

Forum PME

Rapport d'activité pour la période administrative 2012-2015

1. Tâches, composition et organisation de la commission

Le Forum PME est une commission d'experts extra-parlementaire, instituée en 1998. Ses membres sont pour la plupart des entrepreneurs. Lors de procédures de consultation, le Forum PME examine les projets de lois et d'ordonnances ayant un impact sur l'économie et formule des prises de position reflétant l'optique des petites et moyennes entreprises (PME). La commission se penche en outre sur des domaines spécifiques de la réglementation existante et propose, si nécessaire, des simplifications ou des réglementations alternatives. Comme les entreprises sont impliquées dans l'exécution d'une grande partie des réglementations, il importe pour le Conseil fédéral de prendre les mesures possibles pour s'assurer que les PME ne soient pas inutilement surchargées par des tâches administratives, pour leur épargner des coûts et des investissements supplémentaires ou encore des entraves à la gestion.

Les tâches, la composition et autres règles de fonctionnement du Forum PME sont définies dans l'ordonnance sur la coordination de la politique de la Confédération en faveur des petites et moyennes entreprises (OCPME¹), ainsi que dans l'acte d'institution de la commission, actualisé pour la dernière fois le 05.12.2014. Conformément à l'article 10 OCPME, le Forum PME se compose d'au moins sept femmes et hommes entrepreneurs issus de branches économiques variées (leur nombre était de 12 pendant la période sous revue). Un(e) représentant(e) des centres de création d'entreprises et un(e) représentant(e) de la Conférence des directeurs cantonaux de l'économie publique participent également aux travaux de la commission, de même qu'un(e) membre de la direction du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Le Forum PME se réunit en général six fois par an. Selon les sujets abordés, il invite des représentants de l'administration fédérale à présenter leurs projets législatifs respectifs. Il peut également faire appel à des membres des organisations économiques, à des spécialistes de la pratique ou à des représentants des milieux académiques. Les contributions de ces experts permettent aux membres du Forum PME de se forger une opinion fiable sur les réglementations examinées. Sur la base des analyses menées, la commission émet ensuite des recommandations et communique ses prises de position aux offices compétents. Conformément à l'article 13 OCPME, le Forum PME fait parvenir une copie de ses prises de position aux commissions parlementaires intéressées. Cette règle a été introduite en 2006 pour faire suite à une recommandation de la Commission de gestion du Conseil national².

Le secteur « Politique PME » de la direction de la promotion économique du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) assure les tâches de secrétariat du Forum PME, organise ses réunions et effectue des analyses concernant les différentes réglementations examinées.

2. Rétrospective et résultats atteints

Pendant la période administrative 2012-2015 22 séances ont été organisées, à l'occasion desquelles 48 réglementations et thèmes concernant les PME ont été examinés³. 33 prises de position ont été rédigées⁴, dont 18 ont été adressées en copie aux commissions parlementaires concernées. En tout, 220 recommandations visant à réduire la charge administrative et à améliorer les conditions cadre des PME ont été formulées. Une analyse détaillée des résultats (cf. annexe infra) montre que, dans chaque cas, une partie au moins des recommandations a été prise en compte. Au cours de la période sous revue, le taux de succès du Forum PME a atteint en moyenne et par prise de position 69 % des recommandations émises. Ce taux avait été de 68% pendant la période administrative précédente (2008-2011).

¹ RS 172.091.

² Voir à ce propos l'[avis du Conseil fédéral du 18.01.2006](#) (p. 10).

³ La liste des dossiers traités lors des séances peut être consultée sur les pages Internet du Forum PME à l'adresse : www.forum-pme.ch.

⁴ Elles peuvent également être consultées via la page Internet www.forum-pme.ch.

