



Les PME face aux contrôles et dispositions étatiques

Les petites et moyennes entreprises (PME) sont chacune soumises, selon la branche, à un nombre considérable de contrôles administratifs et de prescriptions étatiques. Toutefois, des interférences techniques ou l'accumulation indésirable des contrôles auprès des PME ne semblent guère intervenir dans les PME. C'est ce qu'un test de compatibilité PME a révélé au cours de l'automne 2002. Un besoin d'améliorations en ce qui concerne l'objet et la nature de la surveillance administrative s'est fait cependant sentir dans différents domaines.

Fréquence et coordination réciproque des contrôles

Au cours de la première phase du sondage, 110 PME¹ ont été interrogées par téléphone, sur la base d'un questionnaire. Ce dernier comportait, outre des questions fermées, un certain nombre de questions ouvertes, sur lesquelles les sondés ont pu exprimer librement leur opinion, ce qu'ils ont fait occasionnellement. Le choix des entreprises a été effectué, en l'occurrence, à partir de onze branches² et sur dix cantons³, une entreprise par branche et par canton étant toujours désignée de manière aléatoire.⁴

Fréquence

L'exploitation statistique des enquêtes téléphoniques montre clairement que les contrôles administratifs dans les PME suisses ne sont pas excessifs.

Les branches les plus contrôlées au cours des cinq dernières années ont été celles des garages⁵ et de la chimie.⁶ Les institutions financières⁷ sont, par contre, celles qui ont le moins connu de contrôles administratifs.⁸

Ce sont les organes de l'AVS qui ont contrôlé le plus fréquemment les entreprises au cours des cinq dernières années (69,8%, voir tableau 1). Environ une entreprise sur trois a eu la visite de la Suva (30,8%). En raison de la formulation des questions et également de la démarche de la Suva⁹, il n'est pas facile de déterminer dans quelle mesure ces contrôles se rapportaient aux cotisations et/ou à la prévention des accidents. Environ une entreprise sur quatre a eu la visite de l'inspecteur du travail (22,9%). On doit cependant tenir compte, dans le domaine de la sécurité au travail, du fait que le nombre des entreprises contrôlées varie considérablement selon la branche. Alors

que pour les institutions financières, aucune des dix entreprises interrogées n'a été soumise à un contrôle de la sécurité au travail, huit entreprises sur dix de la branche des entreprises annexes de la construction l'ont été au cours des cinq dernières années.

C'est bien la moitié des entreprises qui a fait l'objet d'un contrôle fiscal au cours des cinq dernières années (impôt fédéral direct 30% et TVA 34,7%). Les branches de l'industrie des machines et des entreprises annexes de la construction ont été les plus contrôlées sur leurs impôts directs (à raison de 50%), alors que seul un hôtel, parmi les restaurants et hôtels interrogés, a subi un tel contrôle. Une entreprise sur vingt a subi un contrôle de l'administration fédérale des douanes en rapport avec son domaine d'activité.

On constate que les contrôles qui concernent la protection de l'environnement sont relativement peu nombreux. Des contrôles du bruit, de l'eau et de l'air n'ont eu lieu que pour une entreprise sur quatre (28,2%); dans le domaine de l'élimination des déchets (déchets dangereux, produits chimiques) seulement une sur cinq (17,3%). On a cependant constaté une surveillance plus stricte pour les branches qu'on qualifiera de «critiques».

En ce qui concerne les contrôles propres à une branche, leur intensité a été, par contre, la plupart du temps plus élevée que dans les domaines cités en dernier lieu. Les contrôles les plus importants ont tous eu lieu, en réalité, auprès des branches importantes. C'est ainsi que les inspections d'hygiène (inspecteur des denrées alimentaires et vétérinaire) ont été effectuées de manière très intensive auprès des boucheries, des hôtels, des restaurants, des fromageries, des négociants en légumes et dans le secteur de la santé. Même trois garages ont reçu la visite de l'inspecteur des denrées alimentaires, puisqu'ils offrent de nos jours de plus en plus de choix en biens de consommation quotidiens. Des contrôles d'instruments de mesure (par exemple, des balances) ont été effectués, principalement dans les boucheries (toutes les dix entreprises), les fromageries, les négociants en légumes et les garages (sept entreprises sur dix).

