'aide d'exemples concrets issus de leur environnement, les implications significatives qu'auraient pour elles de nouvelles réglementations. Pour les offices, les appréciations à connotation politique issues de la procédure de consultation ont été complétées par des exemples concrets provenant des PME. Le Forum PME a approfondi et légitimé, par ses discussions en présence des offices compétents, les exigences découlant des tests PME. Il a en outre, à plusieurs reprises, mis sur l'agenda des projets des autorités qui laissent présager une forte surcharge pour les entreprises.

À ce jour, les activités mentionnées ont permis d'examiner, d'une façon ou d'une autre, tout l'éventail des conditions-cadre définies par l'Etat concernant l'activité économique. Aucun dysfonctionnement grave n'a pu être mis au jour dans le dispositif actuel du droit fédéral; mais on a décelé çà et là de possibles améliorations. Cela a confirmé les estimations sommaires sur l'activité des autorités, basées sur des enquêtes internationales menées auprès des entreprises. La Suisse se situe à ce niveau dans le peloton de tête en comparaison internationale, sans occuper pour autant la première place. Exprimé en termes de *benchmarking*, il importe d'identifier l'incontestable potentiel d'amélioration dans l'action des autorités et de l'exploiter grâce à des mesures appropriées. C'est l'objectif que vise la seconde partie du présent rapport.

Partie II: Travaux administratifs selon leur nature

Cette partie présente un examen systématique des travaux administratifs de toute nature qui doivent être accomplis au sein des entreprises conformément au droit et aux directives des autorités. Si les situations à caractère unique ou ponctuel (création d'entreprise, demande de subventions, projet de construction, expansion à l'étranger, restructuration et vente) seront aussi analysées, l'accent sera mis sur les travaux récurrents, qui représentent la majeure partie des tâches administratives devant être réalisées, parmi lesquelles: les questions d'assurances sociales et d'impôts, la tenue d'une comptabilité conforme au droit commercial, le respect des dispositions relatives au droit du travail et à l'engagement de travailleurs étrangers, l'établissement de statistiques officielles, sans oublier la gamme, souvent étendue, des exigences spécifiques de la branche dans la production de marchandises et la fourniture de prestation de services, qui impliquent demandes d'autorisation, procédures d'enregistrement, déclarations obligatoires, etc. Le poids de ces travaux a été établi sur la base des résultats de l'étude l'IGW de l'Université de St-Gall (Müller 1998) concernant le nombre d'heures que les entreprises consacrent aux tâches administratives (cf. Tableau 1 ci-dessus et graphique I). Contrairement au ch. 3, qui présente les résultats des enquêtes réalisées sur la question, les ch. 4 à 11 font le point sur les mesures engagées et les domaines qui se prêtent à de nouvelles mesures.

4 Travaux administratifs lors de la création d'une entreprise

4.1 Résultats des enquêtes internet réalisées par le seco

Les enquêtes réalisées par le seco au printemps 2000¹⁸ et en automne 2002¹⁹ en vue de déterminer les problèmes auxquels sont confrontées les entreprises dans leur phase de création ont révélé les difficultés liées à la compréhension des procédures administratives, à l'attribution d'un numéro de taxe sur la valeur ajoutée et à la reconnaissance par les assurances sociales de l'activité indépendante.

Ces enquêtes ayant été effectuées par le biais de l'internet, les moyens offerts par les nouvelles technologies de la communication pour la recherche d'information et le traitement des données ont été exploités il y a trois ans déjà (cf. point 3 de l'intervention récemment déposée par le groupe PDC [M 02.3669]).

¹⁸ Beat Schillig, Stefan Hügli: perdus dans la jungle des autorités? – Enquête Internet auprès de 278 jeunes entreprises sur les formalités administratives liées à la création d'entreprise, *La Vie économique* 7/2000, seco, Berne, 2000.

¹⁹ Cf. Pascal Sieber & Partners AG: enquête 2002 sur les créateurs d'entreprise auprès de jeunes entreprises, Berne, 2002.

4.2

Rapport du Conseil fédéral concernant l'encouragement de la création de nouvelles entreprises

Dans son rapport concernant l'encouragement de la création de nouvelles entreprises (FF 2000 5127), le Conseil fédéral s'appuie sur les résultats de l'enquête internet du seco du printemps 2000 et s'occupe des formalités relatives au lancement d'un projet entrepreneurial. Il a donné mandat en septembre 2000 de créer un formulaire de base sur lequel les services administratifs rassemblent les données relatives à la création d'une entreprise et d'instaurer un numéro d'identification unique pour chaque entreprise.

- Un *guichet virtuel* sur la création d'entreprises a déjà vu le jour sur l'internet. Des crédits ont été libérés à cet effet dans le cadre des mesures de cyberadministration. Le guichet virtuel www.pmeinfo.ch/www.kmuinfo.ch, mis en ligne en décembre 2001, illustre à l'aide d'exemples concrets divers aspects allant de la création à la dissolution d'une entreprise, ce qui épargne aux créateurs d'entreprises des recherches fastidieuses puisqu'ils y trouvent les bases et les possibilités légales dont ils ont besoin.
- L'étape suivante de ce projet consistera à permettre les *transactions électroniques*. Un groupe de travail interdépartemental travaille actuellement à l'élaboration du formulaire de base pour la création d'entreprises. Toutes les autorités qui doivent recenser la création d'entreprises y sont représentées (OFS, OFJ, AFC, OFAS, IPI et une administration cantonale des contributions). Des applications pilotes seront possibles dès le printemps 2003. Pour l'inscription électronique complète, il faudra toutefois attendre l'introduction de la signature numérique.
- Enfin, en ce qui concerne le *numéro d'identification unique* pour les entreprises, le Parlement a déjà approuvé, dans le cadre des débats sur la loi sur la fusion, la création d'une base légale pour les numéros d'identification au registre du commerce et accordé la compétence d'exécution au Conseil fédéral. *Une procédure législative a été entamée sous la responsabilité du seco, et avec la collaboration et le soutien de l'OFJ, pour déterminer si les dispositions de la future loi sur la fusion sont suffisantes ou si elles devront être élargies par l'adaptation d'autres actes législatifs.*

D'une manière générale, les mesures esquissées satisfont entièrement dans le domaine spécifique de la création d'entreprises aux demandes formulées aux points 2 et 3 de l'intervention du Groupe PDC du 2.12.2002 (présentation des modifications de lois nécessaires, utilisation des possibilités offertes par les technologies modernes de communication et d'information).

4.3 Rôle des pépinières, des incubateurs et autres structures d'aide au démarrage de nouvelles entreprises

Les charges administratives diminuent de manière inversement proportionnelle à la taille de l'entreprise. Selon l'enquête de l'IGW (Müller 1998), le coût de ces charges se situe, pour une micro-entreprise comptant entre 1 et 9 salariés, dans une fourchette comprise entre 4000 et 5000 francs par collaborateur, tandis qu'elle s'abaisse à 1000 ou 2000 francs dans les entreprises de 10 à 50 salariés. Dans des entreprises plus grandes, enfin, on peut atteindre un coût par salarié inférieur à 1000 francs dans la mesure où les travaux administratifs internes liés à la taille de l'entreprise ne remettent pas en question les économies d'échelle réalisées.

La différence de coûts entre les petites et les très petites entreprises montre que la création de pépinières d'entreprises, qui permettent d'alléger la charge administrative, se justifie, ne serait-ce que d'un point de vue purement économique. L'avantage de telles structures ne se limite pas à la manière rationnelle de traiter les rapports avec les autorités. Ces centres, en plus des prestations traditionnellement offertes par les sociétés fiduciaires, assurent également l'accueil des clients, la permanence téléphonique pendant les absences ou encore la mise à disposition d'infrastructures qu'il serait difficile de rentabiliser d'une autre manière (salles de réunion etc.). Il ne faut pas sous-estimer les possibilités de restreindre les charges administratives par le biais d'initiatives privées. Toutefois, ces dernières ne dispensent pas l'Etat de mettre en place un cadre ne requérant qu'un minimum d'investissements de la part d'entreprises qui ploient – comme le montrent les chapitres suivants – sous le poids des nombreuses formalités à accomplir.

Les entreprises étrangères désireuses de s'implanter en Suisse peinent à s'y retrouver dans le dédale des conditions posées par les pouvoirs publics. Pourtant, elles peuvent compter sur les organes cantonaux de promotion économique qui jouent un rôle d'intermédiaire avec les autorités. Par ailleurs, les cantons et les entreprises étrangères bénéficient également du soutien apporté par «RéusSite:Suisse», programme mis en place par la Confédération.

5 Simplification des rapports avec les assurances sociales

5.1 Publication d'un guide destiné aux PME

Le rapport intermédiaire du 22 janvier 1997 du Conseil fédéral sur l'allégement administratif prévoyait la publication d'une «brochure d'information» réunissant dans un seul et même ouvrage des informations sur les différentes assurances sociales²⁰. «Les assurances sociales au quotidien. Un guide à l'intention des PME» a paru en 2000. Une troisième édition augmentée et mise à jour a été publiée en avril 2003.

²⁰ Les tâches du forum des assurances sociales pour les PME annoncé dans ce même rapport sont assumées par le Forum PME (cf. ch. 3.6), qui consacre l'une de ses quatre séances annuelles à un thème lié aux assurances sociales.

Elle peut être consultée sur le site internet de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

Ce guide se distingue notamment par sa structure en ceci que les informations ne sont pas seulement classées par domaine d'assurance (11 au total), mais aussi dans l'optique des PME: face à une modification concrète des rapports de service d'un employé, le guide indique quelles sont les mesures à prendre pour chacune des assurances sociales concernées. La complexité du droit naît du fait que les autorités et le législateur pensent et légifèrent en termes de cadre institutionnel. Les prescriptions qu'il convient de respecter lors de l'engagement d'un employé étranger se répartissent ainsi entre une demi-douzaine de lois relevant de divers domaines du droit (législation sur les étrangers, imposition à la source, assurance privée d'indemnités journalières, diverses assurances sociales fédérales, caisses de compensation familiales cantonales etc.). Faire le tri des obligations à respecter n'incombe pas aux autorités, mais à l'entreprise, qui, selon la branche dans laquelle elle opère, ne peut pas forcément compter sur le soutien d'une association performante. Proposer une solution intégrant si possible toutes les démarches administratives nécessaires liées à un changement de situation sera donc le fil conducteur des mesures d'allégement proposées dans ce chapitre.

5.2 Une procédure de bonification des salaires?

L'une des solutions proposées par le rapport intermédiaire sur l'allégement administratif s'inspire d'une mesure mise en œuvre en France (le «chèque-service») et, de manière plus limitée, en Allemagne. Celle-ci consiste à donner la possibilité d'effectuer les décomptes des assurances sociales dans le cadre d'une *procédure de bonification des salaires*.

Pour évaluer cette solution, le seco a demandé un avis de droit²¹ et l'OFAS a mandaté des analyses en entreprise²². Deux questions ont été examinées de manière approfondie: d'une part, la solution française du chèque-service est-elle à même d'éliminer les obstacles rencontrés par l'employeur qui, désireux de se mettre en règle avec les assurances sociales, veut déclarer une personne qu'il emploie sporadiquement ou pour de menus travaux? Pourrait-on surmonter ainsi la complexité des démarches qui peut amener les entreprises à ne plus s'engager dans ce genre de rapports de service restreints ou à opter pour le travail au noir? D'autre part, est-il possible de proposer aux petites et moyennes entreprises un décompte électronique unique avec les assurances sociales?

²¹ cf. Thomas Gächter: «Vereinfachte Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge in Privathaushalten und KMU: Geltendes Recht und nötige Normanpassungen für ein Beitrags- und Lohngutschriftsverfahren», avis de droit commandé par le Secrétariat d'Etat à l'économie et publié dans le cahier n° 1 de la série «Bases de la politique économique» du centre de prestations Analyses et politiques économiques, seco, Berne, 2000.

²² cf. Ernst and Young Consulting AG: Faisabilité d'un «chèque-service», rapport final, mimeo (Office fédéral des assurances sociales), Berne, 2000.

La mise en œuvre d'une procédure de décompte simplifiée intégrant impôts et cotisations sociales sur le modèle français du chèque-service est prévue dans le cadre de la lutte contre le travail au noir. Cette solution est destinée avant tout aux ménages, mais elle pourrait aussi se révéler intéressante pour les entreprises qui emploient du personnel pour une durée limitée ou contre une rémunération peu importante. L'objectif de la démarche est de permettre à l'employeur de déclarer son employé simultanément aux services des assurances sociales et aux administrations fiscales. La caisse de compensation prélèverait alors, outre les primes d'assurance-accidents, la totalité des cotisations et des impôts. Etant donné que cette solution ne s'applique qu'aux rapports de travail limités, la prévoyance professionnelle n'est pas concernée. Le message du 16 janvier 2002 relatif à la loi fédérale contre le travail au noir propose deux variantes: celle du chèque-service et celle du décompte simplifié des cotisations dans le cadre du système existant. La CER-N s'est d'ores et déjà prononcée en faveur de cette dernière. Le Conseil national devrait être, à l'été 2003, la première chambre à débattre du projet de loi contre le travail au noir. *La solution du décompte simplifié pour les rapports de travail restreints devrait être mise en œuvre au 1^{er} janvier 2005.*

La procédure concernant tous les versements salariaux consisterait à proposer aux PME une possibilité de décompte électronique dans le domaine des assurances sociales. Les travaux relatifs à cette simplification des décomptes salariales se sont fondés sur le même avis de droit et portaient de l'idée qu'il incombe tout autant au secteur privé qu'à l'Etat de trouver des solutions administratives rationnelles pour satisfaire aux exigences légales. Cela dit, le droit en vigueur peut limiter inutilement le potentiel de rationalisation. Pour cette raison, l'*avis de droit* précise, dans le contexte des assurances sociales, les tâches qui peuvent être assumées par telle ou telle institution publique et celles que les PME peuvent confier à des tiers. L'avis de droit et les analyses réalisées par le seco débouchent sur quatre propositions: mettre en œuvre d'autres mesures de simplification autour de la notion de salaire (p. ex. le traitement aussi uniforme que possible des revenus de substitution dans l'AVS), remettre en question le monopole de la SUVA dans le domaine de l'encaissement des cotisations à l'assurance-accidents, habiliter les caisses de compensation à calculer les prélèvements de l'impôt à la source pour les entreprises affiliées, mettre sur pied un système expert pour déterminer les prestations soumises à l'AVS et les prélèvements salariaux correspondants. Le postulat 00.3596 de la CER-E recouvre en substance ces quatre points.

5.3 Futur rapport du Conseil fédéral sur l'introduction d'une procédure simplifiée de décompte salarial

Le rapport du Conseil fédéral sur l'allégement administratif des entreprises grâce à l'introduction d'une procédure simplifiée de décompte salarial comprendra une analyse des différentes possibilités d'optimisation des rapports avec les assurances sociales:

- *L'uniformisation du revenu soumis à cotisation pour les différentes assurances sociales reste souhaitable sous l'angle administratif.* Cependant, comme l'ont montré les délibérations concernant la partie générale du droit des assu-

rances sociales, l'harmonisation des salaires déterminants pourrait se heurter à des obstacles politiques de taille, du moment qu'elle implique un transfert notable des charges financières ou qu'elle touche le droit aux prestations;

- concernant les procédures, il faut souligner que certaines organisations professionnelles proposent d'ores et déjà aux entreprises un important éventail de prestations intégrées pour le traitement des questions administratives en rapport avec les assurances sociales. *Quelques obstacles juridiques doivent encore être levés préalablement à la mise en place d'un système de décompte qui, intégrant l'impôt à la source et toutes les assurances sociales ou presque, se calcule sur la périodicité, les règles et les documents de l'AVS;*
- à l'heure actuelle, l'accès rapide et simplifié à des informations précises peut contribuer de manière notable à alléger le fardeau administratif pesant sur les entreprises. Sur le plan informatique, un système expert pourrait guider les entreprises pas à pas dans la détermination du revenu soumis à l'AVS et leur indiquer les salaires déterminants pour les autres assurances sociales et les impôts. Le couplage de ce système expert avec des logiciels propres aux entreprises devrait permettre à terme le traitement électronique des ordres de paiement. L'installation et l'exploitation de ce genre de système impliquent toutefois des investissements considérables. Afin de promouvoir son développement, les différentes assurances sociales doivent mettre en place un *guichet virtuel*, qui devrait pouvoir être relié aux solutions informatiques de prestataires privés. C'est à cette seule condition que les prestataires privés prendront le risque de réaliser les gros investissements exigés par ce système. *Dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées en vertu de l'art. 95, al. 1^{bis}, LAVS, le Conseil fédéral déterminera en 2003 le montant du soutien financier issu du fonds de compensation de l'AVS qui sera destiné au financement d'un guichet virtuel AVS/AI.* Il faudra présenter préalablement un projet détaillé comprenant un plan financier et un plan de réalisation convaincants.