En sus de ses tâches courantes, le Forum PME s'est fortement impliqué, pendant la période 2012-2015, dans les travaux de mise en œuvre des postulats 10.3429 Fournier et 10.3592 Zuppiger (« Mesure des coûts de la réglementation »⁵). Dans un premier temps, la commission s'est exprimée sur le choix et l'ordre de priorité des domaines de réglementation à examiner et a contribué à l'élaboration d'une méthode de mesure des coûts harmonisée. Attendu que les membres de la commission disposent d'une grande expérience pratique en leur qualité d'entrepreneurs, ils ont participé à des ateliers portant sur l'estimation détaillée des coûts des différentes réglementations examinées, sur l'identification du potentiel d'économie et la formulation de propositions d'amélioration. La commission a ainsi pu livrer, tout au long des travaux, des contributions permettant de tenir compte de la situation particulière des PME et de réduire à terme les coûts des réglementations qui les touchent.

Le Forum PME a reçu, en 2011, le mandat exprès du Conseil fédéral⁶ de vérifier, lors de procédures de consultation, que les offices aient procédé, lors de l'élaboration de projets législatifs, à une mesure des coûts de la réglementation, ainsi qu'à une analyse de leur compatibilité PME (du point de vue des charges administratives, des entraves à la gestion, etc.). Les offices fédéraux sont tenus d'évaluer ces aspects dans le cadre de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) et d'en présenter les résultats dans le rapport explicatif ou dans le message accompagnant leurs projets. Si le Forum PME constate des manquements à cet égard, il doit le signaler dans ses prises de position. L'analyse détaillée du taux de prise en compte des recommandations du Forum PME a montré que les recommandations de la commission relatives à l'AIR ont, pendant la période sous revue, été prises en compte en moyenne une fois sur deux. A noter que la qualité des AIR s'est sensiblement améliorée ces deux dernières années. Les prises de position de la commission et le travail réalisé par l'unité « Analyse de la réglementation » du SECO ont permis une prise de conscience générale dans les offices, qui sont désormais davantage attentifs, lors de l'élaboration de projets réglementaires, aux questions de compatibilité PME, de mesure des coûts de la réglementation et d'analyse d'impact en général. Cette prise de conscience a eu lieu au plus haut niveau, car plusieurs projets législatifs récents⁷ ont fait l'objet d'une AIR suite à une décision du Conseil fédéral.

En ce qui concerne l'information du public, le chiffre 6 de l'acte d'institution du Forum PME prescrit que la commission informe elle-même le public des activités qui entrent dans l'exercice de son mandat. Elle ne s'exprime toutefois qu'avec réserve sur les sujets politiques, ce qui ne l'empêche pas d'informer le public sur ses activités. Pendant la période 2012-2015, 14 articles ont été publiés dans les médias alémaniques, francophones et italo-phones de Suisse. Deux communiqués de presse ont par ailleurs été publiés. L'un le 24.01.2012 concernant le rapport d'activité 2008-2011. L'autre le 19.12.2012, à l'occasion du renouvellement de quatre sièges au sein de la commission, dont ceux des deux coprésidents. Les nombreux contacts avec les différentes associations représentant les intérêts des PME en Suisse ont eux également permis de renforcer la notoriété du Forum PME dans le public.

Comme le montrent les résultats de l'analyse rétrospective des activités de la commission pour la période 2012-2015, les projets de réglementations susceptibles d'avoir des incidences néfastes sur les PME et l'économie ont pu être identifiés à temps dans la grande majorité des cas. Grâce à l'expérience des membres de la commission et des spécialistes consultés, le Forum PME a pu formuler des propositions de simplification pertinentes, qui ont été prises en compte dans 69% des cas. Le nombre croissant des prises de position (+ 57% par rapport à la période 2008-2011) et les contacts fréquents avec les représentants de l'administration fédérale ont par ailleurs permis une prise de conscience générale dans les

⁵ Voir le rapport du Conseil fédéral y-relatif du 13.12.2013 "[Rapport en exécution des postulats 10.3429 Fournier et 10.3592 Zuppiger](#)".