Des contrôles de la police des constructions ou de la protection-incendie ont eu lieu, avant tout, auprès des entreprises de l'industrie chimique, des garages, des entreprises annexes



Peter Balastèr
Chef du secteur Croissance et politique de la concurrence, Secrétariat d'État à l'économie (seco), Berne



Andreas Burri
Secteur Croissance et politique de la concurrence, Secrétariat d'État à l'économie (seco), Berne

Tableau 1

Fréquence des contrôles administratifs dans un échantillon de 110 entreprises

	Toutes branches confondues			Total des réponses
	< 6 M.	< 5 A.	Jamais	
1. Contrôle de la sécurité au travail				
1.1 Inspectorat du travail	10	14	81	105
1.2 Suva	8	25	74	107
2. Contrôles des assurances sociales	13	61	32	106
3. Contrôle par le fisc				
3.1 Impôts directs du canton et de la Conf.	8	22	70	100
3.2 TVA	2	33	66	101
3.3 Douane	3	2	73	78
4. Contrôles de la protection de l'environ.				
4.1 Bruit/eau/air	14	17	79	110
4.2 Déchets (déchets dang., prod. chim.)	7	12	91	110
5. Contrôles propres à une branche				
5.1 Hygiène	20	17	73	110
5.2 Police des constr. et prot.-incendie	15	28	67	110
5.3 Instruments de mesure, vérificateur	25	17	68	110
5.4 Autres contrôles administratifs	8	13	89	110
6. Certification ISO?				
(plusieurs réponses possibles)	ISO 9000 17	ISO 14000 3	Aucune 93	110
7. Temps consacré «considérable»?	Non 57	Raisonna- ble 29	Trop imp. 14	100
8. Recours à des tiers nécessaire?		Oui 34	Non 64	98

Légende: < 6 M. = au cours des six derniers mois.
< 5 A. = au cours des cinq dernières années.

Source: seco / La Vie économique

de la construction et l'hôtellerie/restauration. Cette dernière a été la plus contrôlée dans ce domaine au cours des cinq dernières années (sept entreprises sur dix).

La dernière catégorie «Autres contrôles administratifs» comporte tous les contrôles qui n'ont eu lieu que sporadiquement dans les entreprises (par exemple, contrôles des conditions de fabrication, contrôles de la police de la circulation, contrôles de l'obligation d'afficher les prix, autres contrôles de la police des marchés, contrôle de la main-d'œuvre étrangère). Le nombre infime de citations n'appelle, dans ce cas, aucun autre commentaire.

L'exploitation du sondage ne réserve pas de grande surprise. La statistique portant sur 110 entreprises ne révèle ni des lacunes manifestes ni une hyper-activité des instances de contrôle (les pourcentages cités dans le texte se réfèrent à des périodes de cinq ans). On peut donc conclure que la recherche d'une meilleure coordination chronologique des contrôles n'est pas une priorité. Dans une certaine mesure, les contrôles doivent également avoir lieu par surprise.

Harmoniser le contenu des contrôles

Indépendamment d'une éventuelle intensification des contrôles, il faut aussi se demander si leur contenu ne doit pas être harmonisé.

On ne nous a rapporté aucune obligation contradictoire entre la Suva et les inspectorats du travail, malgré les interférences entre la loi sur le travail et la loi sur l'assurance-accidents

et la répartition des compétences – source de confusion pour les personnes extérieures – entre les inspectorats (cantonaux) du travail¹⁰ et les organes de la Suva. En effet, les premiers, en tant qu'organes d'application de la loi sur le travail, contrôlent également, à part les risques d'accident, les risques pour la santé et le respect des dispositions sur le temps de travail, tandis que les seconds s'occupent en priorité de la prévention des accidents.