La réponse au postulat 00.3596 de la CER-E est prévue pour le quatrième trimestre 2003.

L'exonération pour les revenus très faibles, autre mesure d'allègement administratif, devrait aboutir dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS. Selon le Conseil national, la limite du montant exonérable devrait se situer autour de la rente AVS maximale²³. Pour des raisons sociales, le Conseil fédéral rejette toute exonération supplémentaire.

5.4 Révision du paiement des cotisations par l'employeur

Pour promouvoir la coordination dans le domaine du prélèvement des cotisations sociales, il serait également possible d'envisager de déléguer systématiquement l'encaissement des primes des entreprises de la SUVA aux caisses de compensation de l'AVS. Il serait en outre possible de coupler la révision des paiements des cotisa-

²³ Etat 2001: 2060 francs par mois.

tions à l'AVS avec les révisions de la SUVA correspondantes, en laissant par exemple aux seuls organes de la SUVA le soin de procéder au contrôle. Comme l'a annoncé le Conseil fédéral dans sa réponse à la motion Loepfe (02.3676), il s'agit de déterminer, *sur la base d'une analyse des processus, le potentiel d'économie ainsi que les avantages et les inconvénients, pour les autorités et les entreprises, d'une meilleure coordination entre AVS et SUVA.*

5.5 Solutions et offres informatiques de la SUVA

En réponse au point 3 de la motion pendante du Groupe PDC mentionnée sous 1.1, nous nous pencherons encore sur les échanges électroniques de données avec les assurances sociales, solutions déjà existantes ou en voie de réalisation.

À l'heure actuelle, les entreprises peuvent d'ores et déjà simplifier considérablement leurs déclarations de salaires et les décomptes salariaux en utilisant un programme informatique certifié qui permet de calculer les salaires soumis à cotisations pour l'AVS, la SUVA et l'assurance-chômage. La SUVA propose d'examiner des logiciels si elles remplissent ces conditions. Elle conseille les fabricants de programmes sur la base de directives contraignantes pour la SUVA et l'AVS et teste le programme avec les cas les plus fréquents. Si le test se révèle positif, le fabricant du programme reçoit un certificat. La SUVA met en outre à disposition le *programme Digilohn2*, destiné à permettre une simple saisie des salaires.

Depuis trois ans déjà, la SUVA offre aux entreprises la possibilité de remettre leurs déclarations de salaire en ligne. Un *groupe de projet AVS/SUVA* a été institué voici un an et chargé d'élaborer *des solutions visant à simplifier et à uniformiser la procédure de déclaration des salaires*. Ainsi, grâce à un programme informatique, les entreprises devraient notamment pouvoir déclarer les salaires de leurs employés aux deux assurances sociales par voie électronique.

Enfin, la SUVA propose depuis plusieurs années des logiciels qui aident les entreprises à *traiter certains cas d'assurances*. Selon l'enquête de l'IGW (Müller 1998), le règlement de ces cas requiert autant de temps que les paiements courants et les décomptes définitifs annuels. Les informations pertinentes sont données par le guide à l'intention des PME mentionné sous 5.1. La mise à disposition d'un logiciel gratuit et la déclaration des cas d'assurance en ligne sont les deux solutions offertes par la SUVA pour apporter une aide concrète aux entreprises.

6 Amélioration des rapports avec les autorités fiscales

La multitude des contributions et la grande diversité des réglementations légales constituent la principale raison des charges administratives découlant des rapports avec les autorités fiscales. Ces dernières années, loin de se simplifier, ces réglementations ont souvent gagné en complexité. Parallèlement, le travail nécessaire pour appliquer ces prescriptions a augmenté dans les entreprises. Il y a cependant des exceptions à cette tendance générale, notamment la réforme, en 1997, de l'imposition des sociétés qui a entraîné l'abolition de l'impôt sur le capital des personnes morales dans le cadre de l'impôt fédéral direct. Mais aussi le passage de la procé-

de remboursement à la procédure nettement plus simple du dégrèvement à la source des impôts sur les dividendes et sur les intérêts, qui a été engagé avec le protocole de modification de la convention contre la double imposition entre la Suisse et l'Allemagne.

La complexité des normes juridiques continue de s'accroître, notamment en raison des demandes politiques visant à modifier la taxe sur la valeur ajoutée. Les nombreuses demandes, souvent déposées sous la forme d'initiatives parlementaires, ne portent que sur des questions ponctuelles, mais elles augmentent la complexité de la législation et nécessitent de lourdes procédures de tri dans les entreprises. En général, elles portent soit sur des exonérations de l'impôt, soit sur des taux réduits pour certaines branches ou pour certains chiffres d'affaires.

Ces développements rendent les simplifications difficiles. Les autorités fiscales des cantons et de la Confédération cherchent cependant constamment à simplifier la procédure, ne serait-ce que dans leur propre intérêt. L'effort principal consiste à apporter de l'aide aux contribuables. L'étendue des informations disponibles sous forme électronique a fortement augmenté, et ces informations sont plus aisément compréhensibles pour le public. On a par exemple créé des aides électroniques pour remplir certains formulaires officiels (cf. la recherche par numéro de valeur dans les listes des cours disponibles sur l'internet pour remplir l'état des titres). De plus, la standardisation des formulaires a progressé. Dans la mesure du possible, on a renoncé à demander systématiquement des justificatifs. En outre, l'harmonisation fiscale formelle simplifie le travail de tous les contribuables qui exercent une activité dans plusieurs cantons. La poursuite de l'harmonisation formelle rendra possible d'autres simplifications administratives, ne serait-ce qu'en permettant d'uniformiser d'autres formulaires, à l'image de ce qui avait été fait pour les certificats de salaire.

6.1 Collaboration à la taxation fiscale des collaborateurs

La législation fiscale oblige également les entreprises à collaborer à la taxation de leurs employés. C'est le cas, d'une part, pour les certificats de salaire qu'elles doivent remettre à leurs employés et, d'autre part, pour l'imposition à la source des employés étrangers.

En matière d'imposition à la source, les analyses concernant la bonification des salaires ont montré qu'il serait très souhaitable que les entreprises disposent d'un système expert pour réaliser ces travaux. L'achat, pour le traitement de l'impôt à la source, d'un module comptable supplémentaire venant se greffer sur un logiciel de large diffusion revient très cher par employé étranger salarié et ne se justifie que pour les grandes entreprises. Même dans ce cas, le nombre de documents à traiter restent très important. Or on a constaté que la plupart des caisses de compensation AVS étaient déjà en mesure de calculer les déductions pour l'impôt à la source, car elles doivent le faire pour verser les rentes AI à leurs assurés. Pour des raisons juridiques, elles ne peuvent cependant pas s'en charger pour les entreprises qui leur sont affiliées car, si elles s'en chargeaient, des questions se poseraient quant à leur responsabilité et à la facturation du travail. Pour résoudre ce problème, le Conseil fédéral prévoit de *proposer au Parlement d'autoriser les caisses de compensation AVS à calculer la retenue de l'impôt à la source pour leurs entreprises affiliées*. Par

la même occasion, il faudra régler la rémunération que ces entreprises devront verser, notamment si ce travail devait impliquer un transfert de responsabilité.

Une autre solution consiste à *programmer un module complémentaire «Impôts à la source»* dans le futur système expert destiné à déterminer le salaire soumis à l'AVS. Toute mutation concernant les impôts à la source n'entraîne pas forcément une mutation au niveau du salaire et ne peut donc pas être constatée par les caisses de compensation. C'est pourquoi le traitement des impôts à la source par les caisses de compensation ne doit pas être prescrit, mais rester une possibilité offerte à ces caisses de se «profilier» aux yeux des entreprises qui leur sont affiliées. Autoriser les caisses de compensation à retenir l'impôt à la source et réaliser un module supplémentaire «Impôts à la source» pour le système expert d'administration des salaires sont deux possibilités non exclusives.

Le projet de *nouveau certificat de salaire* mis au point par la Conférence suisse des impôts a déclenché une controverse qui n'est pas encore terminée. Le 3 octobre 2002, le conseiller national Kurrus a déposé une motion (02.3584: Obligation de l'employeur de fournir à ses employés un certificat de salaire) chargeant le Conseil fédéral de soumettre immédiatement au Parlement une précision de la loi sur l'impôt fédéral direct pour que le devoir de collaborer de l'employeur (art. 127 de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct) se limite à la communication du salaire rétribuant le travail fourni (salaire en espèces et en nature). D'après l'auteur de la motion, le projet de la Conférence suisse des impôts ne prévoit plus de présenter le salaire comme l'exigent l'AVS et les caisses de pension. L'obligation de collaborer serait étendue à une véritable co-déclaration de l'employeur, ce qui reviendrait à un abandon du système actuel et entraînerait un charge supplémentaire considérable pour les employeurs, en particulier pour les PME.

Dans sa réponse, le Conseil fédéral observe qu'en cas d'activité lucrative dépendante, tous les revenus provenant d'une activité exercée dans le cadre d'un rapport de travail, y compris les revenus accessoires, tels que les indemnités pour prestations spéciales, les commissions, les allocations, les primes pour ancienneté de service, les gratifications, les pourboires, les tantièmes et les autres avantages appréciables en argent sont imposables (art. 17, al. 1, LIFD) et que le certificat de salaire doit contenir toutes les prestations de l'employeur à son employé, quelle que soit leur dénomination (salaire, allocations, gratifications, prestations accessoires au salaire, *fringe benefits*, remboursement des frais). En raison de l'augmentation, depuis un certain nombre d'années, du nombre de versements de prestations en nature et de toutes sortes de prestations accessoires au salaire, les autorités fiscales ont été contraintes, afin de garantir une imposition conforme à la loi, de demander des renseignements au sujet de ces prestations (qui s'avèrent parfois importantes) dans le nouveau certificat de salaire. Les autorités fiscales sont conscientes que le passage à un certificat de salaire pour l'ensemble de la Suisse occasionnera des frais informatiques supplémentaires pour les employeurs. Le Conseil fédéral relève cependant que le certificat électronique de salaire de l'Administration fédérale des contributions n'a plus subi de changement depuis 1987. Par ailleurs, il relève que la consultation et les discussions avec les associations économiques ont incité les autorités fiscales à apporter quelques simplifications au projet de certificat et aux prescriptions sur la manière de le remplir. Au surplus, les autorités fiscales et les associations économiques sont convenues de fixer ensemble les dispositions de détail concernant les prestations accessoires au salaire. En outre, l'introduction du nouveau certificat de salaire,

prévue au 1^{er} janvier 2003, a été repoussée d'une année, et les employeurs seront autorisés à déclarer les salaires versés en 2004 au moyen des anciens formulaires. Quant à la proposition de l'auteur de la motion de n'indiquer que le salaire en espèces et en nature dans le certificat de salaire, le Conseil fédéral remarque que cela ne simplifierait pas le travail des contribuables, car ils devraient chiffrer eux-mêmes les prestations qui n'y figureraient pas. En outre, cela nécessiterait non seulement une définition très précise du terme «salaire en nature», mais encore une différenciation entre ce terme et d'autres prestations en nature ou avantages appréciables en espèces.

En revanche, une remarque figurant dans le développement de la motion mérite attention: l'employeur devant déjà déterminer le salaire soumis à l'AVS, il convient, par souci de simplification administrative, d'exploiter les synergies entre les réglementations régissant les contributions. Dans les assurances sociales, qui sont du ressort de l'employeur, le salaire soumis à l'AVS étant la référence principale, les autorités fiscales devraient s'appuyer sur les données dont l'employeur dispose déjà lorsqu'elles sollicitent son concours pour la taxation de son employé. Il incombe par conséquent aux autorités fiscales de diffuser des informations régulières sur les points où la notion de salaire, en droit fiscal, s'écarte de celle du salaire soumis à l'AVS et sur l'opportunité d'une harmonisation. Ceci se justifie également du fait que, dans le cadre de l'harmonisation formelle, les dispositions cantonales qui s'écarteraient d'une norme applicable à l'ensemble de la Confédération doivent être mises au jour sur la foi du salaire soumis à l'AVS et sur l'opportunité d'une harmonisation. C'est pourquoi le Conseil fédéral a demandé *d'ajouter au système expert en développement, destiné à déterminer le salaire soumis à l'AVS et les déductions sociales (cf. ch. 5.3), un module indiquant toutes les différences entre la notion de revenu au sens de l'AVS et celle de revenu au sens de l'impôt fédéral direct*. Des différences existent par exemple en ce qui concerne l'imposition des prestations des caisses de compensations familiales. *Ce module devra également permettre d'établir le nouveau certificat de salaire uniforme*. Dans une deuxième étape, on tiendra compte, le cas échéant, des particularités cantonales.

6.2 Taxation des impôts directs de la Confédération et des cantons

Pour ce qui est de la taxation des impôts directs, un domaine commun à la Confédération et aux cantons, on peut relever que, suite à un projet poursuivi avec la coopération active des directeurs cantonaux des finances, un *message daté du 24 mai 2000 concernant la coordination et la simplification des procédures de taxation des impôts directs dans les rapports intercantonaux* (FF 2000 3587) a été soumis au Parlement. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001, la nouvelle loi modifie la législation fiscale de la manière suivante: la nouvelle version de l'art. 68 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) et de l'art. 30 de la loi fédérale sur l'impôt anticipé (LIA) a permis de conférer à une seule autorité cantonale la compétence de prélever les impôts directs de la Confédération et des cantons pour une période fiscale; cette même autorité se prononce également sur le remboursement de l'impôt anticipé frappant les revenus de la période en question. En outre, dans un but de simplification, la compétence de taxer l'impôt cantonal couvrant la période au cours de laquelle le contribuable change de domicile

en Suisse est accordée, dans le système postnumerando annuel, au seul canton du domicile de la personne à la fin de la période fiscale. La révision de l'art. 22 LHID assure la coordination entre les législations fiscales pour les impôts directs des personnes morales, en particulier lors d'un transfert de siège en Suisse. Pour les contribuables qui sont assujettis à l'impôt dans plusieurs cantons, les modifications des art. 22 et 68 LHID ont apporté les simplifications nécessaires en cas de création ou de suppression, par une personne physique ou morale, d'un for spécial d'imposition extérieur au canton. Par ailleurs, l'harmonisation des impôts directs a également pour but de faciliter la mobilité intercantonale des entreprises (personnes morales et sociétés de personnes, y compris les raisons individuelles). Une modification de l'assujettissement personnel (déplacement du siège de l'entreprise) ne fera désormais plus obstacle au transfert intercantonal des pertes.

Quant au point 3 de l'intervention pendant du Groupe PDC mentionnée sous 1.1, on relèvera que 19 cantons offrent actuellement la possibilité de remplir sa déclaration d'impôt à l'aide d'un média électronique. Dans le canton de Berne, par exemple, près d'un tiers des contribuables font usage de cette possibilité. En l'occurrence, la plupart des contribuables préfèrent charger le programme ou l'installer au moyen d'un cédérom plutôt que de remplir leur déclaration en ligne.

Dans les enquêtes de l'IGW concernant la charge administrative pesant sur les PME, on remarque que le travail d'archivage requiert un nombre d'heures assez élevé. Lorsqu'on se demande à qui servent ces archives, on peut supposer, compte tenu de la vitesse à laquelle les transactions commerciales se succèdent, que c'est surtout au fisc. Vu l'organisation souvent complexe des entreprises, il s'écoule normalement des années jusqu'à ce que la taxation soit définitive. Si l'on veut réduire le travail d'archivage, la solution ne consiste pas à raccourcir les délais de conservation des pièces prescrits par le droit commercial, mais à réduire le temps qu'il faut consacrer à la reconstitution des opérations commerciales antérieures. Après trois ou quatre ans, en effet, la mémoire se perd, et les questions et communications reçues des autorités fiscales nécessitent des consultations onéreuses de documents portant sur des exercices précédents.

