



Forum PME

Rapport d'activité pour la période administrative 2016-2019

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 les 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 entreprises¹, ainsi que dans l'acte d'institution de la commission, actualisé pour la dernière fois le 5 décembre 2014. Le Forum PME compte 15 membres, dont 12 femmes et hommes entrepreneurs issus de branches économiques variées. Un représentant des centres de création d'entreprises, une représentante de la Conférence des directeurs cantonaux de l'économie publique et un membre de la direction du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) participent également aux séances de la commission.

Le Forum PME se réunit en général six fois par an. Selon les sujets abordés, il invite des représentants de l'administration fédérale à venir présenter les projets législatifs ou thèmes examinés. Il peut également faire appel à des spécialistes de la pratique, à des membres d'organisations économiques ou à des représentants des milieux académiques. Les contributions de ces experts doivent permettre aux membres du Forum PME de se forger une opinion fiable des réglementations examinées. Sur la base des analyses menées, la commission émet ensuite des recommandations et communique ses prises de position aux offices compétents (dans la plupart des cas, dans le cadre des procédures de consultation publiques). Conformément à l'article 13 OCPPME, le Forum PME fait également 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 SECO assure les tâches de secrétariat du Forum PME, organise ses réunions et effectue des analyses concernant les différentes réglementations examinées. Les coûts de fonctionnement de la commission se montent annuellement à environ 200'000 francs (honoraires des membres, salaire du collaborateur responsable et autres frais), alors que les allègements administratifs réalisés grâce à l'intervention du Forum PME se chiffrent à plusieurs dizaines de millions de francs par année³.

¹ [OCPPME](#) (RS 172.091).

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

³ Voir exemples illustratifs à la page 3.



2. Rétrospective et résultats atteints

Pendant la période administrative 2016-2019, 21 séances ont été organisées, à l'occasion desquelles 53 réglementations et thèmes d'intérêt pour les PME ont été examinés⁴. 46 prises de position ont été adressées aux unités administratives concernées⁵. Une analyse détaillée de l'évolution des projets y relatifs aux stades pré-parlementaire et parlementaire (cf. annexe infra) montre qu'au cours de la période sous revue le taux de succès du Forum PME a atteint en moyenne 70% des recommandations émises⁶. Ce taux avait été de 69% pendant la période administrative précédente (2012-2015).

Le Forum PME a reçu, en 2011, le mandat du Conseil fédéral⁷ 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 PME⁸. 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 les 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 dans 28% des cas.

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. Deux communiqués de presse ont dans cette optique été publiés pendant la période sous revue, l'un le 28 janvier 2016 concernant le rapport d'activité 2012-2015 et l'autre le 2 mai 2019, à l'occasion de l'anniversaire des 20 ans du Forum PME. Les prises de position sont publiées sur les pages Internet de la commission, à l'adresse www.forum-pme.ch. Des articles y relatifs sont insérés depuis 2018 dans la newsletter du « Portail PME » du SECO⁹. A noter encore que 10 articles relatifs à la commission ont par ailleurs été publiés dans des médias privés de Suisse alémanique, Suisse romande et du Tessin.

Les travaux de la commission ont, dans la période 2016-2019, contribué à freiner l'augmentation de la charge administrative des entreprises et à la réduire dans certains cas. Grâce à l'expérience de ses membres et des spécialistes consultés, le Forum PME a pu formuler des propositions de simplification pertinentes, qui ont été prises en compte dans 70% des cas. Le nombre de prises de position, en augmentation par rapport à la période 2012-2015 (+ 12%¹⁰), et les contacts fréquents avec les représentants de l'administration fédérale ont par ailleurs permis une plus grande prise de conscience dans les offices, qui sont au fil des ans toujours plus attentifs, lors de l'élaboration de projets réglementaires, aux questions de coûts, de charges administratives et de compatibilité PME.

⁴ La liste des dossiers traités peut être consultée sur les pages Internet de la commission : www.forum-pme.ch.

⁵ Dont 31 ont été émises dans le cadre de procédures de consultation publiques. Elles peuvent être consultées dans la rubrique « Prises de position du Forum PME », via la page Internet www.forum-pme.ch. En tout, 119 recommandations visant à réduire les charges administratives et à améliorer les conditions-cadre des PME ont été formulées dans ces prises de position.

⁶ Correspond au taux moyen de prise en compte par prise de position.

⁷ Voir la mesure 2 du rapport du Conseil fédéral du 24 août 2011 "[Allégement administratif des entreprises : bilan 2007-2011 et perspectives 2012-2015](#)" (p. 22).