⁶ Voir la mesure 2 du rapport du Conseil fédéral du 24.08.2011 "[Allégement administratif des entreprises : bilan 2007-2011 et perspectives 2012-2015](#)".

⁷ Par exemple les projets d'ordonnances relatives à la nouvelle loi sur les denrées alimentaires ou le projet de révision du droit de la société anonyme.

offices, qui sont désormais davantage attentifs, lors de l'élaboration de projets réglementaires, aux questions de coûts, de charges administratives et de compatibilité PME. Les travaux de la commission ont donc à nouveau contribué de manière importante à réduire la charge administrative des entreprises en Suisse, ou pour le moins à en réduire sa progression.

3. Evaluation de la situation en matière de charges administratives et recommandations

Ces dernières années, les entreprises ont fait état d'une augmentation nette de la charge administrative et des coûts de la réglementation. Cette évolution ressort des résultats des enquêtes sur la perception subjective des entreprises, réalisées en 2012 et 2014 dans le cadre du baromètre de la bureaucratie du SECO⁸. Si le Conseil fédéral a pris de nombreuses mesures qui ont permis de réduire les charges administratives qui pèsent sur les entreprises ou de freiner leur progression⁹, un grand nombre de nouvelles réglementations¹⁰ ont parallèlement été adoptées et annulent en partie les effets positifs des mesures d'allègement introduites. A titre d'exemples, la mise en œuvre des nouvelles dispositions « Swissness » (relatives au droit des marques), de celles concernant la nouvelle loi sur les denrées alimentaires et des dispositions d'application de l'article 121a de la Constitution (relatif à la gestion de l'immigration) induiront une augmentation considérable de la charge administrative des entreprises concernées ces prochaines années.

Une inversion de tendance ne pourra, de l'avis de la commission, être opérée que si le processus réglementaire et le cadre institutionnel sont adaptés. Les mesures prises jusqu'ici et les instruments mis en place semblent ne pas être actuellement à même de contenir de manière efficace la progression des charges et coûts de la réglementation au niveau fédéral. Or, selon le conseil de l'OCDE¹¹, « *des mécanismes et des institutions doivent être mis en place pour exercer activement le contrôle des méthodes et des objectifs de la politique réglementaire, servir et mettre en œuvre la politique réglementaire, et favoriser ainsi la qualité de la réglementation* ». Plusieurs membres de l'OCDE ont déjà mis en place de tels mécanismes et institutions. En Allemagne, par exemple, un groupe indépendant d'experts, le Conseil national de contrôle des normes (*Normenkontrollrat*), examine les conséquences économiques des dispositions légales pour les citoyens, l'économie et l'administration. Aux Pays-Bas, le Conseil consultatif pour l'examen des charges administratives (*Adviescollege toetsing regeldruk*, ACTAL) joue un rôle important en aidant à stimuler et à structurer la réforme réglementaire. D'autres pays s'en sont inspirés pour mettre en place des structures identiques. La Grande-Bretagne, l'Allemagne et d'autres états membres de l'OCDE ont par ailleurs adopté des mécanismes reposant sur le principe du « un pour un » (« one-in, one-out ») ou même du « un pour deux ». Ces règles veulent que, pour toute nouvelle réglementation, on en supprime une ou plusieurs autres générant des coûts équivalents ou plus élevés.

Les membres du Forum PME sont de l'avis que la mise en place de tels mécanismes et institutions devrait absolument être examinée en Suisse. La mise en place d'autres mesures devrait en outre être évaluée, comme par exemple l'introduction d'un système de frein à la réglementation sur le modèle du frein à l'endettement.

⁸ Monitorings de la bureaucratie [2012](#) et [2014](#). Etudes réalisées sur mandat du SECO.

⁹ Voir à ce propos le rapport du Conseil fédéral du 02.09.2015 "[Allègement administratif. Des réglementations moins nombreuses et plus adaptées aux entreprises : bilan 2012-2015 et perspectives 2016-2019](#)".