6.3 Taxe sur la valeur ajoutée

Pour la taxe sur la valeur ajoutée également, des exercices relativement anciens peuvent être pertinents. En l'occurrence, la règle est que la créance de TVA peut porter sur l'exercice en cours et cinq autres exercices. Étant donné qu'il n'est généralement pas possible de vérifier exactement la totalité de ces exercices, l'inspecteur de la taxe sur la valeur ajoutée peut, en principe, choisir librement la période qu'il entend soumettre à un examen approfondi. S'il constate des erreurs à répétition, il peut extrapoler la créance calculée pour la période contrôlée sur la totalité de la période à réviser (au max. 23 trimestres, sans interruption de la prescription). Lorsque l'assujetti a fait preuve de légèreté face à la taxation de la TVA ou si sa comptabilité présente des défauts, la révision peut alors prendre des proportions plus importantes et les rappels d'impôt peuvent être considérables. Pour prévenir de tels risques, certaines sociétés fiduciaires offrent déjà des «tests de révision» pour la TVA. On ne peut contester en effet que la complexité de la législation régissant la TVA développe ses effets jusqu'aux plus petites unités de production. C'est ce qui

est ressorti notamment du test PME appliqué aux contrôles officiels. Dans les fromageries p.ex., lesquelles n'occupent en général que trois ou quatre personnes, les principales difficultés rencontrées concernent les dispositions réglementant notamment les pseudo-franchises, l'imposition de la production primaire, la réduction de la déduction de l'impôt préalable en raison des subventions reçues, ou encore les déclarations d'impôt rendues malaisées par le nombre de taux d'imposition différents. *C'est pourquoi le Conseil fédéral prévoit une révision de la loi sur la TVA, qui fera suite à la prorogation du régime financier. Au cours de cette révision, on examinera le bien-fondé des pseudo-franchises et d'autres complications de la taxation découlant de la législation. On examinera en outre les possibilités de simplifier le droit dérivé (ordonnance sur la TVA, notices de l'Administration des contributions).* Le projet est complexe; il faudra attendre les années 2008 à 2010 pour l'entrée en vigueur de cette révision.

L'idée d'introduire, dans la taxe sur la valeur ajoutée, un *décompte annuel assorti d'acomptes trimestriels* provient d'un test PME relatif à l'ordonnance sur la TVA, dans le cadre duquel on a examiné concrètement la taxation appliquée en Allemagne pour une entreprise. Dans ce pays, les acomptes trimestriels ne se basent pas sur les valeurs de l'année précédente, comme le préconise la motion Lustenberger (00.3154: TVA. Décompte annuel), mais sur une clôture trimestrielle rudimentaire n'incluant pas les opérations comptables qui obligent régulièrement les PME à recourir à l'aide d'une fiduciaire (prélèvements pour la consommation privée, mises à l'actif des prestations à soi-même etc.); l'assujéti peut se contenter d'établir le solde entre les débiteurs et les créanciers et, s'il ne peut faire ce travail, il verse le montant du trimestre correspondant de l'exercice précédent, sans autres conséquences juridiques.

En transmettant la motion Lustenberger, le Conseil national et le Conseil des Etats ont mandaté le Conseil fédéral d'élaborer un message assorti d'un projet permettant d'introduire, dans la loi du 2 septembre 1999 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (LTVA), la possibilité d'un décompte annuel. Au cours de l'élaboration du message, nous avons constaté qu'il existe différentes modalités pour établir un décompte annuel. Il convient aussi de remarquer que les comptes de l'entreprise doivent rester à jour, même si l'on introduit la possibilité d'un décompte annuel; autrement ils perdraient leur crédibilité et ne pourraient plus servir de preuves. Il en découle que l'avantage que les PME peuvent attendre, sur le plan administratif, de l'instauration d'un décompte annuel n'est pas établi. Pour remplir le mandat qui lui a été confié par la motion Lustenberger, le Conseil fédéral mettra prochainement en consultation divers modèles conformes aux exigences de l'intervention et soumettra une proposition aux Chambres conformément aux résultats de la consultation. La mise en œuvre de la solution retenue sera possible en 2006 au plus tôt.

Pour la taxe sur la valeur ajoutée, le passage au décompte annuel est motivé par l'idée – déjà évoquée au ch. 3.7 – que, dans une étape ultérieure, l'entreprise pourra établir en même temps les *décomptes annuels pour les assurances sociales*, les *comptes prescrits par le droit commercial* et les *déclarations pour la TVA et les impôts directs* et, dans le meilleur des cas, mener ces travaux à bien en recourant une seule fois à l'aide d'une société fiduciaire ou d'un autre tiers. Le *prélèvement de l'impôt à la source* et l'*établissement des données pour les statistiques officielles* devront aussi être intégrés à ce processus. Toutefois, pour que cette idée se concrétise et déploie pleinement ses effets, il importe également d'harmoniser les

notions utilisées dans trois domaines du droit: les contributions sociales, les impôts directs et indirects et le droit commercial. Comme on l'a relevé pour les certificats de salaire, il appartient à l'institution ou à la législation qui s'écarte de la norme (le salaire soumis à l'AVS en matière salariale, p. ex.) de faire connaître et d'expliquer ces écarts de manière transparente. Il ne faut pas laisser ce travail aux PME, qui se verraient contraintes – pour ne pas rester bloquées en cas de révision – de recourir à une aide extérieure leur fournissant ces services à un tout autre tarif que celui pratiqué pour la facturation interne. L'exigence précitée, qui s'adresse également aux autorités fiscales cantonales, ne tend pas forcément à une harmonisation, même s'il s'agit certainement de la solution la plus simple du point de vue administratif. En effet, la crainte qu'une harmonisation entraîne une augmentation de la charge fiscale n'est pas près de disparaître. Par ailleurs, dans bien des cas, des raisons objectives justifient des solutions différenciées. Par exemple, les délibérations du Parlement sur la 1^{re} révision de la LPP ont montré que l'économie administrative découlant de l'abolition de la déduction de coordination pour le 2^e pilier est sans commune mesure avec la charge administrative que constituerait la gestion des avoirs de prévoyance minimes. L'harmonisation ne doit pas être ramenée à une simple schématisation. Cette exigence vise à permettre aux PME d'utiliser correctement des notions comme celles de *salaire*, de *consommation privée* ou de *prestation à soi-même*, sans devoir recourir à l'aide de spécialistes externes, à moins que l'autorité responsable de la distinction ne mette gratuitement les connaissances nécessaires à disposition sous une forme électronique simple. *Pour concrétiser cette idée, les départements devront collaborer et émettre une directive accessible sur internet pour l'année fiscale 2005. Cette directive indiquera comment une micro-entreprise pourra remplir ses obligations de décompte et de paiement des impôts dans le cadre de la clôture de ses comptes suivant un processus structuré.*

6.4 Réglementations applicables à l'importation et à l'exportation de marchandises et de services

À l'origine, les droits de douane étaient une source de financement essentielle pour l'Etat. Aujourd'hui, le processus du dédouanement proprement dit sert de plus en plus à l'exécution de tâches de police de la protection des espèces à la lutte contre le blanchiment d'argent. Cela dit, dans ce contexte, l'aspect fiscal et avec lui, la protection aux frontières inhérente au système (p. ex. perception de droits de douane pour protéger certains produits agricoles), demeurent importants. Une grande partie des importations se faisant sous le régime d'accords de libre-échange ou de régimes de droits zéro, les droits de douane sont en perte de vitesse au profit de mesures d'imposition indirecte sous la forme de taxes (la TVA notamment), mais aussi tout un éventail d'accises, de taxes d'incitation, d'émoluments etc. Le versement, et plus encore le *remboursement de la TVA* – tant sur le territoire suisse que par le truchement des autorités fiscales étrangères – est l'une des causes majeures de la charge administrative qui pèse sur les entreprises opérant par-delà les frontières nationales.

Même si d'autres allègements ou simplifications sont réalisés, la Suisse et l'UE demeureront deux zones douanières distinctes séparées par une frontière. Aussi les entreprises suisses pâtiront-elles encore du fait de ne pas pouvoir profiter du passage prévu dans l'UE du principe du pays de destination au principe du pays d'origine pour le prélèvement de la TVA. Sans union douanière avec l'UE, elles devront en

outre continuer à passer par les autorités douanières étrangères pour exporter leurs marchandises et, pour leurs opérations avec l'étranger, à présenter des demandes de remboursement de la TVA en adaptant leur requête à chaque cas concret. La suppression des obstacles douaniers continuera donc à constituer l'un des principaux avantages dont bénéficient les entreprises opérant dans les pays participant au marché intérieur européen en qualité de membres de l'UE.

La Suisse, quant à elle, ne peut que s'efforcer de simplifier au maximum les formalités douanières de ce côté-ci de la frontière et d'établir une bonne collaboration avec les autorités douanières des Etats voisins. Par bonheur, au terme de plusieurs années d'efforts déployés en commun par les autorités douanières européennes, les procédures en douane de la majeure partie des pays du continent sont comparables. Les exemples que sont le document unique, le (NCTS = *new computer-based transit system*), le carnet TIR et le Carnet ATA illustrent cette convergence.

Une analyse des procédures en douane, pour autant qu'elles soient régies par le droit suisse, révèle que nombre d'entre elles existent pour permettre une procédure simplifiée par rapport au dédouanement régulier. Ces allègements peuvent être de nature fiscale (accord tarifaire préférentiel, trafic de perfectionnement) ou de type administratif (procédure simplifiée pour le document justificatif de l'origine, autorisation d'imprimer soi-même des formulaires officiels); ils peuvent aussi combiner les deux éléments (différentes formes de dépôts douaniers).

L'exploitation des possibilités offertes par la *cyberadministration* ne cesse de gagner en importance, et le domaine des douanes ne fait pas exception. Les simplifications administratives intéressantes concernent la procédure de dédouanement applicable aux destinataires/expéditeurs agréés, qui est accessible aux entreprises devant faire passer la frontière régulièrement à un certain volume de marchandises. L'échange électronique de données avec le bureau de douane désigné fait partie de ladite procédure. Le statut de destinataire/expéditeur agréé permet de profiter d'horaires d'ouverture étendus à la douane (cf. le rapport intermédiaire du Conseil fédéral sur le soulagement administratif des PME du 22 janvier 1997; FF 1997 II 282). Cet échange est régi notamment par l'ordonnance relative au dédouanement par transmission électronique d'informations, entrée en vigueur le 1^{er} avril 1999 (RO 1999 1300).

Pour les entreprises spécialisées dans l'expédition de marchandises, cette offre s'est développée considérablement grâce à l'institution du nouveau système de transit informatisé combinant le traitement électronique des données et les procédures communes d'expédition (NCTS). La Suisse a été choisie comme pays pilote pour ce projet, auquel quatorze pays prennent part aujourd'hui. De nombreuses maisons d'expédition participent également à cette phase d'essai engagée le 10 mai 2000. Ce système présente l'avantage d'éviter les enregistrements et les transmissions multiples de données. Ainsi, les informations saisies au sujet d'un envoi sont à la disposition non seulement de l'expéditeur et des douanes de l'Etat exportateur, mais encore des autorités douanières des pays de transit et de destination. En fin de compte, tous les transits seront réglés de manière électronique. Il faut relever qu'en 2003, en Suisse seulement, il y a eu quelque 500 000 envois en transit (importation et exportation) par mois.

L'Administration fédérale des douanes s'attache à améliorer constamment l'information des clients. Par ailleurs, les délais de dédouanement au passage de la frontière sont brefs, aujourd'hui déjà. En l'état actuel des choses, les possibilités de simplification semblent dès lors épuisées dans le domaine des procédures douanières.

En revanche, un potentiel d'amélioration devrait exister pour la perception de la TVA dans les cas où le client bénéficie de certaines prestations transfrontières en aval de la vente (travaux effectués sous garantie, travaux de maintenance, formation etc.). Lorsqu'un choix de pièces de rechange est livré à l'étranger et que la partie non utilisée de ces pièces revient en Suisse à son expéditeur, il est possible d'éviter les formalités douanières au retour, mais pas toujours la TVA, qui doit ensuite être réclamée en remboursement (importateur qui ne peut pas faire la pleine déduction de la TVA sur les prestations préalables). Dans le cas des travaux effectués sous garantie en Suisse par le commerçant suisse pour le compte d'un fabricant étranger, la TVA exige aussi une lourde procédure de remboursement. Autoriser les entreprises à présenter leurs comptes pour prouver que ces prestations, étant comprises dans le prix d'achat, ne tombent pas sous le coup de la TVA, est actuellement jugé trop hasardeux. Le risque d'abus serait trop important vu le laps de temps qui s'écoule entre les contrôles de la TVA.

Quelque fondées que soient ces objections, il faut néanmoins rechercher des allègements administratifs dans le domaine de la TVA applicable aux *prestations de services*, notamment dans les opérations transfrontières. Les formalités juridiques et administratives pertinentes devraient pouvoir être réglées en une seule démarche et être accessibles aux PME. *Aussi le Conseil fédéral a-t-il chargé le DFF d'examiner, pour chaque procédure qui peut donner lieu à un remboursement de taxe, s'il est envisageable d'instaurer une procédure d'information ou un régime d'administration de la preuve d'une exonération de la TVA fondé sur les comptes des entreprises. Il l'a en outre chargé de rédiger une notice sur les prestations de services transfrontières ou fournies pour le compte d'un garant étranger.* Cela dit, il reste à savoir dans quelle mesure il convient de couvrir dans cette notice les divers régimes de TVA appliqués à l'étranger.

6.5 Taxes et autorisations dans la production et le commerce des produits alcoolisés

Plusieurs mesures d'allègement administratif ont déjà été prises dans les procédures de la Régie fédérale des alcools. Les cartes vertes que les agriculteurs devaient retirer, remplir et rapporter aux préposés de la régie, après y avoir inscrit leurs productions, leurs stocks et leurs ventes, ont été supprimées. L'agriculteur remplit un formulaire à la distillerie et reçoit en fin d'année un décompte sur lequel il peut inscrire ses ventes. Le questionnaire sur les conditions d'exploitation a été supprimé, ces renseignements étant désormais tirés automatiquement de la banque de données de l'Office fédéral de l'agriculture. Les particuliers qui souhaitent distiller les fruits de leur jardin n'ont plus besoin d'autorisation et se rendent directement à la distillerie, où ils remplissent simplement une déclaration. Le contrôle des paysans qui possèdent un alambic est simplifié, les alambics non utilisés ayant été plombés, comme c'est le cas partout en Europe. Pour les professionnels, la création d'entre-

pôts fiscaux où les spiritueux peuvent être produits et stockés en franchise d'impôt a sensiblement diminué les charges financières. Les entreprises ont maintenant la liberté de choisir elles-mêmes leur système comptable, et un programme informatique qui simplifie les procédures de déclaration et d'enregistrement a été mis à la disposition des distillateurs à façon. Ces différentes mesures ont par ailleurs permis de réduire de plus de mille à moins de 300 le nombre des préposés à temps partiel travaillant pour la Régie fédérale des alcools et d'un tiers le nombre des inspecteurs à plein temps.

La procédure de suspension d'impôt pour la bière (entrepôts fiscaux) est aussi examinée dans le cadre des travaux relatifs à la nouvelle loi régissant l'impôt sur la bière. De manière générale, il faudrait harmoniser autant que faire se peut le début et la fin de la suspension pour les différentes taxes, ainsi que les standards applicables et les documents requis. Mais si l'on s'en tient aux conclusions de la Société suisse des brasseurs, une procédure de suspension d'impôt ne répond pas à une nécessité tant que la Suisse n'adhère pas à l'UE.

6.6 Taxes d'incitation

Les taxes sur l'alcool servent avant tout de source de financement pour l'Etat. Cela dit, elles ont aussi pour vocation de déployer des effets incitatifs. Mais c'est surtout dans le domaine environnemental que les taxes d'incitation se révèlent un instrument privilégié pour influencer sur les comportements. Plusieurs taxes de ce type ont été introduites ces derniers temps, et d'autres pourraient suivre (taxe sur le CO₂). L'avantage des taxes par rapport aux régimes d'obligation ou d'interdiction tient à ce que les assujettis ont une plus grande liberté dans le choix des moyens qu'ils entendent mettre en œuvre pour atteindre l'objectif fixé. Cependant, du point de vue strictement administratif, les taxes d'incitation ne valent pas mieux que les régimes d'autorisation ou d'interdiction qu'elles sont appelées à remplacer. C'est même plutôt le contraire: au lieu de tracer simplement la limite entre ce qui est autorisé et ce qui est interdit, il faut veiller à ce que le plus grand nombre possible de formes de consommation concourent à l'objectif d'économie en fonction de leur coût marginal respectif. Les entreprises soumises à la taxe sont par conséquent plus nombreuses que celles qui demanderaient une dérogation sous un régime d'interdiction. Enfin, l'exécution de ce genre de régime est compliquée par la multiplicité des demandes d'exonération, de remboursement en cas de consommation non dommageable ou de modalités de décompte particulières.