Le contrôle du paiement des cotisations par l'AVS et la Suva se réfère aux mêmes données et est, en partie, coordonné entre eux. On pourrait, à vrai dire, faire davantage (entre autres formulaire uniformisé, encaissement commun, poursuites communes). De nombreux efforts sont en cours en ce sens.

Des frictions provenant de l'intervention de deux services étatiques différents existent encore entre les prescriptions de la police des denrées alimentaires d'une part et les obligations de la protection des travailleurs d'autre part. C'est le cas dans les boucheries, par exemple, en ce qui concerne la température préconisée au travail et celle exigée pour la viande. À l'origine du prétendu conflit est le fait que des pauses plus longues sont prescrites lors du travail dans des chambres froides, ce que les entrepreneurs aimeraient éviter et ne comprennent pas toujours en se référant aux conditions existantes sur les places de travail en plein air (construction). On pourrait, toutefois, mieux régler formellement la manière d'harmoniser les prescriptions de la police des denrées alimentaires et celles de la protection des travailleurs. Actuellement, on laisse encore en grande partie à l'entreprise le soin de choisir avec quel règlement elle entend entrer en conflit, lorsqu'il n'y a pas de compromis «correct» possible.

Commentaires sur les différents domaines des contrôles administratifs

Les entretiens approfondis menés avec un échantillon des entreprises initialement contactées par téléphone ont abouti à d'intéressantes constatations, notamment dans les domaines de la sécurité au travail, de la taxe sur la valeur ajoutée, des prescriptions en matière d'environnement et de la police des denrées alimentaires.

Contrôles de la sécurité au travail

Les modalités du contrôle de la sécurité au travail ont été jugées positives sur le fond et n'ont guère donné lieu à des critiques, même si quelques entrepreneurs ont du admettre que les contrôles de la sécurité au travail peuvent entraîner des coûts considérables sous forme d'investissements dans les installations et les locaux d'exploitation.

- 1 Nombre moyen de collaborateurs: 14,28 (chiffre minimum: 1 collaborateur, chiffre maximum: 76 collaborateurs).
- 2 Construction, entreprises annexes de la construction, chimie, finances, garages, Santé, boucheries, industrie des machines, hôtellerie et restauration, légumes/fruits/fromage, transport.
- 3 Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-ville, Berne, Genève, Saint-Gall, Tessin, Uri, Vaud, Zurich.
- 4 Toutes les adresses proviennent de l'annuaire Internet www.swissguide.ch. La sélection des sociétés mentionnées a été effectuée sans que les enquêteurs les connaissent à l'avance et peut, par conséquent, être considérée comme aléatoire.
- 5 61 contrôles administratifs dans 10 entreprises en 5 ans, soit un peu plus d'un par an et par entreprise.
- 6 51 contrôles administratifs dans 10 entreprises en 5 ans, soit un peu plus d'un par an et par entreprise.
- 7 11 contrôles administratifs dans 10 entreprises en 5 ans.
- 8 Cela tient essentiellement au fait que la surveillance en est assumée dans un premier temps à travers des sociétés de révision agréées pour la révision des banques par la Commission fédérale des banques, que la plupart des autres intermédiaires financiers ne font pas l'objet de contrôles administratifs et qu'on n'a pas posé explicitement de questions sur l'application de la législation sur le blanchiment d'argent; du reste, ce domaine repose aussi essentiellement sur des solutions privées (associations professionnelles).
- 9 Lorsqu'un réviseur de la Suva, au cours du contrôle des comptabilités (qu'il effectue souvent simultanément pour la caisse de compensation AVS), jette un œil dans l'entreprise, cela peut également être compris comme un contrôle des conditions de travail.
- 10 La répartition des tâches entre l'Inspection fédérale du travail et les inspectorats cantonaux a été récemment réglée en limitant la première à la haute surveillance des instances cantonales, c'est à dire, qu'elle ne visite plus seule les entreprises.