¹⁰ Les données statistiques montrent que durant la dernière législature le Parlement a édicté 494 actes (modifications de la Constitution, lois, arrêtés fédéraux et ordonnances de l'Assemblée fédérale).

¹¹ Voir point 3 de la [recommandation du Conseil de l'OCDE du 22.03.2012 concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#).

Prise en compte des recommandations du Forum PME (période 2012-2015 / état au 09.12.2015)

Réglementations examinées	Dates des prises de position	Nombre de recommandations formulées	Prise en compte des recommandations				
			au stade pré-parlementaire		au stade parlementaire		au final
Révision de 27 ordonnances relatives à la nouvelle loi sur les denrées alimentaires (RS 817.0): projet Largo	13.11.2015	23	en cours	-	pas de traitement au Parlement	-	-
Modification de l'ordonnance sur la consultation (RS 172.061.1)	23.10.2015	4	en cours	-	pas de traitement au Parlement	-	-
Projet de loi fédérale sur l'Agence suisse pour l'encouragement de l'innovation (loi relative à Innosuisse)	31.08.2015	6	3	3/6	Interviendra ultérieurement	-	-
Modification de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (RS 281.1): prévenir l'usage abusif de la procédure de faillite	06.08.2015	3	en cours	-	Interviendra ultérieurement	-	-
Modification de l'ordonnance 1 relative à la loi sur le travail (RS 822.111): enregistrement de la durée du travail	08.06.2015	7	1	1/7	pas de traitement au Parlement	-	-
Révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers (RS 142.20): projet de mise en œuvre des dispositions constitutionnelles sur l'immigration	28.05.2015	13	en cours	-	Interviendra ultérieurement	-	-
Révision du code des obligations (RS 220): droit de la société anonyme	15.03.2015	11	en cours	-	Interviendra ultérieurement	-	-
Projet de loi fédérale sur l'amélioration des conditions fiscales en vue de renforcer la compétitivité du site entrepreneurial suisse: troisième réforme de l'imposition des entreprises	30.01.2015	10	7	7/10	non encore traité dans le conseil prioritaire	-	-
Projet de loi fédérale sur l'optimisation des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes	19.12.2014	4 (dont 2 à long terme) ¹	2 ²	2/2 ²	Interviendra ultérieurement	-	-
Projets de loi fédérale sur les services financiers et de loi fédérale sur les établissements financiers	17.10.2014	4	2	2/4	Interviendra ultérieurement	-	-
Ordonnances d'exécution relatives à la nouvelle législation «Swissness»	17.10.2014	5 (dont 1 à long terme) ¹	3	3/4	pas de traitement au Parlement	-	-

¹ Les décisions y-relatives seront prises à un stade ultérieur.

² Selon décision du Conseil fédéral du 01.04.2015 sur la suite des travaux.