Ces possibilités (exonération, remboursement et modalités de décompte particulières) se retrouvent par exemple toutes les trois dans le cas de la *taxe sur les COV*. L'abaissement à 50 tonnes du seuil donnant accès à la procédure d'engagement formel n'a guère changé le fait que les PME se voient préférentiellement par cette redevance, vu que la plupart continue à ne pas avoir la possibilité de réduire le montant des liquidités immobilisées par la taxe en recourant à cette procédure. Il faut donc au moins veiller à ce qu'elles ne se détournent pas des possibilités de remboursement du fait de la lourdeur ou de la complexité de la démarche. Une solution a toutefois pu être trouvée pour les entreprises qui utilisent du styrène, les fabricants de vinaigre et les ateliers de trempage notamment. En outre, les sociétés qui veulent déposer une demande de remboursement uniquement pour l'élimination correcte de leurs déchets

pourront, à certaines conditions, présenter un bilan COV simplifié. La Commission d'experts pour la taxe d'incitation sur les COV va observer l'usage que font les PME des possibilités de remboursement.

Autre exemple: la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP). Face à cette taxe, certaines PME ont fait remarquer que la périodicité des décomptes était trop élevée pour les sociétés qui n'exploitent qu'un petit nombre de véhicules. Or la capacité de la carte de déclaration et la sûreté de l'exécution (risque de perte de la carte, bon fonctionnement de l'appareil de mesure) plaident pour un décompte mensuel. Dans l'intervalle, un logiciel a été proposé aux détenteurs de véhicules afin de simplifier la déclaration. En ligne depuis le 1^{er} octobre 2002, cet outil permet aux détenteurs de véhicules de faire leur déclaration directement via Internet, sans plus devoir envoyer la carte. Le passage à la carte électronique pour le calcul de la taxe est aussi un pas en direction de la cyberadministration.

6.7 Autres contributions prélevées par l'Etat

Il existe des taxes spéciales en dehors du domaine de l'environnement. Dans l'enquête de l'IGW (Müller 1998), les quelques entreprises soumises au droit de timbre d'émission considéraient que ce droit était compliqué. *L'exonération du capital-actions jusqu'à concurrence de 250 000 francs* a cependant permis de diminuer le nombre des PME soumises à cet impôt spécial. Au cours des délibérations concernant le train de mesures fiscales 2001, les Chambres fédérales ont décidé de porter la limite de cette exonération à 1 million de francs. Pour les entreprises de plus grande taille, l'impôt anticipé à prélever sur les dividendes versés au sein d'un groupe constituait un travail inutile, souvent critiqué: une *procédure d'annonce* a été instaurée pour alléger l'opération. L'application de cet impôt de sûreté joue également un rôle important en cas d'aliénation ou de restructuration de l'entreprise. La loi fédérale sur la fusion, la scission, la transformation et le transfert de patrimoine apportera des simplifications tant dans le droit commercial que dans le droit fiscal (FF 2000 3995 ss; cf. également ch. 11.4).

7 Respect des dispositions du droit commercial: mesures de simplification et charges supplémentaires éventuelles

7.1 Registre du commerce, Feuille officielle suisse du commerce

Comme l'indiquait déjà le rapport du Conseil fédéral du 3 novembre 1999 relatif à des mesures de déréglementation et d'allègement administratif (cf. FF 2000 942), les bureaux cantonaux du registre du commerce, l'Office fédéral du registre du commerce et la Feuille officielle suisse du commerce procèdent depuis un certain temps déjà à un *échange électronique de données*. Les entreprises bénéficient ainsi non seulement d'une publication rapide de leurs données au registre du commerce, mais trouvent facilement à l'adresse www.zefix.ch des informations concernant les entreprises avec lesquelles elles ont des relations commerciales.

La Feuille officielle suisse du commerce offre des informations plus complètes que le registre du commerce. Une partie toujours plus importante de ces informations est disponible électroniquement, notamment celles concernant les *appels d'offres* relatifs aux marchés publics de la Confédération, des cantons, des communes et des régions. Pour procéder à un appel d'offres public, il est possible depuis peu temps d'utiliser le système *www.simap.ch*, qui a été mis au point dans les cantons de Vaud et de Genève. La connexion sécurisée proposée par le site devrait permettre à terme de soumettre par voie électronique des offres ayant valeur obligatoire.

La révision du droit de la Sàrl, dont s'occupe actuellement le Parlement (cf. FF 2002 2949 ss), entraînera également un allègement notable de la charge administrative des entreprises. Tout d'abord, elle permettra la création de sociétés unipersonnelles à responsabilité limitée et de sociétés anonymes unipersonnelles. Ensuite, la forme authentique ne sera plus nécessaire pour la cession de parts sociales. Il suffira de présenter un contrat écrit et de demander l'inscription de ladite cession au registre du commerce. Enfin, l'obligation faite aux chefs d'entreprise de déclarer chaque année au registre du commerce les changements intervenus à la direction de leur entreprise sera supprimée (art. 790, al. 2, CO).

7.2 Présentation des comptes

Les milieux spécialisés ont du mal à admettre que la présentation des comptes soit considérée comme une charge administrative imputable à l'Etat, hypothèse retenue dans l'enquête de l'IGW (Müller 1998). Du point de vue du droit civil, cette affirmation s'avère en outre discutable puisque la présentation des comptes sert en premier lieu les intérêts des associés. Comme nous l'avons exposé au ch. 2.2.1, ces charges administratives relèvent de rapports de droit privé, point de vue que viennent renforcer les mécanismes d'exécution. En réalité, ce sont surtout les banques accordant des crédits qui exercent une certaine pression sur les PME pour qu'elles tiennent une comptabilité suffisante et demandent le contrôle de leurs livres.

Les sociétés anonymes sont soumises à des dispositions plus restrictives (art. 727 à 731 CO). La plupart de ces dispositions n'ont été intégrées au code des obligations qu'en 1991, à la faveur de la révision du droit des sociétés anonymes, et peuvent être considérées comme des éléments constitutifs de cette forme de société. Du moment qu'il est possible de les contourner en choisissant un type de société soumis à des règles moins restrictives, ces dispositions ne doivent pas forcément être assimilées à une intervention de l'Etat. La réalisation de ce travail administratif avec le degré de détail prescrit est pourtant presque inévitable, vu la reconnaissance en droit fiscal du principe du caractère déterminant de la clôture des comptes dans le cadre du droit commercial pour les impôts directs.

Au niveau international, un nombre croissant de voix s'élèvent pour demander que l'élaboration des directives de présentation des comptes soient plus restrictives selon la taille de l'entreprise. Les règlements de cotation, qui sont destinés à protéger les investisseurs du grand public, vont beaucoup plus loin que les obligations de publication prévues par le droit européen, au demeurant peu respectées par les sociétés de capitaux auxquelles elles s'adressent. Ces obligations doivent pourtant contribuer à renforcer la sécurité dans les affaires. Du fait de ses conditions actuelles peu sévères, la Suisse connaît un retard toujours plus important par rapport aux autres pays. La

pression qui s'exerce sur elle dans le sillage de la mondialisation du secteur des affaires ne cesse de s'accroître (négociations bilatérales sur les services avec l'UE).

À la lumière de ces observations, un groupe d'experts a été chargé, au milieu des années 90, d'élaborer une loi sur la présentation des comptes qui soit eurocompatible. Des événements récents sur les marchés des capitaux ont conduit le Conseil fédéral à remettre l'ouvrage sur le métier. Il ne s'agit pas seulement de tenir compte des derniers développements internationaux dans le domaine de la législation relative à la présentation des comptes, mais aussi d'accorder une attention particulière à la situation des PME. Le projet de loi sera en outre centré sur la transparence et la neutralité fiscale. Il est encore trop tôt pour dire avec certitude l'impact qu'aura ce projet sur le cadre légal des PME en matière de présentation des comptes et de révision.

7.3 Poursuite pour dettes et faillite

La législation relative à la poursuite pour dettes et à la faillite doit tenir compte des intérêts des créanciers comme de ceux des débiteurs. On trouve des PME dans ces deux groupes. En tant que fournisseurs d'autres entreprises, les PME courent le risque d'être mises en faillite si leur client se retrouve dans l'incapacité de les payer car leur part de fonds propres est souvent très faible. C'est dans le secteur en forte croissance des prestations orientées entreprises que l'on trouve des situations déséquilibrées au point de mettre une partie en état de dépendance vis-à-vis d'un ou de quelques mandants principaux. L'efficacité des mécanismes de mise en œuvre pour les créances justifiées et contre les créances non justifiées est à cet égard d'une importance capitale.

En règle générale, la procédure prescrite par la loi sur la poursuite pour dette et la faillite (LP) est considérée comme très rationnelle. Il existe notamment une possibilité d'exécution sans procédure civile préalable. Si le débiteur ne reconnaît pas la créance, il est possible, selon le cas, de régler le différend par le biais d'une procédure judiciaire simple et peu coûteuse (procédure de mainlevée). La procédure civile nécessaire lorsque les preuves sont peu claires est plus coûteuse et plus risquée. Nous nous trouvons ici face au problème décrit dans le ch. 2: il importe non seulement qu'il existe une procédure pour déterminer et délimiter les droits de propriété, mais encore que son coût soit raisonnable, sans quoi toute créance risque de se dévaloriser rapidement. *L'uniformisation prévue de la procédure civile* peut apporter des améliorations dans ce domaine. Il s'agit notamment d'examiner les possibilités de simplification des échanges entre les offices des poursuites et leurs clients (débiteurs, créanciers, tiers et public), en recourant à l'internet notamment. L'enquête de l'IGW (Müller 1998) a montré que les formalités administratives liées aux poursuites prenaient beaucoup de temps aux entreprises. Vu l'appréciation généralement positive portée sur la procédure de poursuite, cette charge horaire importante s'explique en premier lieu par la fréquence des créances dont le recouvrement nécessite le recours à une procédure légale, donc aux autorités d'exécution.

8 Allégements dans les rapports avec les autorités du marché du travail

8.1 Autorisation des horaires de travail

La *révision de la loi sur le travail* a duré plus d'une décennie. Deux référendums ayant abouti, le peuple a dû se prononcer à deux reprises. Malgré sa longue gestation, le projet élargit notablement la marge de manœuvre des entreprises²⁴ et leur procure des allégements administratifs non négligeables. On relèvera notamment la possibilité de prolonger le travail du soir jusqu'à 23 heures sans autorisation spéciale. Le nombre des branches dispensées par l'ordonnance 2 de demander l'autorisation de prolonger le travail de nuit et en fin de semaine est élargi. Si une entreprise doit solliciter individuellement une autorisation d'horaire de travail prolongé (ordonnance 1), elle doit certes remplir un formulaire fouillé; mais celui-ci est articulé clairement, en vertu des critères établis par la loi pour l'octroi d'autorisations, et il renvoie relativement vite aux dernières pages les entreprises qui, pour justifier un horaire spécial, invoquent uniquement certains besoins particuliers de leur clientèle. La révision de la loi et des ordonnances simplifie aussi le partage des compétences dans la mesure où seules les requêtes pour une dérogation durable par rapport aux horaires de travail ordinaires remonteront jusqu'à Berne, les requêtes concernant des dérogations temporaires pouvant être tranchées au niveau cantonal.

8.2 Dispositions concernant la sécurité au travail

Le 4 juillet 1995, la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST) adoptait la directive 6508 relative à *l'appel à des médecins du travail et des autres spécialistes de la sécurité au travail* (directive MSST). La plupart des entreprises n'ont pris conscience des contraintes qui en découlaient qu'à la fin de la période transitoire, le 1^{er} janvier 2000; ces obligations ne figurent d'ailleurs pas toujours expressément dans la directive, mais sont inhérentes aux solutions pratiques qui en ont été tirées. On ne sera pas surpris d'apprendre que l'application de la directive, qui a rang d'ordonnance²⁵, accuse toujours des lacunes sévères²⁶, notamment dans le cas des PME dépourvues du soutien d'une puissante association. La directive favorise aussi la prévention des accidents par rapport à la protection de la santé, quand bien même celle-ci occupe une place plus importante dans les entreprises du secteur tertiaire. Une analyse plus poussée de l'impact de la réglementation aurait sans doute abouti à des priorités différentes. Les entreprises du secteur tertiaire, en tout cas, continuent à se montrer critiques et, face à la fréquence plus élevée des accidents non professionnels, se demandent pourquoi il leur faudrait

²⁴ Cet effet est chiffré dans Koch (2003). On trouvera un résumé dans le rapport sur les autorisations.

²⁵ L'art. 11a de l'ordonnance sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles (OPA) ne permet pas encore de déduire que toutes les entreprises de cinq employés et plus soumises à un taux de primes de plus de 5 % sont tenues de faire appel à des spécialistes de la sécurité au travail.

²⁶ D'après les estimations de la CFST, 70 % des postes de travail ont été atteints, mais nombre de PME n'ont pas encore adhéré à une solution de branche.

consentir des dépenses pour la prévention des accidents du travail, alors que ceux-ci sont beaucoup plus rares dans les bureaux.

À cette critique, on peut répondre que les prescriptions de la directive MSST applicables aux entreprises présentant des risques particuliers sont en soi payantes pour la plupart des entreprises, et ceci déjà d'un point de vue strictement matériel. En Suisse, l'accroissement des efforts de prévention des accidents se justifie d'ailleurs du seul fait que le nombre des accidents y est relativement élevé, en comparaison internationale, ce qui indique un potentiel d'amélioration encore inexploité. Si l'on tient compte de la pratique – peu connue, il est vrai – des organes de surveillance, qui consiste à ne classer dans la catégorie «entreprises présentant des dangers particuliers de faible ampleur» que celles qui totalisent 500 heures de travaux dangereux par semaine, cela paraît encore raisonnable, dans l'optique des PME, vu que cette limite est fixe et ne dépend pas de la taille de l'entreprise. Cet argument doit toutefois être relativisé dans la mesure où la liste des dangers particuliers comporte les «places de travail itinérantes» (les collaborateurs du service externe en font-ils partie?) et le «déplacement manuel de charges lourdes» (aux caisses des supermarchés); la valeur seuil peut donc être atteinte assez rapidement. Dans les supermarchés, les tapis roulants et les dispositifs de lecture du code-barres (par dessous ou de côté) permettent de toute façon des améliorations ergonomiques notables. Les entreprises ne présentant pas de dangers particuliers ne sont pas astreintes à faire appel aux spécialistes (ch. 2.1 de la directive); elles ne sont pas tenues non plus de fixer les mesures à prendre périodiquement pour réduire encore la fréquence des accidents. Elles sont simplement censées déterminer les phénomènes dangereux, sur la base d'une liste, et les vérifier, notamment en cas de changement au sein de l'entreprise. Elles doivent cependant fournir des documents attestant qu'elles ont réglé les tâches et les procédures concernant la sécurité au travail. Si elles n'adhèrent pas à une solution de branche (les solutions de branche homologuées peuvent aller bien au-delà des prescriptions citées), elles courent le risque que leur autoévaluation et leur documentation ne passent pas les contrôles et qu'elles soient contraintes d'appliquer le modèle subsidiaire. Pour les entreprises purement administratives, cela signifie l'emploi d'un spécialiste du travail à raison de 0,3 heure au minimum par employé et par an (ch. 2.3 de l'annexe Modèle subsidiaire); la demi-journée par an qui en résulte pour une entreprise de dix à quinze personnes sera consacrée à l'organisation des premiers secours, la prévention des incendies et la résolution de problèmes ergonomiques (commentaire du ch. 2.3 de l'annexe). Si l'entreprise n'est pas purement administrative, l'appel aux spécialistes passe toutefois à 2,25 heures par employé et par an (même si le taux de primes pour les accidents professionnels est inférieur à 5 %); pour une entreprise de dix à quinze personnes, cela représente une semaine de travail, qui, au tarif horaire du spécialiste de 100 francs et plus, coûtera au moins 3000 francs. Comme cette somme équivaut à un mois de salaire dans les entreprises des secteurs économiques à très faible création de valeur, l'adhésion à une solution de branche, fût-elle plus ambitieuse, redevient intéressante, même si elle coûte de l'argent chaque année et qu'il faut encore la concrétiser dans l'entreprise. Lors de cette mise en œuvre, une question décisive est de savoir si les formules de contrôle ont été remplies simplement au bureau ou si les responsables de la solution de branche et/ou de l'entreprise elle-même auront réussi à intégrer dans le cycle de leurs objectifs et contrôles les exigences de la protection de la santé au travail qui découlent d'un système de gestion de la qualité de type ISO 9000 (pour autant que l'entreprise en dispose).