Photo: Keystone

L'exploitation statistique montre que les contrôles administratifs ne sont pas excessifs. La chimie, en raison des risques élevés qu'elle présente en termes de sécurité et de nombreux endroits, est une des branches les plus fréquemment contrôlées. Elle a également subi de nombreux contrôles pour la protection de l'environnement.

La directive de la *Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST)*, sur le recours à des spécialistes de la sécurité au travail (directive 6508), a laissé une image controversée. Un entrepreneur a parlé d'un «déséquilibre complet entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus»; il a ouvertement avoué qu'il ne remplissait les procès-verbaux requis que lorsqu'un contrôle était prévu. Un garagiste de la ville de Bâle considère, par contre, le caractère répétitif des cours comme remarquable et souligne leur importance avec ce témoignage: «90% des accidents sont dus à la défaillance humaine, seulement 10% sont une pure fatalité». Un menuisier en bâtiment juge positif le fait de pouvoir laisser avec moins de réserve ses apprentis s'approcher de machines dangereuses grâce à la formation améliorée dans les questions de sécurité au travail donnée pendant l'apprentissage. Parce que l'application de la directive n'est pas encore uniforme selon les branches et dans les branches elles-mêmes, quelques interlocuteurs se sont plaints du fait que les entreprises qui se sont ralliées à une solution par branche, en supportent les coûts correspondants, alors que les entreprises retardataires se sont épargnées ces coûts.

Il ressort de ces entretiens qu'une fixation des priorités lors des contrôles devrait soutenir les responsables des branches en les incitant à recenser les entreprises retardataires là où, dans un secteur économique, une solution par branche existe. Lorsque des entreprises ne peuvent recourir à des solutions de l'association professionnelle, la CFST doit assumer, de manière plus active, la fonction de médiateur entre l'entreprise et les spécialistes de la sécurité au travail, en indiquant les expériences relevées dans la branche sur sa liste des spécialistes de la sécurité au travail. La forme des contrôles exigés pourrait de même être améliorée, beaucoup trop d'éléments paraissent pouvoir se liquider au bureau, «moins» pourrait être «plus». Il faut, avant tout, vérifier les avantages de cette obligation et son accentuation (prévention des accidents contre protection de la santé) dans les branches dans lesquelles les accidents non professionnels l'emportent clairement sur les accidents professionnels.

Contrôles du fisc

La plupart des entreprises interrogées ont jugé très positives les expériences faites avec les autorités de contrôle des *impôts directs*. On a cependant critiqué à plusieurs reprises les délais de fixation des impôts directs qui se font souvent attendre pendant des années.

Contrairement aux impôts directs, on redoute le contrôle de la *taxe sur la valeur ajoutée* (TVA). Les inspecteurs restent souvent pendant plusieurs jours dans les entreprises et cela peut entraîner d'importants redressements financiers (des erreurs dans les trimestres contrôlés, dont on doit supposer qu'elle se sont répétées, seront extrapolées sur plus de cinq ans). Plusieurs entreprises se sont déjà soumises à un «audit» effectué par une société fiduciaire pour affronter ce risque.

Ce qui a également été critiqué, c'est le fait que des redressements sont perçus lorsque l'État n'a pas trouvé son compte. Lorsque le client de l'entreprise contrôlée a trop payé, un remboursement de ce montant ne peut plus être obtenu la plupart du temps. À vrai dire, cela serait également problématique, car l'entreprise livrée avait probablement fait valoir la facture majorée lors de la déduction de l'impôt préalable.

Un problème important dans la pratique consiste à avoir l'adresse correcte sur la facture, afin que le client puisse faire valoir la déduction de l'impôt préalable. Le formalisme de l'administration de la TVA a été critiqué à maints égards.

