

Prise de position

Frein à la réglementation

I. Exigences de l'usam

Numéro un des PME helvétiques, l'Union suisse des arts et métiers usam représente 250 associations et quelque 300 000 entreprises. La plus grande organisation faïtière de l'économie suisse s'engage sans répit pour l'aménagement d'un environnement économique et politique favorable au développement des petites et moyennes entreprises.

Dans ce contexte, l'usam exige

- **l'introduction d'un frein à la réglementation sur la base d'un programme comportant trois volets :**
 - **réduction des coûts réglementaires actuels inutiles ;**
 - **mesure des coûts réglementaires des nouveaux projets et introduction d'un frein à la réglementation avec majorité absolue requise lors des votes finaux du Parlement ;**
 - **endiguement des facteurs de coûts réglementaires.**
- **la réduction des coûts réglementaires inutiles de 10 milliards de francs au moins d'ici à 2019 moyennant les mesures déjà connues et évaluées par le Conseil fédéral lui-même.**

II. Point de la situation

Les coûts réglementaires se répercutent sur les postes de coûts fixes des entreprises. Les entreprises ne peuvent exercer aucune influence sur ces derniers et n'ont souvent pas la possibilité de les compenser en économisant dans d'autres domaines. Par conséquent : plus les coûts réglementaires sont élevés, plus la productivité et la compétitivité des entreprises reculent. Ce qui se répercute aussi sur la préservation et la création d'emplois.

L'étude consacrée à la « mesure des coûts de la réglementation », réalisée en 2010 par KPMG Allemagne / Université de Saint-Gall sur mandat de l'usam et portant sur les domaines *droit du travail*, *assurances sociales* et *hygiène des denrées alimentaires*, a débouché sur des résultats alarmants. Rien que dans ces trois domaines, les coûts de la réglementation à la charge des PME s'élèvent à 4 milliards de francs. Des estimations par extrapolation permettent de partir du principe que les coûts réglementaires inutiles atteignent au total plus de 50 milliards de francs dans notre pays – ce qui, à l'époque, représentait env. 10% du PIB. En 2010, l'usam avait identifié un potentiel de réduction des coûts réglementaires de 10 milliards de francs. En 2013, le Conseil fédéral, en réponse au postulat Fournier, a confirmé ce montant et proposé des mesures visant à réduire lesdits coûts. D'autres propositions ont suivi dans un nouveau rapport publié en 2015. Les coûts de la réglementation doivent toutefois s'entendre sous un angle dynamique. L'étude de 2010 ainsi que les rapports 2013 et 2015 montrent uniquement comment réduire les coûts réglementaires inutiles *existants*, mais ne disent pas comment stopper l'apparition de *nouveaux* coûts réglementaires inutiles.

Pour stopper ou du moins ralentir la croissance des coûts réglementaires futurs, on cite souvent des instruments comme la « sunset legislation » ou législation temporaire, le « one-in, one-out » ou d'autres du même genre. S'ils présentent certes un charme théorique, ces instruments ne résistent pas à une analyse empirique, puisqu'ils échouent quasi partout où ils ont été introduits. Un « plafond des coûts réglementaires » semble, sous certaines conditions, être pertinent et fonctionner. Mais les

expériences en la matière sont encore peu nombreuses. Le frein aux dépenses, en revanche, s'applique déjà avec succès dans notre pays. La même logique peut être transposée sur les coûts de la réglementation. Mais cela seul est insuffisant. Les facteurs de coûts réglementaires – notamment la répartition et l'accomplissement des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes ainsi que la taille de l'appareil étatique – doivent être pris en compte dans un frein à la réglementation.

Le frein à la réglementation comprend ainsi trois volets :

1. réduction des coûts réglementaires actuels inutiles
2. mesure des coûts réglementaires des nouveaux projets et introduction d'un frein à la réglementation avec majorité absolue requise lors des votes finaux du Parlement ;
3. endiguement des facteurs de coûts réglementaires.