D'une manière générale, le malaise persistant dans ce domaine nécessite un bilan de la part de l'instance responsable. *Le Conseil fédéral a donc chargé la CFST d'évaluer une nouvelle fois les coûts et bénéfices de la directive 6508, d'ici fin 2004, et de lui rapporter quelles prescriptions devraient être adaptées, comment il conviendrait de les interpréter concrètement et comment faire pour qu'elles soient concrétisées au niveau des branches professionnelles.*

8.3 Recours à la main-d'œuvre étrangère

Après l'entrée en vigueur de l'*accord sur la libre circulation des personnes*, le 1^{er} juin 2002, l'engagement de main-d'œuvre étrangère sera fortement déréglementé ces prochaines années²⁷ et entraînera par ailleurs des allègements administratifs notables. Pour les ressortissants d'Etats de l'UE et de l'AELE, les documents que les autorités peuvent exiger d'un employé étranger, après expiration de la première période transitoire, le 31 mai 2004, se borneront à une attestation de l'employeur concernant l'emploi dudit ressortissant. Ce système diffère considérablement de la situation actuelle, où les Suisses et les étrangers déjà actifs en Suisse jouissent d'une priorité, et où l'employeur qui désire engager en Suisse un nouveau ressortissant étranger doit prouver qu'il a cherché en vain un Suisse ou un étranger déjà actif en Suisse. Le statut de saisonnier a également disparu avec l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes. Il continue cependant à y avoir des emplois saisonniers, dans le cadre du séjour de courte durée, mais la possibilité pour l'employé de faire venir sa famille et son entière mobilité professionnelle et géographique lui sont désormais garanties. Naguère, les personnes en séjour de courte durée devaient quitter la Suisse pour un certain temps chaque année, ce qui impliquait un gros travail pour annoncer les arrivées et les départs auprès de différents bureaux officiels. Même les personnes établies devaient renouveler leur permis de séjour tous les trois ans. Désormais, il est possible d'établir des permis de séjour de courte durée valables jusqu'à un an, ou des *permis de longue durée valables cinq ans*. Pour les ressortissants de l'UE et de l'AELE, d'autres obstacles tomberont au plus tard après l'expiration des périodes transitoires fixées par l'accord sur la libre circulation des personnes, soit le 31 mai 2004 (abandon de la priorité accordée aux indigènes et du contrôle des conditions de travail et de rémunération) et le 31 mai 2007 (fin du contingentement, c'est-à-dire de l'examen des conditions régnant sur le marché du travail et du permis de travail).

Une tâche étroitement liée à l'accord bilatéral avec l'UE est la révision totale de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE). Le nouvelle *loi fédérale sur les étrangers* (LETr), dont le Conseil fédéral a déjà approuvé le projet, reprend le système binaire de recrutement déjà en vigueur, c'est-à-dire la libéralisation progressive envers les Etats de l'UE et de l'AELE, et l'immigration en provenance d'Etats tiers limitée à la main-d'œuvre *qualifiée*. Après un test PME et une analyse de l'impact de la réglementation, les préoccupations essentielles des PME ont été prises en compte dans le projet mis en consultation et ont abouti par exemple à ce que soit revue la procédure d'examen des requêtes de permis de travail. Avec

²⁷ Cet effet est chiffré dans Koch (2003). On trouvera un résumé dans le rapport sur les autorisations.

l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes, l'exécution en matière de permis de travail est passée entièrement aux mains des cantons. La Confédération continue simplement à veiller à ce que les autorités cantonales appliquent la réglementation de façon uniforme.

À la suite de la révision partielle de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE), entrée en vigueur elle aussi le 1^{er} juin 2002, la *compétence d'accorder des permis de travail* aux ressortissants d'Etats tiers passe également aux cantons, qui sont toutefois tenus de soumettre leurs décisions positives à l'approbation de la Confédération, afin de garantir une application du droit aussi uniforme que possible dans toute la Suisse. Ce nouveau système devrait avoir des effets positifs pour les PME, puisque leur interlocuteur sera désormais toujours l'autorité cantonale du marché du travail, qui connaît les conditions locales et les besoins de ses PME. Pour les travailleurs en provenance d'Etats tiers, la nouvelle loi sur les étrangers facilite la mobilité et prévoit aussi des allègements en cas de changement d'emploi, ce qui diminuera les formalités à la charge des PME. L'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes et de la révision de l'OLE s'est accompagnée d'une baisse sensible des émoluments perçus sur les permis de travail. D'autre part, les cantons offrent de plus en plus d'informations sur l'internet en ce qui concerne l'engagement de main-d'œuvre étrangère et ils fournissent en ligne les formulaires nécessaires pour l'obtention des permis de travail, ce qui simplifie et accélère le traitement des requêtes. L'autorité fédérale compétente, soit l'Office fédéral des étrangers, s'est en outre donné pour objectif d'élaborer, d'ici à la fin du premier semestre 2003, les directives concernant le marché du travail et découlant de la révision de l'OLE, afin que les employeurs et les responsables cantonaux de l'exécution de l'OLE disposent d'un outil de travail détaillé, adapté à la réalité concrète et consultable sur l'internet.

8.4 Formation professionnelle

La nouvelle loi sur la formation professionnelle accentue la responsabilité des formateurs. Elle veut améliorer la polyvalence professionnelle, tout en évitant que les entreprises forment moins d'apprentis pour cause d'exigences accrues. Un test PME à propos de la formation des maîtres d'apprentissage a montré que les entreprises sont capables de proposer des programmes de formation de haute qualité à leurs apprentis dès que leur taille permet de dissocier la fonction de patron de celle de maître d'apprentissage. Il serait cependant délicat d'exiger des entreprises de dix personnes ou moins (soit 88 % d'entre elles, qui forment actuellement 30 % des apprentis) qu'elles planifient systématiquement les attributions des apprentis dans l'exploitation et qu'elles rédigent la documentation correspondante. À agir ainsi, on courrait le risque de menacer les places d'apprentissage des petites entreprises, qui familiarisent mieux les jeunes avec les conditions réelles du monde du travail que les ateliers d'apprentissage publics ou les sections spéciales d'apprentissage des grandes maisons. Vu les ressources limitées des PME, il faudrait que les plus petites d'entre elles reçoivent des modèles tout prêts d'engagement des apprentis dans l'exploitation. Dans les branches peu structurées, où ce travail ne peut être assumé par une association faitière, il faudra soutenir l'élaboration de tels modèles.

8.5

Régime des absences pour cause de service militaire ou service civil

«Armée XXI» permettra de corriger un nouveau système fâcheux (du point de vue des entreprises) instauré par «Armée 95», à savoir le rythme biennal des cours de répétition, qui repoussait les obligations militaires à une tranche d'âge où l'absence des employés est beaucoup plus difficile à gérer pour les entreprises que lorsqu'ils ont entre 20 et 25 ans. La charge imposée aux entreprises par les obligations de servir reste cependant lourde. Du point de vue administratif, cela commence par l'attestation à fournir pour obtenir un renvoi du service. Si de jeunes collaborateurs doivent faire leur école de recrues, il faut décider si le contrat de travail sera maintenu et, dans l'affirmative, comment fixer le salaire en tenant compte des différentes obligations qui incombent à l'employeur. Si le rapport de travail est maintenu, les allocations pour perte de gain (APG) vont à l'entreprise, ce qui implique aussi un travail administratif. On peut encore qualifier de charge administrative le fait de devoir adapter des calendriers de travail ou déplacer des séances (y compris à des dates peu favorables) à cause de cours de répétition (CR). Le modèle du service long (d'une seule traite) pourrait donc trouver un accueil favorable du côté des entreprises. Faute d'expérience, on ne dispose guère, pour le moment, de données indiquant si les rapports de travail sont maintenus ou non en cas de service long, quel effet cela a sur la protection sociale des employés, ou quelles charges administratives et financières en résultent pour l'entreprise, l'employé ou l'armée.

Lors de contacts avec des PME, l'idée a déjà été exprimée qu'il faudrait instituer des unités qui effectuent toujours leur CR à la même saison, soit à l'époque où l'entreprise connaît une baisse d'activité saisonnière. Diverses raisons s'y opposent pourtant. L'incorporation dépend en effet surtout des besoins, des aptitudes et de l'instruction reçue. L'éventail des engagements possibles nécessite des entraînements à toutes les saisons. La composition professionnelle uniforme des unités qui résulterait du système poserait des problèmes. Enfin la disponibilité des places d'instruction et des instructeurs réduit considérablement les fenêtres utilisables pour les cours de répétition des unités les plus variées. L'idée de CR spécialisés en fonction des saisons et des métiers n'est donc pas réalisable.

9

Réponse aux enquêtes de la statistique

Les entrepreneurs citent souvent le fait de devoir remplir des questionnaires statistiques comme un exemple typique de surcharge administrative, même si ce travail ne représente qu'une fraction négligeable du temps consacré aux formalités administratives obligatoires. Ce hiatus entre la perception et la réalité tient probablement à ce que l'entreprise ne touche pas de contrepartie pour ses travaux, car remplir des questionnaires de statistique n'améliore pas la couverture-assurance des employés, et l'entreprise ne bénéficie pas de données de comptabilité qui lui permettraient de mieux gérer ses affaires.

Cette situation révèle deux choses. D'une part, l'ampleur des relevés statistiques exigés a mauvaise presse depuis assez longtemps en raison des coûts qu'elle occasionne. Cette inquiétude s'exprime au sein de la *Commission de la statistique fédérale* et du *groupe d'experts chargé de la statistique économique*, dans lesquels la

partie patronale aborde régulièrement le sujet. D'autre part, elle indique une voie qui permettrait d'accroître l'intérêt des entreprises pour les enquêtes de la statistique: la solution consiste à leur fournir en retour le résultat des enquêtes avec le degré de finesse nécessaire pour qu'elles puissent se comparer aux autres entreprises.

Aujourd'hui déjà, les entreprises participant au relevé des résultats de leur comptabilité reçoivent en contrepartie une comparaison de leur déclaration avec les résultats moyens de la branche. L'expérience montre que ce retour est très apprécié des entreprises et qu'il a une influence positive sur le taux de réponse. Un système identique est à l'étude pour la statistique des salaires, qui a déjà été étouffée en liaison avec les mesures d'accompagnement de l'accord avec l'UE sur la libre circulation des personnes. À partir de l'exercice 2002, les résultats fournis aux entreprises ne permettront pas seulement des comparaisons au sein de la branche, mais aussi des comparaisons transversales hors branche, à l'échelle d'une région ou d'un canton.

Le désir d'alléger les charges administratives a notamment abouti à ce que, dans la mesure du possible, on n'effectue plus que des *sondages* auprès des PME pour les besoins de la statistique. Une autre méthode consiste à espacer les enquêtes. Ainsi, depuis 1992, la statistique trimestrielle de l'emploi n'est plus relevée que par sondage auprès des PME. Les données salariales, qui sont moins sujettes à de grosses variations, mais pour lesquelles l'évolution des différents secteurs est d'un grand intérêt (qu'on songe simplement aux mesures d'accompagnement de l'accord avec l'UE sur la libre circulation des personnes), sont relevées dans le cadre de l'enquête sur la structure des salaires, qui n'a lieu que tous les deux ans. Allègement il y a donc eu, mais la question de la durée de l'embellie demeure. Un aspect de la situation actuelle est en effet que l'accord sur la statistique en train d'être négocié avec l'UE dans le cadre du second cycle des bilatérales pourrait bien augmenter la charge liée aux relevés statistiques. Il s'agit notamment d'augmenter légèrement le nombre des entreprises interrogées et d'ajouter un petit nombre de variables aux questionnaires déjà en vigueur. Du point de vue de l'entreprise, cette surcharge de travail peut se justifier par le fait qu'elle améliore la comparabilité des résultats obtenus au sein de la branche, mais aussi sur le plan international, ce qui tient compte de la mondialisation de la vie économique. Les organes en charge de la politique économique en bénéficieront aussi car ils disposeront de bases meilleures pour leurs analyses conjoncturelles comme structurelles.

L'Office fédéral de la statistique (OFS) soumettra l'accord sur la statistique entre la Suisse et l'UE à une analyse de l'impact de la réglementation pour établir l'ordre de grandeur de la surcharge administrative que les prescriptions de l'UE risquent de faire peser sur les PME.

Une autre possibilité d'allègement administratif est d'exploiter davantage les données récoltées par l'administration, comme l'a signalé l'OFS dans le rapport qu'il avait été chargé de rédiger sur les allègements administratifs à la suite du rapport intermédiaire du Conseil fédéral du 22 janvier 1997. À l'heure qu'il est, on manque encore d'une vue d'ensemble des données que l'administration recueille auprès des entreprises. Or cette vue d'ensemble serait très utile pour tous ceux qui doivent élaborer des systèmes informatiques d'entreprise. Les PME qui, dans leurs systèmes informatiques internes, utilisent des catégories correspondant à celles des statistiques officielles sont avantagées non seulement pour remplir les questionnaires de la statistique, mais aussi pour se positionner sur le marché. *Pour cette raison, la Confédération publiera et tiendra constamment à jour un manuel des rapports avec*

l'administration; ce manuel sera destiné non seulement aux PME, mais aussi et surtout aux compagnies d'informatique qui veulent offrir des systèmes aux entreprises; il présentera une vue d'ensemble des informations recueillies auprès des entreprises par toutes les autorités, en indiquant quel service sollicite quelles entreprises, selon quel schéma d'organisation de l'information et à quelle cadence. Une récapitulation détaillée des statistiques de l'OFS est déjà disponible pour les questions posées régulièrement aux entreprises. Elle est remise chaque année aux associations économiques et aux partenaires sociaux. La Confédération n'a pas d'influence sur les enquêtes menées par des agences privées et qui reprennent tout au moins partiellement les statistiques officielles. En revanche, la connaissance des données enregistrées par l'administration et des enquêtes *ad hoc* des offices peut être améliorée. Lorsque des listes d'adresses sont commandées au registre des entreprises pour effectuer des enquêtes, on attire l'attention des responsables du projet sur le problème de la surcharge administrative des entreprises; on exerce une influence sur l'ampleur des questionnaires et la taille de l'échantillon en signalant d'autres sources de renseignement possibles. Pour répondre à la motion du PDC demandant qu'on exploite à fond les possibilités d'échanges électroniques, l'OFS ouvrira probablement en 2004 une plate-forme permettant d'effectuer des enquêtes de statistique par Internet («E-Survey»). Cette plate-forme sera intégrée au site de l'OFS. Dans un premier temps, cet outil servira en particulier à faciliter les relevés périodiques auprès des entreprises et des institutions.

10 L'entreprise face aux obligations imposées par l'Etat

Dans les pages qui précèdent, nous nous sommes concentrés sur les processus qui reviennent périodiquement dans la majorité des entreprises, soit le règlement des assurances sociales, les rapports avec le fisc, le respect des prescriptions du droit commercial, l'emploi de travailleurs (étrangers) et la statistique officielle.

Il existe cependant tout un champ d'obligations administratives découlant de lois qui ne concernent que certaines branches de l'économie. *Ce vaste domaine sera étudié avant tout dans le rapport sur les autorisations, actuellement en cours d'élaboration.* Le chapitre qui suit présente simplement quelques principes de base concernant les allègements administratifs dans ce domaine hétérogène et quelques exemples choisis de mise en œuvre. Ils seront suivis de considérations sur deux domaines qui concernent la majorité des branches, surtout dans le secteur industriel: l'élimination des déchets et la conduite de véhicules automobiles. Pour que le secteur des services – qui ne cesse de gagner en importance – ne soit pas en reste, le chapitre abordera aussi les dispositions de la législation sur le blanchiment d'argent, car l'obligation de diligence accrue en matière d'acceptation de fonds étrangers concerne aussi un certain nombre de branches économiques. Chose intéressante, l'étude de l'IGW (Müller 1998) n'a pas mis en lumière de grandes différences entre les branches quant à la charge administrative imposée aux entreprises. Des écarts notables entre les branches n'apparaissent que si l'on considère la part de tel ou tel domaine au résultat général assez uniforme.

10.1

Autorisation de cas en cas ou homologation générale des établissements stables?

Le graphique 1 du rapport (voir plus haut ch. 2.1) illustre bien combien une entreprise y gagne à être *dispensée des autorisations au coup par coup* pour être *homologuée dans son entier* ou en partie. D'après l'étude sur laquelle il se base (Müller 1998), le nombre le plus élevé d'heures par mois est consacré à l'exécution des *formalités d'importation et d'exportation*, remboursement de la TVA compris. Dans ce domaine, la règle générale est que chaque livraison occasionne des formalités. Tout change lorsqu'un produit ou une production entière est admise en tant que telle. Dans les entreprises bénéficiant de ce régime, les rubriques «déclarations prescrites», «autorisations dans le domaine de l'exploitation», «respect des prescriptions de production», exigent entre 2 et 4 heures de travail administratif par mois, voire moins, pour être remplies. L'utilité économique des efforts – déjà très avancés – de l'UE pour abolir les contrôles à la frontière et les remplacer par des contrôles à domicile est manifeste.