Plus on quitte le domaine des entreprises anciennement soumises à l'Icha¹¹, plus on tombe sur des entreprises qui doivent appliquer différents taux. La complexité qui en

11 Impôt sur le chiffre d'affaires.

12 Cette disposition résulte de l'accord sur les transports terrestres avec l'UE.

résulte peut aller si loin qu'elles surchargent les bureaux fiduciaires. On nous a montré, comme exemple, celui d'une branche qui retransforme les produits tirés du sol, exempts de taxe, mais qui transmet simultanément les subventions aux paysans en les compensant avec des livraisons faites à ces derniers. Au final, une partie du bénéfice de l'entreprise est souvent distribuée, par le biais du prix de livraison, aux agriculteurs qui sont simultanément propriétaires. C'est en vertu d'une disposition, explicite à ce sujet, dans la loi qu'une réduction de la déduction de l'impôt préalable doit être effectuée à concurrence des subventions versées. La complexité de la TVA ne peut pas, par conséquent, être imputée seulement aux dispositions d'exécution.

Il faut enfin signaler, en ce qui concerne la *douane*, deux constatations d'une importance plus fondamentale. Un importateur de denrées alimentaires, qui déclarait l'importation régulière de vinaigre de table sous une position douanière erronée, a admis difficilement que le tampon, qui figure sur les documents d'importation, ne signifie pas que la douane confirme l'exactitude de la déclaration d'importation. Un importateur d'autres denrées alimentaires s'est vu infliger une amende parce que la politique que l'Office fédéral de l'agriculture semble poursuivre à travers les contingents tarifaires douaniers, change en accord étroit avec les organisations de producteurs rapidement et est, par conséquent, très difficile à anticiper, ce qui l'a conduit à commettre des erreurs dans le cadre de l'autocontrôle. En conclusion, on doit en déduire que les suites juridiques d'un contrôle pour les directeurs de PME peu familiers avec le droit devraient être plus claires: déchargent-elles la PME de créances futures des autorités ou de créances de tiers et dans l'affirmative, dans quelle proportion? Deuxièmement, il y a là des limites à l'autocontrôle et à la responsabilité personnelle, si l'État entend réagir aux conditions qui prévalent sur le marché: comment y arriver s'il n'existe aucune continuité de droit?

Contrôles de la protection de l'environnement

Ce sont précisément les petites entreprises chimiques qui peinent, actuellement, à suivre toutes les directives légales courantes. Un fabricant de produits chimiques nous a rapporté qu'il y a quelques années, il avait été contraint par l'Ordonnance sur les accidents majeurs de faire une étude de risque dispendieuse. Ensuite est venue l'introduction de la directive CFST relative à l'appel de spécialistes de la sécurité au travail. Il avait dû, en outre, former un conseiller à la sécurité pour le transport de marchandises dangereuses. Il se bat actuellement pour savoir comment obtenir le

remboursement de la taxe COV. L'Ordonnance sur les mouvements de déchets lui crée des difficultés parce qu'une partie des clients ne connaît pas le numéro d'entreprise. La nouvelle législation sur les produits chimiques entrera prochainement en vigueur et modifiera les directives pour le classement et l'étiquetage des produits. Un conflit sur l'enregistrement de l'immeuble industriel au cadastre des sites pollués potentiels pourrait également le menacer. Sur la base de ces expériences, c'est également la multiplication de nouvelles directives ou leur modification qui a été critiquée au cours des discussions au forum des PME et non la multiplication des contrôles.

L'utilité indiscutable de la concurrence au niveau de l'exécution est prouvée par l'exemple de ce transporteur qui nous a présenté, avec fierté, son certificat de formation comme conseiller à la sécurité pour le transport de marchandises dangereuses, qu'il avait acquis dans la Principauté du Liechtenstein. Il a raconté que l'acquisition de ce certificat coûtait moitié moins cher qu'en Suisse et qu'entre collègues, on était d'avis que le cours avait été en même temps plus proche de la pratique.