Réglementations examinées	Dates des prises de position	Nombre de recommandations formulées	Prise en compte des recommandations				
			au stade pré-parlementaire		au stade parlementaire		au final
Modification de l'ordonnance 4 relative à la loi sur le travail (RS 822.114)	14.09.2014	3 (dont 1 à long terme) ³	2	2/2	pas de traitement au Parlement	-	-
Directives relatives aux ordonnances sur les déclarations de quantité	30.05.2014	6 (dont 2 à long terme) ³	3	3/4	pas de traitement au Parlement	-	-
Loi fédérale sur les heures d'ouverture des magasins	30.05.2014	1	1	1/1	en cours (traité par le Conseil des Etats)	0 ⁴	0/1 ⁴
Modification du code des obligations (RS 220): droit des raisons de commerce	29.04.2014	1	1	1/1	Objet liquidé	1	1/1
Révision de l'ordonnance sur le CO ₂ (RS 641.711)	28.03.2014	2	1	1/2	pas de traitement au Parlement	-	-
Projet d'introduction d'une obligation de facturation électronique pour les fournisseurs de l'administration fédérale	26.03.2014	5 (dont 1 à long terme) ³	4	4/4	pas de traitement au Parlement	-	-
Réforme de la prévoyance vieillesse 2020	26.03.2014	15	4	4/15	en cours (traité par le Conseil des Etats)	7	7/15 ⁴
Révision partielle de la loi fédérale sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (RS 946.10) et de son ordonnance d'exécution (RS 946.101)	23.01.2014	1	1	1/1	Objet liquidé	1	1/1
Modification de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (RS 281.1): représentation professionnelle	18.12.2013	1	1	1/1	Objet liquidé	1	1/1
Révision de la loi sur la protection de l'environnement (RS 814.0), en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire «économie verte»	30.09.2013	6 (dont 1 à long terme) ³	4	4/5	Objet liquidé	5/5	5/5
Mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière, révisées en 2012	12.07.2013	8 (dont 1 à long terme) ³	2	2/7	Objet liquidé	3/7	3/7
Révision de la loi sur le blanchiment d'argent (RS 955.0): obligations de diligence étendues pour empêcher l'acceptation de valeurs patrimoniales non fiscalisées	12.07.2013	2	1	1/2	Objet liquidé ⁵	2/2	2/2

³ Les décisions y-relatives seront prises à un stade ultérieur.

⁴ Provisoire.

⁵ Ce projet de révision a été dans un premier temps abandonné, puis ensuite repris sous une forme modifiée dans le message du Conseil fédéral du 5 juin 2015 relatif à la modification de la loi sur le blanchiment d'argent.

Réglementations examinées	Dates des prises de position	Nombre de recommandations formulées	Prise en compte des recommandations				
			au stade pré-parlementaire		au stade parlementaire		au final
Modification de la loi sur la consultation (RS 172.061)	08.04.2013	1	1	1/1	Objet liquidé	1/1	1/1
Modification du code des obligations (RS 220): droit du registre du commerce et adaptation des droits de la société anonyme, de la société à responsabilité limitée et de la société coopérative. Modification du droit de la surveillance de la révision	05.04.2013	5	1	1/5	Non encore traité dans le conseil prioritaire	-	-
Stratégie énergétique 2050	31.01.2013	4	3	3/4	en cours (traité par les deux conseils)	3/4 ⁶	3/4 ⁶
Modification de l'ordonnance 1 relative à la loi sur le travail (RS 822.111): renonciation à l'enregistrement de la durée du travail	30.11.2012	4	4/4	4/4	pas de traitement au Parlement	-	-
Ordonnances concernant la loi fédérale relative à la recherche sur l'être humain	31.10.2012	15	7	7/15	pas de traitement au Parlement	-	-
Ordonnance sur le CO ₂ (RS 641.711)	03.08.2012	16	6	6/16	pas de traitement au Parlement	-	-
Rapport sur l'avenir du 2 ^e pilier	30.04.2012	24	20 ⁷	20/24	pas de traitement au Parlement	-	-
Loi fédérale sur la formation continue (RS 412.10)	13.04.2012	5	3	3/5	Objet liquidé	3/5	3/5
Modification de l'ordonnance sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (RS 814.018)	30.03.2012	3	1	1/3	pas de traitement au Parlement	-	-
Ordonnance sur l'obligation de délivrer des attestations pour les participations de collaborateur (RS 642.115.325.1)	02.03.2012	2	2	2/2	pas de traitement au Parlement	-	-
Total: 33 projets réglementaires examinés		Total: 220		Moyenne: 68,76%⁸			Moyenne: 68,91%⁸

⁶ Provisoire.

⁷ Recommandations prises en compte dans le message du 19 novembre 2014 concernant la réforme de la prévoyance vieillesse 2020.

⁸ Correspond au taux moyen de prise en compte par prise de position.