⁸ Du point de vue des charges administratives, des entraves à la gestion, etc.

⁹ Les pages Internet de ce portail, qui fournit de nombreuses informations et plusieurs outils aux PME, peuvent être consultées à l'adresse: www.pme.admin.ch. Depuis 2018, 9 articles concernant les prises de position du Forum PME susceptibles d'intéresser un large public de PME ont été publiés dans les newsletters du portail.

¹⁰ Au total 41 prises de position avaient été formulées pendant cette période.



Exemples illustratifs

Loi sur la protection des données

Le Forum PME a pris position en avril 2017 sur un projet de révision de la loi sur la protection des données¹¹. La commission a, entre autres, recommandé qu'une mesure d'allègement soit prévue pour les PME en ce qui concerne l'analyse d'impact, afin que les solutions de branche puissent être autorisées à certaines conditions. Des codes de conduite, développés par les associations de branche (p.ex. des médecins, des avocats, des banques ou des gérants de fortune) pourraient ainsi remplacer les analyses d'impact individuelles des membres (à l'instar des guides de branche dans le domaine du droit des denrées alimentaires). Cette demande a entretemps été prise en compte¹². La solution préconisée permettra de réaliser des allègements administratifs se montant au total à plusieurs millions ou peut-être même plusieurs dizaines de millions de francs.

Recommandations du Forum mondial relatives à la transparence des personnes morales

Les demandes formulées par le Forum PME en avril 2018, dans le cadre de la consultation relative au projet de mise en œuvre des recommandations du Forum mondial, ont contribué à ce que des délais transitoires soient prévus dans la version révisée du projet¹³. Dans les cas de conversion d'actions au porteur en actions nominatives, les PME concernées pourront ainsi mettre à profit l'occasion fournie par une modification des statuts dans un autre domaine afin de les adapter au nouveau droit, ce qui leur permettra d'économiser au total environ 20 millions de francs (selon les estimations figurant dans le message).

Sur demande du Forum PME, des instructions détaillées pour les PME¹⁴ ont par ailleurs été préparées par le Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales et mises à disposition des entreprises par différents canaux, dont le Portail PME du SECO. Le guide en question permettra aux quelque 57'000 entreprises concernées d'économiser de nombreuses heures de travail.

Réforme des prestations complémentaires

Dans le cadre de la procédure de consultation relative à ce projet, le Forum PME s'est opposé à la limitation prévue des versements en capital, en particulier en ce qui concerne le démarrage d'une activité lucrative indépendante¹⁵. Les requêtes concernant ce point n'ont malheureusement pas été prises en compte, malgré les analyses détaillées qui avaient été réalisées et les nombreux arguments valables fournis¹⁶. Ce point a cependant par la suite été pris en compte lors des débats parlementaires ; une copie de la position du Forum PME avait été remise aux membres des deux chambres avant les délibérations¹⁷. La restriction qui a ainsi pu être évitée aurait eu un impact néfaste sur l'entrepreneuriat en Suisse et l'économie dans son ensemble.

¹¹ Voir : [prise de position](#) y relative du 04.04.2017.

¹² Voir : art. 20, al. 5 P-LPD du [projet de loi](#) transmis au Parlement.

¹³ Voir : [prise de position](#) y relative du 18.04.2018.

¹⁴ Voir : [instructions](#) en question sur le site du Département fédéral des finances.

¹⁵ Voir : [prise de position](#) du 18.03.2016.

¹⁶ Voir détails aux pages 2 et 3 de la position.

¹⁷ Conformément à la règle de l'[art. 13 OCPPME](#).



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

Ces dix dernières années, les entreprises suisses ont fait état d'une augmentation nette de leur charge administrative et des coûts de la réglementation. Cette évolution ressort des résultats des enquêtes sur la perception subjective des entreprises, réalisées dans le cadre du baromètre de la bureaucratie du SECO¹⁸, ainsi que d'autres études et enquêtes effectuées par différentes organisations¹⁹. Si de nombreuses mesures ont permis de réduire les coûts dans certains domaines ou de freiner leur progression, un grand nombre de nouvelles réglementations ont parallèlement été adoptées et annulent les effets positifs des mesures d'allègement introduites²⁰. Une inversion de tendance ne pourra, de l'avis des membres du Forum PME, être opérée que si le processus réglementaire et le cadre institutionnel sont adaptés. Les mesures prises jusqu'ici et les instruments mis en place ne sont actuellement pas à même de contenir de manière efficace la progression des charges et coûts de la réglementation au niveau fédéral. Le Forum PME estime pour cette raison que la mise en place de nouveaux mécanismes, comme il en existe déjà à l'étranger dans plusieurs pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), est absolument nécessaire.