En Suisse, la circulation des marchandises n'est plus contrôlée aux frontières cantonales depuis 1848. Le principe premier est d'homologuer des produits ou des systèmes de production, en général sur la base de dispositions de police des marchandises relevant du droit fédéral, si bien que la mise en circulation de marchandises conformes et la fourniture de services homologués sont en général assurées dans tout le pays²⁸. Cette appréciation de la situation est confirmée par l'inventaire, effectué en 1998, des procédures d'autorisation relevant du droit fédéral. Pour la plupart des procédures, le nombre des nouvelles autorisations accordées chaque année est inférieur à cent. Un tel chiffre n'est possible que si l'autorité compétente n'est pas tenue d'intervenir dans chaque transaction économique. On en aura la preuve en examinant ce qui fait l'objet d'une autorisation: dans la majorité écrasante des cas, il s'agit de vérifier le niveau satisfaisant des installations et de la formation. À part l'importation et l'exportation de marchandises déjà mentionnées, seuls quelques processus précis, au sein de l'entreprise, nécessitent encore une autorisation.

Le contrôle des établissements stables (au lieu de celui des biens et services produits dans ces établissements) n'implique pas pour autant la disparition totale des charges administratives. Les homologations sont souvent liées à des enregistrements obligatoires (notamment par le biais des certifications exigées), mais régulièrement aussi à des déclarations obligatoires. Il ne s'agit donc pas toujours de l'obligation de construire des installations fiables et de dispenser l'instruction nécessaire (dépenses d'investissement); les entreprises subissent aussi des restrictions et des contraintes qui peuvent prendre la forme de travaux administratifs. La place manque cependant ici pour entrer dans les détails. On trouvera plus de précisions dans le rapport sur les autorisations et dans la banque de données des procédures d'autorisation relevant du droit fédéral. Dans la perspective de l'objectif qui nous intéresse ici, soit l'allègement administratif, il semble valoir la peine de *vérifier dans quelle mesure, notamment, les déclarations exigées plusieurs fois par an au titre de la surveillance*

²⁸ Les parties II et III du rapport sur les autorisations donneront des précisions sur les restrictions imposées en Suisse aux quatre libertés fondamentales qui, selon l'UE, définissent un marché intérieur; elles serviront de base à la révision en cours de la loi sur le marché intérieur (LMI).

des activités soumises à autorisation (traitement des déchets spéciaux, p. ex.) sont vraiment nécessaires. Comme dans le cas des rapports avec le fisc, on examinera également si, dans le domaine des activités soumises à autorisation, il serait possible d'espacer les déclarations – pour autant qu'elles soient nécessaires (p. ex. pour suivre les flux de telle substance ou disposer de meilleures possibilités de sanction) –, voire de se contenter d'inspections *a posteriori*.

Si il est judicieux d'homologuer les établissements stables, c'est que la plupart des entreprises restent actives dans le même domaine plusieurs années, voire plusieurs décennies. Cette continuité est moins assurée avec d'autres requérants, qui ne disposent souvent pas d'installations permanentes d'une certaine taille (p. ex. les sociétés qui organisent chaque année des manifestations soumises à autorisation, telles que meeting aérien, tombola etc.). Sans être même tenus de signaler chaque année leur intérêt pour une autorisation, certains requérants adaptent sans arrêt leur offre, si bien que leurs équipements doivent être contrôlés régulièrement (autorisation de vente d'objets pyrotechniques, exigences en matière de placement des stands de vente d'articles du 1^{er} août). Pour les PME, le contrôle des installations et les contraintes sur les processus peuvent aller trop loin, alors qu'il serait possible de ne contrôler que les produits finis, si possible par sondage. Preuve en soit le fait que seule une fraction des PME demandent la certification ISO 9000 ou autre. Il importe enfin que l'argument de l'autoresponsabilité de l'entreprise n'aboutisse pas non plus à ce qu'elle doive garder une kyrielle de justificatifs et renvoyer encore périodiquement des déclarations blanches. En instaurant des procédures d'homologation compliquées au niveau des établissements stables, le législateur peut en tout cas interdire dans une proportion qui n'avait pas été souhaitée les entrées sur le marché et les retraits du marché. *Il faut donc que le principe permettant de commencer les contrôles par le produit et non par l'installation de production reste garanti.* Mais, autant que possible, on homologuera un *type* de produit, en faisant confiance au fabricant sur la question du respect des normes, ce qui pourra être vérifié par des sondages *a posteriori*.

Cela dit, nous examinerons maintenant dans quelles procédures récurrentes l'autorisation ne porte pas encore sur un type ou une installation, et si, dans ces cas qui requièrent à chaque fois une nouvelle autorisation, des possibilités d'allègement demeurent.

10.2 Les autorisations récurrentes encore en vigueur

Il est rare, on l'a vu, qu'en Suisse même, les entreprises doivent demander une autorisation pour chaque unité produite ou remise, ou pour chaque service fourni. En règle générale, les autorisations, homologations etc. sont valables pour un type ou une personne, ou alors pour une installation de production, et doivent tout au plus être renouvelées après quelques années. Parmi les autorisations portant sur chaque

unité produite ou chaque service fourni en Suisse et pour la Suisse, et qu'un requérant doit demander plusieurs fois par an, on peut citer²⁹:

- les autorisations spéciales pour essais cliniques;
- la libération des lots de produits immunobiologiques;
- les fiches de toxiques;
- les permis d'acquisition d'explosifs;
- l'inspection de la viande des animaux d'abattoir;
- les autorisations pour le trafic de nuit et du dimanche;
- les autorisations pour les trajets de véhicules spéciaux, et
- les autorisations et déclarations obligatoires en matière de tarifs aériens.

À propos de ces autorisations que les entreprises concernées doivent en général solliciter à chaque reprise, il faut remarquer ce qui suit.

L'octroi d'autorisations spéciales pour les essais cliniques concerne l'emploi de médicaments non (encore) homologués en Suisse. Le nombre de demandes est d'environ 6000 par an. L'Institut suisse des produits thérapeutiques (Swissmedic) a repris cette tâche effectuée jusqu'alors par les cantons au moment de sa création récente, si bien qu'on manque d'expérience pour juger si des modifications de la réglementation s'imposent.

Lors de la révision de la loi sur les produits thérapeutiques, le fait de soumettre à autorisation la libération des lots de produits immunobiologiques a été examiné. Contrairement aux produits thérapeutiques, qui sont fabriqués selon une formule chimique, les produits immunobiologiques et substances apparentées ne sont pas stables, puisqu'ils sont fabriqués à partir d'organismes vivants. La sécurité requise ne peut donc être garantie qu'en vérifiant chaque lot.

Pour l'acquisition unique de substances inscrites dans les classes 1 et 2 de toxiques, la loi sur les toxiques exige une fiche de toxique (art. 9 LTox) délivrée par les autorités cantonales compétentes. Il existe aussi un livret de toxique, qui autorise une acquisition répétée. Avec la nouvelle loi sur les produits chimiques, qui entrera probablement en vigueur le 1^{er} janvier 2005, les fiches de toxique feront place à l'obligation d'informer et à la restriction (eurocompatible) selon laquelle les substances chimiques susceptibles de favoriser le cancer, de modifier le génome ou de menacer la reproduction ne peuvent être remises au grand public.

²⁹ Cette liste n'a qu'une valeur indicative, car il n'est pas toujours simple de délimiter cette catégorie d'autorisations. D'une part, les autorités ont la possibilité, dans plusieurs domaines, d'accorder plusieurs requêtes en bloc, ou d'accorder pour un certain temps une autorisation générale à un «client» régulier. D'autre part, la question de savoir quel requérant est considéré comme déterminant joue aussi un rôle, de même que le seuil à partir duquel on admet que les processus isolés se ressemblent au point que l'on peut autoriser un type de produit. Ainsi, un institut spécialisé devra demander plusieurs fois par an l'autorisation de procéder à des essais animaux, tandis qu'une équipe de recherche ne le fera en général qu'une fois. On peut pourtant se demander si, dans le cas de l'institut spécialisé, certains essais animaux ne sont pas suffisamment normalisés pour qu'on puisse renoncer à l'examen cas par cas. On répondra par la négative; en revanche, dans le cas des permis de construire, le fait qu'un architecte doive déposer plusieurs demandes par an ne joue aucun rôle; ce qui compte ici est le point de vue du maître d'ouvrage ou de l'ouvrage lui-même, pour qui l'opération ne se présente que de loin en loin.

Le permis d'acquisition d'explosifs est valable un an, mais l'ordonnance sur les explosifs réduit ce délai à trois mois pour les petits utilisateurs. La raison est que les petits utilisateurs ne peuvent stocker leurs explosifs dans des lieux aussi bien sécurisés que le font les grandes sociétés. La limitation à trois mois restreint du même coup la quantité stockée, puisque les permis d'acquisition ne portent que sur des quantités déterminées. Dans l'intérêt de la sécurité générale, il convient de renoncer à prolonger la durée de validité des permis.

L'inspection de la viande des animaux d'abattage (art. 26 LDAI) est indispensable pour déceler les épizooties, notamment celles susceptibles d'être transmises de l'animal à l'homme. L'accord bilatéral avec l'UE exclut que cette opération soit déléguée à la seule responsabilité des établissements d'abattage.

L'instance compétente pour accorder des dérogations à l'interdiction de rouler la nuit et le dimanche est le canton siège de l'entreprise de transports ou celui où commence le trajet; la dérogation accordée est valable dans toute la Suisse. À côté des dérogations uniques, il existe des dérogations durables³⁰. Celles-ci manquaient jusqu'ici pour les véhicules et les convois exceptionnels, mais elles ont été introduites le 1^{er} janvier 2001 à la suite de l'inventaire et de l'évaluation des procédures d'autorisations relevant du droit fédéral. À cause des conditions topographiques particulières de la Suisse, les véhicules bénéficiant d'autorisations durables ne peuvent cependant dépasser certaines dimensions.

Les autorisations et déclarations obligatoires en matière de tarifs aériens sont actuellement en révision, car l'accord sur la navigation aérienne entre la Suisse et la Communauté européenne permet une grande libéralisation des tarifs pour les vols européens. Les Etats membres sont libres d'exiger que les tarifs leur soient soumis. Pour s'aligner sur la pratique de la plupart des Etats membres, l'OFAC n'exigera désormais plus que les tarifs lui soient soumis systématiquement. Certains accords bilatéraux passés avec d'autres Etats continueront cependant à le demander.

Des brèves indications fournies, il ressort que les autorisations uniques disparaissent dans tous les cas où ni la vie ni la santé ne sont directement menacées. Preuve en est la suppression récente d'autres autorisations de ce type, par exemple celle pour la fabrication d'armement, abrogée lors de l'harmonisation des LFMG, LCB, LArm et LExpl. Ont également été supprimés les permis de transport établis par les inspecteurs du bétail, pour faire place à un document établi par le détenteur des animaux, à qui il incombe aussi de transmettre ses données à la banque de données des transports d'animaux. On constate en fin de compte que les autorisations uniques établies en Suisse et pour la Suisse, et qu'il faut demander plusieurs fois par an, sont désormais l'exception, et que le potentiel d'allègement administratif est par conséquent limité dans ce domaine.

La majorité des autorisations à demander plusieurs fois par année sont celles concernant l'importation et l'exportation. Elles s'assimilent à la procédure d'«autorisation» la plus fréquente, soit les formalités de dédouanement (ou le contrôle des personnes aux frontières). Les autorisations d'importer et d'exporter découlant de lois spéciales (ou celles réglant l'entrée et la sortie de personnes) doivent en général être disponibles matériellement au moment où la marchandise (ou la personne)

³⁰ L'autre solution, soit autoriser les trajets nocturnes et dominicaux à certaines catégories de transports et s'assurer du respect de cette norme générale abstraite par des contrôles accrus, risquerait de provoquer les mêmes dépenses et les mêmes problèmes.

arrive au poste de douane qu'elle est censée utiliser³¹. Une possibilité concevable d'alléger les formalités serait que le permis d'importation ou d'exportation nécessitât par une loi spéciale ne soit pas délivré par l'instance officielle compétente, mais par l'importateur agréé. C'est le système appliqué pour l'octroi de différents contingents tarifaires; dans ces cas, la procédure est d'ailleurs rendue encore plus compliquée par le fait que l'importateur agréé, responsable du type de la marchandise – et, le cas échéant, de son utilisation – est également responsable de la quantité importée et de la date de l'importation. La contrepartie de cette procuration délivrée par autorisation spéciale est que l'importateur tienne des registres à jour et fournisse des déclarations aux autorités et, enfin, qu'il doive le cas échéant escompter des inspections, comme on l'a vu au ch. 9.1. Dans l'agriculture, ce système a soulevé quantité de désagréments³², ce qui incite au scepticisme face à cette possibilité d'allègement. S'il en faut vraiment, de telles délégations de compétence ne devraient toutefois être accordées que sur demande; faire de l'autoresponsabilité des importateurs ou des exportateurs la règle générale est une opération délicate, du moins si le droit n'est pas simple à appliquer en raison de la latitude d'interprétation qu'il laisse.

10.3 Réglementation fondée sur l'intérêt public ou par catégorie de produit?

Dans l'enquête de l'IGW (Müller 1998), les entreprises interrogées ont indiqué que la recherche et la lecture des informations concernant les nouvelles réglementations leur prenaient plusieurs heures par mois. Cela paraît beaucoup, mais n'est pas tout à fait invraisemblable, vu la quantité de prescriptions officielles que le présent rapport et le rapport sur les autorisations abordent pour permettre au lecteur de se faire une idée de l'éventail des conditions réelles. Les expériences pratiques d'un petit fabricant de substances chimiques confirment d'ailleurs cette impression. Il y a quelques années, il avait dû procéder à une coûteuse estimation des risques en raison de l'ordonnance sur les accidents majeurs. Vint ensuite l'adoption de la directive de la CFST relative à l'appel à des médecins du travail et à d'autres spécialistes de la sécurité au travail. Il lui fallut en outre former un spécialiste des produits dangereux. À l'heure qu'il est, il se bat pour obtenir le remboursement de la taxe sur les composés organiques volatils (COV). L'ordonnance sur les mouvements de déchets spéciaux (ODS) lui crée des difficultés, parce qu'une partie de ses clients ne connaît pas le numéro de l'entreprise. Quand entrera en vigueur la nouvelle législation sur les substances chimiques, les prescriptions relatives au classement et à l'étiquetage des produits changeront. Il doit aussi s'attendre à un litige lorsque le terrain de son entreprise sera inscrit au cadastre des sites potentiellement contaminés.

L'accumulation de nouvelles prescriptions à l'image du cas précité provient de ce que l'activité de réglementation de l'Etat procède par domaine d'intérêt public, et non par branches économiques. Dans ce système, plutôt que de définir des normes précisant comment une production donnée devrait s'effectuer pour répondre simultanément à divers besoins de sécurité, on met en place une législation complète pour

³¹ Le fait que, ces dernières années, des Etats étrangers aient réduit le nombre des postes de douane où certaines marchandises peuvent entrer ou sortir du pays n'est pas en soi une surcharge administrative, mais il complique la logistique des entreprises.

³² Cf. http://www.afd.admin.ch/f/firmen/import/landw_erzeugnisse_f.pdf

chaque besoin de sécurité, et c'est aux entreprises qu'il incombe de se procurer une vue d'ensemble des exigences formulées dans les diverses parties du droit et d'intégrer celles qui les concernent à une solution conforme à leur activité. Dans le meilleur des cas, la première étape de ce travail est accomplie par les associations, mais nombre de branches économiques sont loin de disposer de telles structures.

Concernant l'intégration des prescriptions résultant de divers besoins de sécurité, la nouvelle législation sur les substances chimiques apportera quelques allègements. Elle part en effet de l'idée qu'un produit n'est pas simplement dangereux pour l'environnement ou toxique s'il est ingéré par erreur. Si ces dangers existent, le produit peut déjà être nocif pour les ouvriers au travail dans les ateliers de fabrication ou sur les lieux de transbordement. Il peut aussi porter atteinte aux professionnels qui l'emploient, voire aux consommateurs, à cause des résidus qui demeurent après l'utilisation du produit, par exemple sur les aliments. Le nouveau droit des substances chimiques tient compte de ces circonstances dans ses dispositions et ses procédures. D'une part, l'ordonnance sur les substances, qui avait pour objet la toxicité pour l'environnement et la biodégradabilité des substances dangereuses, est intégrée aux actes d'application de la loi sur les substances chimiques. D'autre part, les requêtes et déclarations concernant de nouvelles substances et produits seront déposées auprès d'une seule instance, qui se chargera ensuite de transmettre les documents aux instances fédérales responsables de la toxicité pour l'homme, de la protection des travailleurs ou de la sécurité des consommateurs. Il s'agit donc d'un cas d'application du principe du «guichet unique», tel qu'il avait été demandé dans le rapport intermédiaire du Conseil fédéral du 22 janvier 1997. Un organe central de notification doté d'une compétence décisionnelle en matière de substances chimiques (substances, préparations et produits biocides) ouvrira ses portes dès l'entrée en vigueur de la loi sur les substances chimiques et des nombreuses ordonnances y relatives, soit probablement le 1^{er} janvier 2005.