Contrôles spécifiques à la branche

En raison de la fréquence élevée des contrôles des denrées alimentaires et des exigences légales complexes pour les PME – à elle seule, la déclaration obligatoire est très compliquée et se base déjà sur plus de six textes légaux – de nombreux professionnels de la transformation des denrées alimentaires nous ont renseignés de manière détaillée sur ces contrôles. Un hôtelier et un boucher nous ont déclaré qu'ils procédaient toujours au dernier moment aux modifications exigées par l'inspecteur des denrées alimentaires, car les exigences administratives changeaient souvent très vite, de sorte que ces modifications n'étaient plus du tout nécessaires après un certain temps. Dans le secteur de la boucherie, on a en outre exigé d'assumer non seulement les exigences croissantes du droit de l'UE imposées aux producteurs, mais aussi les allègements. Concrètement, on ne devrait plus se baser sur le nombre d'animaux, mais sur la méthode d'abattage pour différencier les petites des grandes exploitations.

Toujours dans le domaine de la transposition du droit de l'UE, nous avons constaté que si un entrepreneur en transport routier doit passer un examen pour la licence professionnelle¹², la pratique se fait, toutefois, sur mesure. Elle tient compte de manière différenciée des connaissances déjà acquises de l'exploitant.

Déjà au cours d'un test PME précédent, le vœu avait été émis de pouvoir convenir au préalable, avec le service de la circulation cantonal, du jour pour le contrôle obligatoire des



Photo: Keystone

En raison de la fréquence élevée des contrôles des denrées alimentaires et des exigences légales complexes pour les PME, de nombreux professionnels de la transformation des denrées alimentaires ont pu s'exprimer en détail sur ces inspections.

véhicules à moteur. Il se pourrait, sinon, qu'un véhicule important manque au mauvais moment à l'entreprise.

Les PME suisses sont encore soumises à un nombre considérable d'autres contrôles administratifs. Nous n'avons, cependant, pas mené d'entretiens approfondis sur les contrôles des conditions d'embauche, des conditions d'apprentissage ou sur les inspections et obligations en ce qui concerne les «bonnes pratiques de fabrication» et celles dans les laboratoires ainsi que sur la sécurité des téléphériques et autres moyens de transport, de sorte que nous ne pouvons faire ici aucun commentaire sur ces domaines.

La suite à donner au débat au sein du Forum PME

Lors de deux séances en 2003, le Forum PME¹³ a débattu des résultats du présent test. Au cours de ces discussions, la TVA a focalisé l'essentiel des constatations. Il faut l'améliorer du point de vue du droit comme de l'application et ce, en premier lieu en simplifiant les dispositions applicables, en second lieu en intervenant au niveau des mécanismes d'exécution. Les représentants des branches du secteur tertiaire n'ont pas pu se résigner au fait qu'ils soient également contraints – eux qui ne connaîtraient pratiquement que des accidents non-professionnels – à faire appel à des spécialistes de la sécurité au travail ou à adhérer à une solution adaptée à la branche. Les autres obligations administratives posent un pro-

blème fondamental, à savoir que l'État ne réglemente et contrôle qu'en fonction des demandes de protection et non en fonction des produits ou le long de leur cycle de vie. Au lieu de tout régler d'une seule fois, on accumule les dispositions en vertu des nombreux intérêts publics poursuivis. En raison de la qualification restreinte des collaborateurs, l'intégration de ces obligations repose, dans de nombreuses PME, sur une seule personne. Les instances administratives devraient, par conséquent, s'identifier davantage aux processus d'exploitation et observer les obligations qui doivent être respectées simultanément et en tenir compte lors de la fixation de dispositions.

Le rapport du 16 juin 2003 du Conseil fédéral sur les mesures prises pour l'allègement administratif des entreprises met l'accent sur une meilleure coordination des instances qui, par exemple, saisissent des données sur les salaires ou enregistrent une entreprise nouvellement fondée. Diverses mesures mises en chantier en été 2003 par le Conseil fédéral, sur la base de ce rapport, reprennent directement les critiques qui avaient été exprimées dans le cadre du présent test PME. ■

13 Le Forum PME a été institué par la Confédération en 1999 afin qu'un échantillon d'entreprises de toutes les branches puisse faire part de ses préoccupations directement aux autorités en contact avec les PME, en particulier dans le cadre de procédures de consultation (voir www.forum-pme.ch).