Les membres de la commission se félicitent, dans ce contexte, que le Parlement ait adopté le 20 mars 2019 deux motions, l'une demandant la mise en place d'un frein à la réglementation²¹ et l'autre l'édiction d'une loi sur la réduction de la densité réglementaire²². Le Forum PME est également satisfait que le Conseil fédéral ait décidé de mettre en œuvre, à partir du 1^{er} février 2020, plusieurs mesures visant à renforcer l'AIR²³. Les membres de la commission estiment toutefois que la création d'un organe chargé de contrôler les AIR²⁴ reste, malgré ces mesures d'optimisation ponctuelles, nécessaire. Ils sont par ailleurs de l'avis que le Conseil fédéral devrait en outre fixer à l'administration un objectif contraignant de réduction des coûts bruts induits par les réglementations en vigueur.

Selon l'analyse sur le classement des économies réalisée chaque année par la Banque mondiale, la compétitivité des conditions-cadre en Suisse a, en comparaison avec d'autres pays, sensiblement régressé ces dernières années. Notre pays ne se trouve plus qu'au 36^{ème} rang des économies où l'environnement réglementaire est le plus propice aux affaires. Classée en 15^{ème} position en 2007, la Suisse a chuté au 36^{ème} rang en 2020²⁵. Les membres du Forum PME estiment pour cette raison qu'il est urgent d'adopter des mesures supplémentaires en matière d'allègement administratif. Il s'agit d'insuffler une nouvelle dynamique afin de freiner efficacement et durablement l'augmentation des coûts de la réglementation en Suisse.

¹⁸ Voir dernière édition : « [Monitoring de la bureaucratie](#) » (avril 2019). Il ressort de cette enquête que deux tiers des plus de 2000 entreprises interrogées considèrent leur charge administrative comme lourde ou plutôt lourde.

¹⁹ Comme par exemple celle du Forum économique mondial (WEF) : « [The Global Competitiveness Report 2017-2018](#) », qui montre à la p. 278 que la charge administrative est considérée comme l'obstacle principal au développement économique en Suisse. La situation ne s'est depuis pas améliorée (voir « [rapport 2019](#) », p. 535), la Suisse a même régressé de deux places en ce qui concerne l'indicateur « poids des réglementations étatiques ».

²⁰ Le rapport du Conseil fédéral du 27.11.2019 "[Allègement administratif, bilan des années 2016 à 2019](#)" fournit aux pp. 49 ss. une liste des principales réglementations concernées.

²¹ Motion du groupe libéral-radical [16.3360](#) : "Mettre en place un frein à la réglementation qui permette de limiter les coûts qu'elle induit".

²² Motion Sollberger [16.3388](#) : « Pour une loi sur la réduction de la densité réglementaire et l'allègement de la charge administrative qui pèse sur les entreprises ».

²³ Voir à ce propos le [communiqué de presse](#) du Conseil fédéral du 6 décembre 2019.

²⁴ Conformément à la motion Vogler [15.3400](#) (« Éviter la bureaucratie inutile grâce à l'analyse efficace des besoins et à l'évaluation des conséquences de la réglementation »), à la motion du groupe libéral-radical [15.3445](#) (« Réduction de la bureaucratie. Faire analyser les coûts de la réglementation par un organe indépendant ») et à l'initiative parlementaire de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats [19.402](#) (« Analyse d'impact de la réglementation indépendante »).

²⁵ Voir rapport « [Doing Business 2020](#) », p. 4.

ANNEXE AU RAPPORT

Méthode utilisée pour le calcul du taux de prise en compte et informations complémentaires