L'exemple du fabricant de produits chimiques mentionné plus haut montre que dans le droit de l'environnement, une intervention se justifie autant que dans le droit des assurances sociales. Dans ce dernier, les besoins de prévoyance (vieillesse, chômage, accident, maladie, charges familiales etc.) ont abouti à ce qu'une procédure telle que l'engagement d'un collaborateur nécessite des formalités auprès de nombreuses instances. Dans le droit de l'environnement au sens large, il faut aussi tenir compte simultanément de la protection de la nature, du sol, de l'air, des eaux, des espèces, des ressources non renouvelables, du climat et, finalement, de l'homme avant de concevoir un nouveau produit! Sous le titre de «Politique intégrée du produit» (PIP), on demande aujourd'hui aux entreprises *une conception intégrée de leurs biens et services, qui couvre tout le cycle de vie d'un produit*. Cette optique est censée être imposée aux entreprises en les soumettant à de telles exigences dans l'adjudication de marchés publics et en sensibilisant les consommateurs aux produits portant l'un des nombreux labels écologiques. Or le cycle de vie d'un produit est long et compliqué. Il commence par l'étude de diverses variantes, souvent incertaines, puis le choix de matières premières extraites convenablement; on passe ensuite à une confection industrielle sans risque pour les ouvriers, suivie de transports aussi sûrs que possible et d'un stockage non moins sûr des produits finis; il faut encore que les consommateurs et autres utilisateurs emploient correctement le produit; enfin, on en réglera le recyclage ou l'élimination sûre. Toutes ces étapes sont soumises aujourd'hui à des prescriptions juridiques détaillées, mais il est extrêmement

difficile d'en obtenir une vue d'ensemble. Si la PIP doit être imposée aux entreprises, il faudrait déjà que les autorités soient capables elles-mêmes d'exposer clairement quelles sont les exigences actuelles des lois et des ordonnances. À l'image du guide PME en matière d'assurances sociales, on rédigera donc un *guide des PME en matière d'environnement*, en commençant par un ballon d'essai limité à une seule branche. Le but d'un tel guide devrait être d'orienter le destinataire vers les dispositions juridiques auxquelles il risque d'être soumis. L'organisation professionnelle, soit parce qu'elle est trop faible, soit parce que la branche est trop hétérogène pour être organisée de manière uniforme, n'est en effet pas toujours en mesure d'assumer cette tâche.

L'exécution du droit de l'environnement incombe dans une large mesure aux cantons, ce qui est certainement judicieux. La diversité du fédéralisme manifeste ici ses avantages, comme l'illustre le canton de Saint-Gall, qui a trouvé une solution exemplaire: chaque entreprise a un interlocuteur désigné à l'office de l'environnement. Cette solution, connue sous la dénomination de *key account manager* dans le domaine bancaire, dispense l'entreprise de devoir rechercher longuement la personne qui la renseignera de façon compétente dans les méandres d'un secteur complexe faisant appel à de nombreux spécialistes. L'interlocuteur désigné se fait de son côté une idée des obligations que doit remplir son «client» simultanément, ce qui favorise assurément la découverte de solutions pragmatiques.

10.4 Aspects administratifs de la conformité de la production industrielle aux prescriptions environnementales

Le moyen essentiel pour maîtriser les atteintes subies par l'environnement du fait de substances nocives est de disposer d'un tableau des flux, basé en particulier sur les *déclarations trimestrielles obligatoires* faites par les décharges. La tenue de cette statistique est facilitée par les *documents de suivi* qui doivent accompagner tout transport de déchets à des fins de contrôle et de sécurité. Des spécialistes des marchandises dangereuses sont formés à remplir les documents de suivi. Chaque entreprise est tenue de nommer et de former un *conseiller en sécurité*, ainsi que d'annoncer aux autorités quelles marchandises dangereuses elle expédie par la route, le rail ou par voie navigable, ou quelles opérations d'emballage, de remplissage, d'expédition, de chargement et de déchargement afférentes à ces transports elle effectue (art. 2 OCS; RS 741.622). Cette obligation supplémentaire découle de l'accord sur les transports terrestres conclu avec l'UE. Les certificats de formation en provenance de l'UE et répondant à la directive n° 96/35/CE⁸ sont reconnus. L'examen doit être repassé tous les cinq ans, si bien que cette obligation représente quand même une surcharge notable pour les entreprises concernées.

Un test PME effectué par le *seco* en relation avec la procédure de consultation sur la révision totale de l'ordonnance sur les déchets spéciaux (ODS)³³ a montré que, si la charge administrative n'était pas excessive en soi, les obligations liées au traitement des déchets coûtaient de plus en plus cher aux entreprises. La hausse du coût est due à diverses causes, notamment: la réglementation impose un recyclage et un traite-

³³ La consultation a eu lieu jusqu'au 31 mars 2003.

ment pour un plus grand nombre de produits que par le passé (p. ex. pneus usagés, déchets électroniques, vieux bois); des prix unifiés ont incité la Commission de la concurrence à lancer une enquête; souvent la pratique administrative impose de retraiter les déchets en Suisse; enfin, la RPLP renchérit le transport des déchets.

Un certain nombre de simplifications sont d'ores et déjà prévues par le nouveau projet d'ordonnance sur le mouvement des déchets, comme un manuel à l'intention des entreprises, le fait de *renoncer au document de suivi* pour les quantités inférieures à 25 kg ou un allègement pour les retours de marchandises. Le test PME a montré que, au-delà de ce qui est proposé par la révision, d'autres pistes existent pour l'allègement administratif, en particulier³⁴: harmoniser les contrôles dans les différents cantons, utiliser le numéro d'identification unique des entreprises (actuellement développé par le seco) pour les déchets ou diminuer le nombre d'autorisations (actuellement on a à la fois des autorisations officielles et des licences des organismes de retraitement). Un document de suivi électronique est actuellement développé, il faudra veiller à ce qu'il implique bien un allègement pour les entreprises (en produisant automatiquement la statistique des déchets à partir de ce système électronique, p. ex.).

10.5 Aspects administratifs du respect des obligations imposées par les autorités de surveillance financière en matière de services fournis

Le 1^{er} avril 1998, le Conseil fédéral a mis en vigueur la nouvelle loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier (LBA). Pour l'appliquer au secteur parabancaire, il a créé l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, qui est une division de l'Administration fédérale des finances. L'un des buts principaux de la LBA est d'imposer les obligations strictes de diligence, requises au niveau international et pratiquées depuis longtemps par les banques, aux *autres intermédiaires financiers* de Suisse (bureaux de change, gérants de fortune, fiduciaires etc.). En vertu d'une délégation des tâches de surveillance et de contrôle au secteur privé, notamment aux associations professionnelles, des organismes d'autorégulation (OAR) peuvent être institués, qui surveillent à leur tour les intermédiaires financiers organisés par exemple par branche ou par canton. Les intermédiaires financiers qui ne se soumettent pas à un OAR sont assujettis directement à la surveillance de l'autorité de contrôle.

La surveillance s'exerce à travers une procédure sévère de réglementation et d'autorisation (pour les OAR et les intermédiaires financiers assujettis directement), un *système étendu de rapports et de vérifications*, et une gestion efficace des données. Dans de nombreux domaines où les sommes échangées sont modestes (change d'argent à la réception des hôtels), ces obligations s'avèrent ne pas être adaptées à la pratique. Le 27 août 2002 a donc été promulguée l'ordonnance de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent concernant l'activité d'intermédiaire financier dans le secteur non bancaire exercée à titre professionnel (OAP-LBA; RS 955.20), entrée en vigueur le 15 septembre 2002. L'ordonnance

³⁴ Le test PME comprend 17 recommandations pour faciliter la tâche des entreprises face à la question des déchets. Elles ne sont pas toutes mentionnées ici.

explicite les conditions dans lesquelles l'activité d'intermédiaires financiers (au sens de l'art. 2, al. 3, LBA) est considérée comme étant exercée à titre professionnel. «Agit à titre professionnel quiconque réalise un produit de plus de 20 000 francs durant une année civile dans l'exercice d'activités assujetties.» Par produit, l'ordonnance désigne «l'ensemble du chiffre d'affaires résultant des ventes et des prestations de services (au sens de l'art. 663, al. 2, du code des obligations) provenant d'activités assujetties». Ainsi, dans l'exemple de l'hôtel offrant un service de change, le règlement de la note en euros n'est pas pris en compte. «Est déterminant le produit brut sans réductions sur ventes et prestations de services.» L'ordonnance cite encore trois autres cas d'assujettissement de portée analogue.

L'ordonnance a le mérite d'avoir défini les cas de peu d'importance (clause *de minimis*), car leur absence dans l'acte législatif initial, certaines modalités d'application et le coût élevé de l'adhésion à un OAR avaient suscité l'ire d'un grand nombre de PME.

10.6 Détenion de véhicules à moteur

De plus amples renseignements sur les obligations découlant du droit fédéral en matière de détenion d'un véhicule à moteur figurent au ch. 7 de la II^e partie du rapport sur les autorisations. On rappellera donc simplement ici que deux mesures sont à l'étude pour alléger les formalités administratives:

- mise en place d'un *registre central des véhicules* (MOFIS) pour simplifier le traitement des mutations;
- *notification de l'existence d'une assurance en responsabilité civile* par échange de courrier électronique entre la compagnie d'assurances et l'office de la circulation routière; cette procédure remplacera l'archivage coûteux de documents que le détenteur d'un véhicule à moteur est tenu de déposer aujourd'hui sous forme imprimée.

D'autres aspects relèvent de l'autonomie cantonale en matière d'organisation, comme la possibilité, pour les entreprises de transport, d'annoncer leurs véhicules au contrôle pour une certaine date au lieu de devoir attendre la convocation de l'office de la circulation, qui tombe en général au mauvais moment. Une complication est due à la reprise obligatoire du droit qui, dans ce domaine, tend à s'harmoniser à l'échelle européenne: désormais, non seulement les camions-citernes, mais tous les poids lourds destinés au transport de marchandises, ainsi que leurs remorques, doivent être présentés chaque année au contrôle. Vu le nombre croissant de transports transfrontaliers, il est certain que cette mesure améliore la sécurité, ce qui justifie amplement la surcharge administrative.

Diverses compagnies s'indignent de devoir obtenir à la fois *une homologation en tant qu'entreprise de transports routiers et une autre en tant qu'entrepreneur de transports routiers*, s'il leur arrive de faire avec leurs camions des transports pour des tiers, contre facture. Autrefois, l'accès à cette activité n'était pas réglementé. Les barrières qui ont été élevées sont une conséquence de l'accord sur les transports terrestres passé avec l'UE. Ce marché, naguère très réglementé dans de nombreux Etats étrangers, n'a été libéralisé que partiellement dans l'UE, où l'on exige toujours des opérateurs du secteur la preuve de la solvabilité de l'entreprise et des compéten-

ces entrepreneuriales, comme des connaissances de comptabilité. Ces mesures sont dirigées contre les brebis galeuses qu'on trouve dans toutes les branches, mais elles représentent aussi un obstacle pour les camionneurs indépendants. En Suisse, elles ont cependant eu pour résultat que, désormais, des entreprises d'autres branches que les transports (la construction, p. ex.) doivent fournir une attestation de leurs fonds propres, en présentant par exemple un bilan révisé. L'autre solution – présenter une garantie bancaire – est fâcheuse, non pas à cause des charges administratives, qui sont certainement moindres qu'une vérification des comptes, mais du fait que la garantie sera imputée à la ligne de crédit de la PME, en général très limitée, ce qui réduira sa marge de manœuvre. Somme toute, cet abandon du système libéral qui prévalait autrefois montre qu'on ne parvient pas toujours à faire de distinction tranchée entre les mesures de police économique et les mesures de politique économique. En fait, chaque nouvelle obligation justifiée par un intérêt public peut limiter le nombre des opérateurs du marché et entraver ainsi la concurrence. Il convient donc de veiller à cet aspect avant d'adopter un acte législatif.

11 Travaux administratifs occasionnels

Après un aperçu des principales tâches administratives qui alourdissent chaque année le travail des entreprises, on abordera, dans les quatre titres de ce chapitre, celles qui sont occasionnelles, mais qui suscitent quand même la critique à cause des charges qu'elles entraînent. Il s'agit du recours à des instruments d'encouragement, de la réalisation de projets de construction, de l'expansion à l'étranger et des restructurations d'entreprise (vente incluse).

11.1 Améliorations administratives en matière de soutien aux projets novateurs

Un test PME portant sur l'accès aux mesures officielles de soutien a montré que les PME en profitent largement et que ce domaine n'est pas réservé exclusivement aux grandes entreprises, comme cela tend apparemment à être le cas à l'étranger, notamment en matière de subventions à la recherche. Cette enquête ponctuelle a montré en outre que les projets novateurs peuvent parfaitement entrer dans le champ d'application de divers instruments publics de promotion, que les instances publiques compétentes étaient au courant des possibilités (du moins dans les cas mentionnés) et qu'elles se concertaient. Toutefois le traitement des requêtes révèle de graves lacunes: l'envoi n'est souvent pas suivi d'un accusé de réception, maint requérant reste plusieurs semaines sans nouvelle de son affaire. La mesure qui s'impose ici est de *systématiser le traitement des requêtes*, opération pour laquelle l'informatisation pourrait rendre de grands services.

L'informatique ne diminue pas seulement la charge administrative, elle peut aussi améliorer la transparence. La base de données Aramis (www.aramis-research.ch) contient des informations sur tous les projets de recherche financés par la Confédération. Les personnes responsables de ces projets peuvent utiliser le système Aramis pour les gérer (contrats, budget, cofinancements etc.). Le projet terminé, elles doivent introduire dans la base de données diverses indications sur le projet (mots-clés,

résultats, publications, etc.) à des fins de transparence. L'objectif de la base de données n'est donc pas l'allégement administratif, mais bien la transparence. Cependant, il y a allégement, tous les deux ans, lorsqu'il faut produire la statistique de la recherche de la Confédération, dont la grande majorité des données sont déjà disponibles dans Aramis.

11.2 Quand les permis de construire freinent les projets d'investissement

11.2.1 Loi sur la coordination

À la fin des années 1980 et au début des années 1990, les retards de réalisation dus aux permis de construire étaient un sujet brûlant. En raison notamment du ralentissement de la conjoncture, il paraissait important de débloquer les *projets de grands chantiers* comme ceux envisagés dans le réseau ferroviaire. Divers actes législatifs basés sur la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures de décision ont alors fixé un déroulement et une structure uniforme pour tout un nombre de procédures fédérales d'approbation des plans. Ces adaptations sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Les PME en bénéficient moins en tant que maîtres d'ouvrage qu'en tant que sous-traitantes. Elles y gagnent en sécurité quant à la planification de l'engagement de leurs capacités.

11.2.2 Révision partielle de la loi du 6 octobre 1995 sur l'aménagement du territoire

En revanche, la *révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire* évoquée au ch. 3.2 a un impact direct sur toutes les PME qui ont des projets de construction. Selon le rapport intermédiaire du Conseil fédéral du 22 janvier 1997, il aurait fallu définir une «meilleure pratique» pour concrétiser les principes de la coordination des procédures, de la fixation des délais et de l'uniformité des voies de droit. Dans le cadre du rapport sur les structures (voir plus haut, ch. 3.4), l'étude du BAK, qui prouvait une corrélation négative entre la lourdeur des formalités en matière de demandes de construction et la croissance économique régionale, justifiait l'initiative du Conseil fédéral. Toutefois, la Conférence des directeurs cantonaux des travaux publics n'a pas soutenu le projet.

11.2.3 Optimisation de l'exécution dans le droit de la construction

Au niveau fédéral, le dossier de l'optimisation des procédures d'octroi de permis de construire a été rouvert lors de l'inventaire et de l'évaluation des procédures d'autorisation relevant du droit fédéral, mais appliquées par les cantons. Le chapitre y relatif du rapport sur les autorisations montre nettement que, lorsqu'on doit traiter une demande de construction selon le principe de coordination, il faut commencer par vérifier lesquelles, parmi les nombreuses conditions qui nécessitent une autorisation relevant du droit fédéral, sont effectivement remplies. Viennent s'y ajouter de

nombreuses prescriptions dont le respect n'est pas vérifié par une procédure d'autorisation séparée. Elles font partie du très vaste champ du droit fédéral applicable à des projets de construction, mais – aussi du droit cantonal de la construction. D'où la longueur des formulaires requis pour assurer un octroi coordonné de l'ensemble des autorisations et un contrôle systématique des obligations de droit matériel. Le Forum PME s'est donné pour tâche de comparer les formulaires de requête des cantons sous l'angle de leur convivialité pour l'utilisateur, et il s'est adressé dans ce dessein aux cantons, par l'intermédiaire du représentant de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) au sein du Forum PME. Le projet de rapport sur les «meilleures pratiques» en matière de conception des formulaires de requête de construction est prévu pour fin 2003.