Définition des coûts de la réglementation : la notion de « coûts de la réglementation » – telle qu'elle s'entend dans la méthodologie de la Confédération et de l'usam – couvre deux types de coûts :

- les coûts administratifs, soit les frais de procédures, de contrôles, de relevé ou de traitement des données, et les formalités (p. ex. formulaires à remplir), mais aussi les dépenses consenties pour s'informer sur la réglementation ; ces coûts se réfèrent à l'aspect bureaucratique et paperassier ;
- les coûts résultant du respect de la réglementation : frais de modification des processus de production, investissements supplémentaires, etc.

Ces instructions contraignantes font que toute loi a son prix, à la charge des entreprises.

III. Les trois piliers du frein à la réglementation

Premier pilier : réduction des coûts réglementaires inutiles

La réduction des coûts réglementaires inutiles vise à réduire les coûts à la charge des entreprises introduits par le passé. Ces coûts réglementaires ainsi que les domaines dans lesquels ils surviennent sont bien connus et mis en évidence dans l'étude de KPMG Allemagne / Université de Saint-Gall (2010) ainsi que dans les rapports du Conseil fédéral (2013 et 2015). Le Conseil fédéral a d'ailleurs déjà proposé des mesures visant à réduire lesdits coûts. Il s'agit maintenant de les mettre en œuvre, comme le demande de concert la motion (Fournier) 15.3210 « Réduction des coûts administratifs inutiles. Mise en œuvre immédiate » et la motion (Niederberger) 14.3728 « Coût des réglementations pour les entreprises. Supprimer les travaux inutiles dans le domaine de l'AVS », toutes deux adoptées par les Chambres.

A titre de mesure d'accompagnement, l'usam soutient en outre les deux motions suivantes : (Gössli) 15.3386 « Pour une taxe sur la valeur ajoutée équitable. Etablir enfin un taux de TVA unique » et (Giezendanner) 15.3843 « Libérer les entreprises et les citoyens de la charge statistique. Réduire les effectifs de l'Office fédéral de la statistique ».

Deuxième pilier : mesure des coûts réglementaires des nouveaux projets (« étiquette de prix ») et introduction d'un frein à la réglementation avec majorité absolue requise lors des votes finaux du Parlement

Alors que le premier pilier intervient uniquement de manière à corriger les coûts introduits par le passé, le deuxième pilier a un impact sur les coûts réglementaires futurs. Ce deuxième pilier se compose à son tour de trois éléments :

1. Ratio Legis et analyse d'impact de la réglementation : il est absolument nécessaire de ramener la procédure législative suisse sur le terrain constitutionnel. L'introduction d'une nouvelle réglementation ne doit intervenir qu'en cas de besoin systématique et seulement lorsque la société ne gère pas les faits d'elle-même. La réglementation doit être introduite au niveau le plus bas possible et sans doublons entre la Confédération, les cantons et les communes. La réglementation doit être proportionnée et toujours le moyen le plus modéré dans l'optique des « réglementés ». Nous soutenons dès lors la motion (Vogler) 15.3400 « Eviter la bureaucratie inutile grâce à l'analyse efficace des besoins et à l'évaluation des conséquences de la réglementation » ainsi que l'initiative parlementaire (Müller) 15.454 « Contre la bureaucratie. S'assurer que le droit est bien conforme à la volonté du législateur ».
2. Présenter l'« étiquette de prix » pour chaque réglementation : afin que le Parlement puisse délibérer des projets en toute connaissance de cause, il faut lui présenter le montant chiffré (montant brut) des coûts réglementaires de chaque nouveau projet. Pour procéder à l'estimation, il existe déjà des instructions reposant sur une base scientifique et standardisées par le Conseil fédéral. Pourtant, de nombreux projets soumis pour délibérations aux Chambres fédérales ne sont toujours pas accompagnés d'une estimation des coûts réglementaires engendrés ou ne contiennent qu'une estimation partielle incomplète ou alors élargie à l'utilité subjective de la réglementation en question. Parmi les exemples actuels, citons le projet Fidle/Finig, où seules des conséquences partielles du projet ont été évaluées et même ces estimations n'ont pas été traduites sous forme de chiffre ; constat identique, par le passé, pour la mise en œuvre des recommandations du GAFI, qui concernaient quelque 150 000 PME auxquelles ont été imposés environ 75 millions de francs de coûts réglementaires – chiffre dont on ne trouve trace nulle part.