- Seules les prises de position formulées par le Forum PME dans le cadre de procédures de consultation publiques de l'administration fédérale ont été retenues pour l'évaluation du taux de prise en compte des recommandations de la commission.
- L'examen a été réalisé, pour chacune des prises de position, sur la base des projets adoptés par le Conseil fédéral et, dans le cas de projets de lois, sur la base des textes soumis au vote final des Chambres fédérales. La documentation relative aux procédures de consultation terminées (textes des projets d'ordonnances/lois, rapports explicatifs, etc.) peut être consultée sur les pages Internet du [portail du Gouvernement suisse](#), celle relative aux lois adoptées par le Parlement, sur les pages Internet de l'[Assemblée fédérale](#).
- Les taux moyens totaux pour la période 2016-2019 ont été calculés sur la base du taux de prise en compte par position. Les résultats obtenus donnent un ordre de grandeur, mais ne fournissent toutefois pas d'information sur l'importance en matière de coûts et de charges administratives des projets réglementaires examinés. Certains d'entre eux concernaient, dans la période sous revue, un grand nombre d'entreprises, alors que d'autres réglaient des questions qui ne touchent qu'à un nombre limité de PME, p.ex. dans des secteurs d'activités spécialisés. Indépendamment de cet effet, certaines modifications législatives génèrent des coûts réglementaires importants, qui peuvent selon les cas se monter à plusieurs dizaines ou centaines de millions de francs par année (comme par exemple la révision du droit des dispositifs médicaux), alors que d'autres ont des impacts beaucoup plus modestes sur les entreprises potentiellement concernées (comme p.ex. le projet de modification du code de procédure civile). Plusieurs recommandations du Forum PME ont contribué à réduire les charges et coûts réglementaires des PME de plusieurs millions ou parfois même de plusieurs dizaines de millions de francs suisses, que ce soit par exemple dans le cadre de la révision de la loi sur la protection des données ou de la mise en œuvre des recommandations du Forum mondial relatives à la transparence des personnes morales¹. A l'inverse, certaines recommandations ont eu des impacts relativement modestes sur les charges administratives des PME concernées.
- Dans plusieurs cas, les recommandations de la commission n'ont été intégrées qu'au stade parlementaire, par exemple dans le cas du projet de révision partielle de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité². Le taux de prise en compte total augmente de ce fait à 69,87% pour la période sous revue.

¹ Voir explications y relatives à la page 3 du rapport.

² Voir, à ce propos, les informations fournies à la page 3 du rapport.

Prise en compte des recommandations du Forum PME (période 2016-2019 / état au 13.12.2019)

Réglementations examinées dans le cadre de procédures de consultation publiques au niveau fédéral	Date des prises de position	Nombre de recommandations formulées	Prise en compte des recommandations				
			au stade pré-parlementaire		au stade parlementaire		au final (cumulé)
Projet de modification de la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (RS 420.1)	25.11.2019	3	en cours	-	interviendra ultérieurement	-	-
Projet de loi fédérale sur les procédures électroniques en matière d'impôts	14.10.2019	3	en cours	-	interviendra ultérieurement	-	-
Projet de révision totale de l'ordonnance sur les dispositifs médicaux (RS 812.213) et de nouvelle ordonnance sur les essais cliniques de dispositifs médicaux	04.09.2019	4	en cours	-	pas de traitement au Parlement	-	-
Projet de révision du Code civil (RS 210, transmission d'entreprises par succession)	30.08.2019	1	en cours	-	interviendra ultérieurement	-	-
Projets de modification de l'ordonnance sur le registre du commerce (RS 221.411) et de l'ordonnance sur les émoluments en matière de registre du commerce (RS 221.411.1)	27.05.2019	2	en cours	-	pas de traitement au Parlement	-	-
Projet de loi fédérale sur l'établissement d'actes authentiques électroniques et de modification de l'ordonnance sur le registre foncier (RS 211.432.1)	07.05.2019	4	en cours	-	interviendra ultérieurement	-	-
Projet de suppression des droits de douane sur les produits industriels (modification de la loi sur le tarif des douanes, RS 632.10)	21.03.2019	2	2	2/2	en cours	-	-
Projets d'ordonnances relatives à la loi sur les services financiers et à la loi sur les établissements financiers	06.02.2019	8	4	4/8	pas de traitement au Parlement	-	-
Projet de modification de la loi sur l'assurance-chômage (RS 837.0)	06.02.2019	1	1	1/1	en cours	-	-
Contre-projet indirect à l'initiative « Pour des prix équitables » (modification de la loi sur les cartels (RS 251)	22.11.2018	3	2	2/3	en cours	-	-
Projet de loi fédérale sur l'amélioration de la conciliation entre activité professionnelle et prise en charge de proches	16.11.2018	4	2	2/4	en cours	-	-
Projet de modification de la loi sur le blanchiment d'argent (RS 955.0)	21.09.2018	7	6	6/7	en cours	-	-