Selon le nombre d'autorisations relevant de lois spéciales qu'il faut obtenir, le *cheminement du dossier à travers l'administration* peut aussi être très complexe. Dans ce domaine, le canton de Vaud a mis au point un système qui permet au requérant de savoir à tout moment où en est son dossier dans l'administration. Le dépôt de la requête, son suivi et les préavis des divers services cantonaux se font par voie électronique. Couronnée d'un prix international, cette solution électronique répond entièrement au point 3 de la motion récemment déposée par le Groupe PDC.

11.3 Soutien des activités des PME à l'étranger (exportations)

Avec la nouvelle *loi du 6 octobre 2000 sur la promotion des exportations*, le système de soutien aux exportations a été revu de fond en comble. Les intérêts des PME suisses figurent en bonne place dans le dispositif. Cette réorientation s'imposait pour deux raisons: d'une part, la mondialisation croissante crée un nouveau potentiel d'exportation, et de nouveaux marchés se sont ouverts à partir du début des années 1990; d'autre part, les marchés ouverts obligent nos PME à s'internationaliser. Des études montrent d'ailleurs que les entreprises tournées vers l'exportation sont plus productives que celles produisant uniquement pour le marché intérieur, et qu'elles ont donc une très large part à la création de valeur de l'économie nationale. Il faut reconnaître cependant que l'expansion à l'étranger absorbe une part considérable des ressources des PME et qu'elle présente des risques eux aussi substantiels. Ces coûts peuvent toutefois être maintenus à un niveau raisonnable par une information efficace.

La nouvelle loi confie le mandat de promotion des exportations à l'Osec (*OSEC Business Network Switzerland*), dont le cahier des charges et l'enveloppe financière prévoient la *concentration sur les instruments suivants: diffusion des informations, conseils et marketing à l'étranger (notamment dans les foires)*. Un autre pilier du système est l'implication plus étroite du réseau extérieur et sa concentration sur les marchés clés qui intéressent les PME. Ce but a déjà été atteint en grande partie par la mise en place de treize *Swiss Business Hubs* (état à fin mars 2003). Un troisième élément de la nouvelle stratégie a enfin été de charger l'Osec de se réorganiser complètement pour pouvoir répondre en souplesse aux besoins des PME. À fin 2002, l'analyse des marchés montre d'ailleurs que les clients de l'Osec estiment que les prestations offertes et fournies sont meilleures que deux ans plus tôt. D'autres améliorations doivent être recherchées ces quatre prochaines années dans les domai-

nes suivants: le marketing par groupe cible, la professionnalisation du réseau extérieur, ainsi que la coordination, entre l'Osec et d'autres structures de promotion, des prestations de soutien aux exportateurs.

À travers le marketing par groupe cible, les PME suisses doivent pouvoir accéder dorénavant plus simplement et plus directement non seulement aux prestations de l'Osec, mais aussi à tous les instruments de promotion extérieure du seco. Un centre de service, composé d'une plate-forme internet et d'une centrale d'appel, fournira son appui aux PME. Il serait souhaitable de le munir aussi d'un hyperlien vers les informations électroniques de l'Administration des douanes concernant la modernisation des procédures douanières, passavant etc.

La professionnalisation accrue du réseau extérieur est censée améliorer la visibilité et l'efficacité non seulement des Swiss Business Hubs, mais de tout le réseau. Le but est de pouvoir mettre à la disposition des PME suisses des prestations de service simples et standardisées dans le monde entier, et d'y ajouter des informations de haute qualité et des conseils ciblés pour les marchés clés.

Enfin, l'accès des PME aux prestations de service de promoteurs tiers sera amélioré par le renforcement de la position de l'Osec en tant que coordinateur d'un réseau suisse et international de spécialistes de la promotion des exportations.

11.4 Restructuration, vente ou transmission de l'entreprise

Vu la complexité des transactions et le montant des sommes en jeu quand une entreprise est restructurée, vendue ou transmise à la génération suivante, les charges administratives liées à ces opérations n'ont qu'une importance secondaire. Il faut relever cependant que la double imposition des gains de l'entreprise (une fois dans l'entreprise, puis auprès de l'actionnaire) a incité plusieurs sociétés familiales à mettre sur pied des holdings compliquées, ce qui entraîne chaque année des conséquences administratives à cause des astreintes du droit commercial en matière de comptabilité et de vérification des comptes. *Atténuer les effets de la double imposition* pourrait aboutir à une simplification de la structure de ces entreprises, ce qui ne représenterait d'ailleurs pas qu'un allègement administratif: les entreprises seraient en effet de nouveau structurées davantage en fonction des aspects entrepreneuriaux que des critères fiscaux, ce qui améliorerait la transparence des affaires.

12 Exploitation des technologies de l'information et de la communication

L'examen systématique de tous les domaines juridiques qui imposent des travaux administratifs aux entreprises a montré que les ressources des technologies modernes de l'information et de la communication sont déjà exploitées abondamment. Un premier secteur est constitué par les informations très fournies que les offices fédéraux publient sur l'internet. Un autre secteur est la remise de formulaires de requête et autres auxiliaires de ce genre sur support informatisé (cédérom) ou par l'internet. Dans certains cas, il est déjà possible de remplir des formulaires en ligne. Le développement du dialogue électronique entre autorités et entreprises est certainement

13.1 Mesures relevant du législateur

a. Dans le cadre des révisions de lois en cours

- Permis pour étrangers: réglementation de la procédure dans la nouvelle loi sur les étrangers.
- Révision du droit de la Sàrl.

b. Sur la base de futurs messages du Conseil fédéral

- Si nécessaire, base légale supplémentaire en vue de créer un numéro d'identification unique pour les entreprises.
- Adaptation de la réglementation fédérale sur la présentation des comptes et la révision, permettant la prise en compte de la taille des entreprises.
- Autorisation officielle de prélever et de transmettre les primes SUVA, délivrée aux caisses de compensation des associations qui proposent aux entreprises affiliées une palette complète de prestations dans le domaine des assurances sociales.
- Création de bases légales permettant aux caisses de compensation de l'AVS de calculer les prélèvements de l'impôt à la source et d'être indemnisées par les entreprises affiliées pour cette prestation, notamment si cette dernière implique un transfert de responsabilité.
- À plus long terme: révision de la loi sur la TVA (examiner le bien-fondé des pseudo-franchises et des autres dispositions légales qui compliquent la taxation); examen des possibilités de simplification du droit dérivé (ordonnance régissant la taxe sur la valeur ajoutée, notices de l'administration des contributions).

13.2 Mesures incombant au Conseil fédéral

- Libération de moyens financiers issus du fonds de compensation de l'AVS (art. 95, al. 1^{bis}, LAVS) afin de mettre sur pied un portail AVS et un système expert visant à déterminer le salaire soumis à l'AVS et les autres prélèvements des assurances sociales.
- Création – en complément de la mesure précédente – d'un module expliquant toutes les différences entre la notion de salaire selon l'AVS et la notion de revenu au sens de l'impôt fédéral direct et permettant de créer un certificat de salaire unique.
- Elaboration d'un manuel proposant une vue d'ensemble des informations à fournir par les entreprises aux autorités: que demande telle autorité et sous quelle forme?
- Mandat à la Commission fédérale pour la coordination de la sécurité au travail (CFST) d'établir un rapport quant à l'opportunité de la directive sur le recours à des médecins du travail et à des spécialistes de la sécurité au travail (MSST) et quant à sa mise en œuvre.

- Extension du champ d’application de l’art. 118 de l’ordonnance sur l’assurance-accidents (décompte selon OLAA et décompte AVS en parallèle, et en conformité avec les documents AVS).
- Examen de la possibilité d’une taxation annuelle de la TVA avec versement d’acomptes trimestriels.
- Analyse de l’impact de la réglementation (notamment sur la charge administrative des PME) consécutive à l’accord sur les statistiques conclu dans le cadre des négociations bilatérales avec l’UE.

13.3 Mesures relevant des départements et des offices

- Analyse des procédures d’encaissement et de révision des cotisations SUVA et AVS.
- Utilisation des technologies de l’information et de la communication pour les enquêtes statistiques.
- Optimisation du décompte de la TVA pour les prestations de service transfrontalières ou fournies sur mandat d’un fabricant étranger; publication d’un guide à ce sujet.
- Renforcement de l’analyse d’impact de la réglementation et des tests PME.
- Publication d’une brochure d’information sur l’environnement à l’intention des PME; enquête sur l’utilisation, par les PME, des possibilités de remboursement de la taxe sur les COV.
- Evaluation de la nécessité des déclarations obligatoires dans le cadre du contrôle des activités soumises à autorisation, notamment lorsque ces déclarations doivent être faites plus d’une fois par année.
- Instauration de systèmes d’assurance-qualité pour le traitement des demandes de contributions et d’autorisations (cf. point 2 du postulat 00.3595 de la Commission de l’économie et des redevances du Conseil des Etats: Allègement administratif des entreprises au niveau des procédures fédérales).

13.4 Mesures relevant des assurances sociales et d’autres organes chargés de l’exécution de tâches de la Confédération

- Mise en place d’un portail Internet doté d’un système expert pour déterminer le salaire soumis à l’AVS.
- Déclaration électronique des décomptes annuels définitifs de l’AVS et de la SUVA au moyen d’un seul formulaire.

13.5 Mesures envisageables aux niveaux cantonal et communal

- Définition et mise en œuvre de la meilleure pratique pour le traitement des demandes de permis de construire et la conception des formulaires nécessaires.
- Institution du système d'interlocuteur désigné pour chaque entreprise (*key account manager*) dans le domaine environnemental, selon le modèle en vigueur dans le canton de St-Gall.
- Comparaison, par les cantons, du rapport qualité/prix de leurs prestations et concrétisation des améliorations nécessaires – la structure fédérale permettant le lancement et l'examen d'un plus grand nombre d'innovations.

13.6 Conséquences financières et personnelles des mesures pour la Confédération et les cantons

Les mesures proposées se situent sur un plan juridique et administratif. Il n'y a pas de travaux aujourd'hui effectués dans les entreprises qui seront transférés vers les administrations publiques. La plupart des mesures prend effet aux interfaces entre divers régimes de redevances. Une meilleure orientation des contribuables au travers de domaines de droit apparentés promet aussi un allègement en faveur de l'administration; elle devra répondre à moins de questions et évitera de devoir procéder à des corrections moins nombreuses.

Certains investissements dans l'informatique seront toutefois nécessaires. Il faut notamment s'attendre à des dépenses pour la réalisation des modules à la base du décompte des salaires. Ces investissements devront être réalisés dans le cadre des plafonds de dépenses imposés aux différents départements.

Les cantons ne sont guère concernés par les mesures envisagées. Le certificat de salaire unique relève certes de la Conférence suisse des impôts, mais le formulaire en vigueur a déjà été unifié sur le plan national.

Table des matières

Condensé	5466
1 Introduction	5468
1.1 Objet du rapport	5468
1.2 Structure du rapport	5468
1.3 Ce qui se fait à l'étranger et dans les cantons	5469
2 Origine de la charge administrative que les autorités font peser sur les entreprises	5471
2.1 Domaines dans lesquels est imposée l'obligation d'informer, de déclarer ou de requérir une autorisation	5471
2.2 Rapports de droit obligeant l'entreprise face aux autorités	5475
2.2.1 Origines des prescriptions étatiques	5475
2.2.2 Mécanismes de l'action étatique	5476
2.2.3 Délimitation par rapport au droit cantonal	5477
2.2.4 Possibilités d'allègement administratif	5478
3 Initiatives en matière d'allègement administratif des PME	5479
3.1 Aperçu	5479
3.2 Travaux en amont du rapport du Conseil fédéral du 22 janvier 1997	5480
3.3 Rapport intermédiaire du Conseil fédéral de 1997 relatif au soulagement administratif	5480
3.4 La densité normative et les PME, thème central des rapports concernant l'évolution des structures de l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi	5481
3.5 Inventaire et évaluation des procédures d'autorisation fédérales exécutées par la Confédération; ordonnance sur les délais d'ordre	5482
3.6 Rapport du Conseil fédéral du 3 novembre 1999 relatif à des mesures de déréglementation et d'allègement administratif	5484
3.7 Travaux effectués à la suite des postulats 00.3595 et 00.3596 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats	5486
3.8 Inventaire et évaluation des procédures d'autorisation fédérales exécutées par les cantons; inventaire des métiers et activités protégés par un droit cantonal	5487
3.9 Résumé	5488
4 Travaux administratifs lors de la création d'une entreprise	5490
4.1 Résultats des enquêtes internet réalisées par le seco	5490
4.2 Rapport du Conseil fédéral concernant l'encouragement de la création de nouvelles entreprises	5491
4.3 Rôle des pépinières, des incubateurs et autres structures d'aide au démarrage de nouvelles entreprises	5492
5 Simplification des rapports avec les assurances sociales	5492
5.1 Publication d'un guide destiné aux PME	5492

5.2 Une procédure de bonification des salaires?	5493
5.3 Futur rapport du Conseil fédéral sur l'introduction d'une procédure simplifiée de décompte salarial	5494
5.4 Révision du paiement des cotisations par l'employeur	5495
5.5 Solutions et offres informatiques de la SUVA	5496
6 Amélioration des rapports avec les autorités fiscales	5496
6.1 Collaboration à la taxation fiscale des collaborateurs	5497
6.2 Taxation des impôts directs de la Confédération et des cantons	5499
6.3 Taxe sur la valeur ajoutée	5500
6.4 Réglementations applicables à l'importation et à l'exportation de marchandises et de services	5502
6.5 Taxes et autorisations dans la production et le commerce des produits alcoolisés	5504
6.6 Taxes d'incitation	5505
6.7 Autres contributions prélevées par l'Etat	5506
7 Respect des dispositions du droit commercial: mesures de simplification et charges supplémentaires éventuelles	5506
7.1 Registre du commerce, Feuille officielle suisse du commerce	5506
7.2 Présentation des comptes	5507
7.3 Poursuite pour dettes et faillite	5508
8 Allègements dans les rapports avec les autorités du marché du travail	5509
8.1 Autorisation des horaires de travail	5509
8.2 Dispositions concernant la sécurité au travail	5509
8.3 Recours à la main-d'œuvre étrangère	5511
8.4 Formation professionnelle	5512
8.5 Régime des absences pour cause de service militaire ou civil	5513
9 Réponse aux enquêtes de la statistique	5513
10 L'entreprise face aux obligations imposées par l'Etat	5515
10.1 Autorisation de cas en cas ou homologation générale des établissements stables?	5516
10.2 Les autorisations récurrentes encore en vigueur	5517
10.3 Réglementation fondée sur l'intérêt public ou par catégorie de produit?	5520
10.4 Aspects administratifs de la conformité de la production industrielle aux prescriptions environnementales	5522
10.5 Aspects administratifs du respect des obligations imposées par les autorités de surveillance financière en matière de services fournis	5523
10.6 Détention de véhicules à moteur	5524

11 Travaux administratifs occasionnels	5525
11.1 Améliorations administratives en matière de soutien aux projets novateurs	5525
11.2 Quand les permis de construire freinent les projets d'investissement	5526
11.2.1 Loi sur la coordination	5526
11.2.2 Révision partielle de la loi du 6 octobre 1995 sur l'aménagement du territoire	5526
11.2.3 Optimisation de l'exécution dans le droit de la construction	5526
11.3 Soutien des activités des PME à l'étranger (exportations)	5527
11.4 Restructuration, vente ou transmission de l'entreprise	5528
12 Exploitation des technologies de l'information et de la communication	5528
13 Calendrier pour le législatif, l'exécutif, l'administration et les autres institutions et pouvoirs publics	5529
13.1 Mesures relevant du législateur	5530
13.2 Mesures incombant au Conseil fédéral	5530
13.3 Mesures relevant des départements et des offices	5531
13.4 Mesures relevant des assurances sociales et d'autres organes chargés de l'exécution de tâches de la Confédération	5531
13.5 Mesures envisageables aux niveaux cantonal et communal	5532
13.6 Conséquences financières et personnelles des mesures pour la Confédération et les cantons	5532