La seule manière de garantir la réalisation et l'examen de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) consiste à introduire une instance de contrôle indépendante de l'administration. L'approche est en l'occurrence économique, puisqu'il s'agit de pré-investir aujourd'hui dans un organe qui engendrera d'importantes économies à l'avenir. Raison pour laquelle l'adoption de la motion (PLR) 15.3445 « Réduction de la bureaucratie. Faire analyser les coûts de la réglementation par un organe indépendant » s'impose. Cette motion exige du Conseil fédéral qu'il fasse « contrôler à l'avenir par un organe indépendant (commission extraparlamentaire, service externe, experts, etc.) l'exactitude et la qualité de l'évaluation des conséquences de la réglementation, telle qu'elle est présentée dans les rapports explicatifs relatifs aux projets mis en consultation et dans les messages transmis au Parlement ».

3. Processus parlementaire dans le traitement des coûts réglementaires : s'il est certes impératif de munir les nouveaux projets de réglementation d'une « étiquette de prix », cette mesure à elle seule ne suffira pas à freiner les réglementations. Il faut donc, en complément de la motion 15.3445, introduire un obstacle parlementaire pour les projets :
 - qui engendrent des coûts réglementaires supérieurs à une limite fixée ou
 - qui touchent vraisemblablement plus de 10 000 entreprises.

Dans ces deux cas, l'adoption de nouveaux projets doit être soumise à la majorité absolue lors du vote final par les Chambres (sur le même modèle que le frein à l'endettement).

Alors que la limite concernant les coûts réglementaires devrait encore être fixée, le chiffre de 10 000 entreprises touchées se fonde sur le « Test de compatibilité PME » du SECO. Cette limite pourrait aussi bien s'exprimer sous la forme d'un chiffre absolu en francs suisses que sous la forme d'un pourcentage par exemple.

Troisième pilier : endiguement des facteurs de coûts réglementaires

En plus du deuxième pilier, qui concerne la réglementation en elle-même, il faut aussi tenir compte des autres facteurs de coûts réglementaires, notamment : la taille de l'appareil étatique et les tâches à double entre la Confédération, les cantons et les communes.

Pour limiter l'appareil étatique, l'usam soutient la motion (Müller) 15.3224 « Limiter l'accroissement des dépenses de personnel ». Sa mise en œuvre doit également inclure les mandats de conseil externes octroyés par la Confédération. Il serait facile en effet de contourner la limite en externalisant des activités. L'examen des doublons dans la répartition et l'accomplissement des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes doit intervenir dans le cadre d'un deuxième réexamen des compétences et des tâches de la Confédération (CRT).

IV. Conclusions

Les coûts réglementaires se répercutent sur les postes de coûts fixes des entreprises. Les entreprises ne peuvent exercer aucune influence sur ces derniers et n'ont souvent pas la possibilité de les compenser en économisant dans d'autres domaines. Par conséquent : plus les coûts réglementaires sont élevés, plus la productivité et la compétitivité des entreprises reculent et plus les emplois sont compromis. C'est la raison pour laquelle l'usam exige l'introduction d'un frein à la réglementation comportant trois volets : la réduction des coûts réglementaires actuels inutiles, la mesure des coûts réglementaires des nouveaux projets ainsi que l'introduction d'un frein à la réglementation avec majorité absolue requise lors des votes finaux du Parlement ainsi que l'endiguement des facteurs de coûts réglementaires.

Berne, le 20 janvier 2016

Responsable du dossier

Alexa Krattinger

Tél. 031 380 14 22, mobile 079 237 60 82, mél. a.krattinger@sgv-usam.ch

Documents de référence

- Documentation relative aux coûts de la réglementation (y c. étude KPMG)
<http://www.sgv-usam.ch/fr/grands-axes-politiques/couts-de-la-reglementation.html>
- Rapport du Conseil fédéral sur les coûts de la réglementation – Décembre 2013
<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/35609.pdf>
- Allègement administratif – Bilan et perspectives du Conseil fédéral – Septembre 2015
<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/40770.pdf>
- Analyse d'impact de la réglementation
<http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/04052/index.html?lang=fr>