Réglementations examinées dans le cadre de procédures de consultation publiques au niveau fédéral	Date des prises de position	Nombre de recommandations formulées	Prise en compte des recommandations				
			au stade pré-parlementaire		au stade parlementaire		au final (cumulé)
Projet de modification de l'ordonnance 2 relative à la loi sur le travail – Dispositions spéciales pour les travailleuses et travailleurs ayant des tâches relevant des technologies de l'information et de la communication (RS 822.112)	10.09.2018	1	1	1/1	pas de traitement au Parlement	-	-
Projet de nouvelle loi fédérale sur les médias électroniques	10.09.2018	1	abandon du projet	-	-	-	-
Projet de révision de l'ordonnance sur les émoluments perçus en application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (RS 281.35)	13.07.2018	2	_3	-	pas de traitement au Parlement	-	-
Projet de modification du code de procédure civile (RS 272)	11.06.2018	1	en cours	-	interviendra ultérieurement	-	-
Projet de nouvelle réglementation sur les dispositifs médicaux (modifications de la loi sur les produits thérapeutiques RS 812.21 et de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce RS 946.51)	11.06.2018	6 (dont une concernant l'AIR) ⁴	3	3/6	objet liquidé	-	2/6 ⁴
Projet de mise en œuvre des recommandations du Forum mondial relatives à la transparence des personnes morales et à l'échange de renseignements	18.04.2018	4	3	3/4	objet liquidé	-	3/4
Révision totale de l'ordonnance du DFF sur l'imposition à la source (RS 642.118.2)	29.12.2017	1	1	1/1	pas de traitement au Parlement	-	-
Projet fiscal 17	04.12.2017	8	1	1/8	objet liquidé	+3	4/8
Dispositions d'exécution relatives à la modification du 16 décembre 2016 de la loi fédérale sur les étrangers (gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes)	14.09.2017	10 (dont une concernant l'AIR)	3	3/10	pas de traitement au Parlement	-	-

³ Les deux recommandations du Forum PME concernaient un article qui ne figure plus dans la version finale du projet, adoptée par le Conseil fédéral le 30.11.2018.

⁴ La recommandation relative à l'analyse d'impact de la réglementation ne concerne, pour le calcul, que la phase pré-parlementaire.

Réglementations examinées dans le cadre de procédures de consultation publiques au niveau fédéral	Date des prises de position	Nombre de recommandations formulées	Prise en compte des recommandations				
			au stade pré-parlementaire		au stade parlementaire		au final (cumulé)
Projet de modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (RS 211.412.41)	28.06.2017	1	abandon du projet	1/1 ⁵	pas de traitement au Parlement	-	-
Projet de révision des ordonnances sur les produits chimiques (RS 813.11) et biocides (RS 813.12)	29.05.2017	3	3	3/3	pas de traitement au Parlement	-	-
Avant-projet de loi fédérale sur la révision totale de la loi sur la protection des données (RS 235.1) et sur la modification d'autres lois fédérales	04.04.2017	15 (dont une concernant l'AIR)	10	10/15	en cours	-	-
Mise en œuvre de la décision de l'OMC concernant la concurrence à l'exportation	19.01.2017	4 (dont une concernant l'AIR) ⁶	1	1/4	objet liquidé	-	1/3 ⁶
Avant-projet de modification du droit du mandat portant sur l'article 404 du Code des obligations (RS 220)	30.12.2016	3 (dont une concernant l'AIR)	abandon du projet	-	pas de traitement au Parlement	-	-
Politique climatique de la Suisse post-2020	30.11.2016	5 (dont une concernant l'AIR)	3	3/5	en cours	-	-
Paquet d'ordonnances environnementales du printemps 2017 (révision de l'ordonnance sur les sites contaminés RS 814.680)	15.09.2016	4 (dont une concernant l'AIR)	2	2/4	pas de traitement au Parlement	-	-
Droit d'exécution de la loi fédérale sur le dossier électronique du patient	29.06.2016	2	2	2/2	pas de traitement au Parlement	-	-
Projet de révision du droit des successions	20.06.2016	2	1	1/2	en cours	-	-
Projet de révision partielle de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.30)	18.03.2016	4 (dont une concernant l'AIR) ⁶	2	2/4	objet liquidé	+1	2/3 ⁶
Total: 31 projets réglementaires examinés		Total: 119		Moyenne: 67,69%⁷			Moyenne: 69,87%

⁵ La prise de position du Forum PME demandait que le projet soit abandonné. Le Conseil fédéral a par la suite décidé de ne pas poursuivre ce projet.

⁶ La recommandation relative à l'analyse d'impact de la réglementation ne concerne, pour le calcul, que la phase pré-parlementaire.

⁷ Correspond au taux moyen de prise en compte par prise de position.