

Evaluation des coûts du nouveau certificat de salaire

Rapport du SECO

du 19.02.2009

Condensé

Le Conseiller national Eduard Engelberger a demandé le 22.06.2007 au Conseil fédéral (postulat 07.3504) de présenter un rapport d'évaluation sur l'introduction du nouveau certificat de salaire (NCS). Le but étant de quantifier les coûts supportés par les petites et moyennes entreprises (PME) sur les plans technique, administratif et fiscal. Le postulat demandait qu'un sondage soit effectué d'ici fin 2007 auprès d'un échantillon représentatif de PME. Le Conseil fédéral a proposé dans sa réponse du 05.09.2007 de l'accepter à deux conditions : il a d'une part préconisé de remplacer le sondage par une enquête de nature qualitative ainsi que d'évaluer si celle-ci pourrait être réalisée au moyen du « Standard Cost Model » (SCM). Il aurait sinon été nécessaire, pour assurer une représentativité minimum, de sonder deux à quatre mille PME. Les coûts d'un tel sondage auraient été trop élevés. D'autre part, le Conseil fédéral a recommandé dans sa réponse d'effectuer l'évaluation dans le courant 2008, une fois seulement que les entreprises aient utilisé pour la première fois le NCS et acquis une expérience pratique.

L'évaluation a été réalisée à l'aide de deux enquêtes : la première de nature qualitative, menée par questionnaire dans la période de juin et juillet 2008. Les travaux ont été réalisés par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). 200 PME de toute la Suisse ont été sélectionnées et interrogées sur les coûts administratifs uniques et récurrents induits par le NCS, ainsi que sur ses impacts fiscaux. Les résultats de cette enquête sont présentés au chapitre 2 du rapport. La deuxième partie de l'étude a été réalisée en automne 2008, à l'aide de la méthode du « Standard Cost Model ». Ce mode d'évaluation est particulièrement bien adapté à la mesure des charges administratives récurrentes. Les résultats de cette évaluation, ainsi que la méthode SCM sont présentés au chapitre 3. L'évaluation a été réalisée par l'entreprise KPMG sur mandat du SECO.

Les principaux résultats des deux études sont les suivants : la plupart des PME interrogées dans le cadre de l'enquête réalisée en juin/juillet 2008 estiment que les coûts uniques d'introduction du NCS sont supportables, voire négligeables et que les charges administratives récurrentes sont identiques ou inférieures avec le NCS (par rapport à l'ancien certificat). L'impact fiscal est jugé négligeable.

L'évaluation des charges administratives récurrentes réalisée à l'aide du SCM donne les résultats suivants : l'allègement administratif global pour les entreprises suisses est chiffré à 11,7 millions CHF. Ce sont surtout les petites entreprises qui en profitent, notamment grâce aux avantages offerts par le nouveau formulaire électronique. Pour les grandes entreprises, dont la comptabilité est totalement informatisée, il y a peu de changements.

L'évaluation réalisée à l'aide de l'enquête auprès des 200 PME arrive, quant à elle, à des coûts uniques d'introduction globaux de 68,10 CHF par NCS. Si l'on met en perspective ce résultat avec un gain administratif somme toute relativement modeste, il ressort que si le NCS a permis de réduire les charges administratives récurrentes des entreprises, les coûts uniques d'adaptation se sont révélés importants et mettront de nombreuses années à être amortis.

Le rapport en conclut qu'il ne serait pas judicieux de modifier fondamentalement et dans un avenir proche la réglementation relative au NCS ; les coûts uniques d'adaptation assumés par les entreprises ne pourraient sinon pas être compensés. Certaines améliorations ciblées, n'impliquant pas de coûts importants, pourraient toutefois être réalisées à court terme. La décision en incombe à la Conférence suisse des impôts (CSI).

Les résultats des deux enquêtes n'ont cependant pas confirmé les craintes que suscitait l'introduction du NCS. Au contraire, ils ont montré que le nouveau certificat est globalement plus transparent et plus clair qu'auparavant et qu'il s'accompagne d'allègements

administratifs, surtout pour les PME. Les analyses ont également montré que le respect des prescriptions est meilleur avec le NCS et que des erreurs dans les déclarations et l'établissement des certificats ont pu être corrigées.

Par ailleurs, les conclusions du rapport indiquent que le débat politique qui est intervenu lors de la mise en œuvre du NCS aurait pu être plus serein si les directives de la CSI avaient été soumises de manière systématique aux mêmes mécanismes d'élaboration que les réglementations de la Confédération (large consultation des milieux intéressés, analyse des impacts, etc.). Il serait pour cette raison utile que la CSI mette en place de telles procédures, qui permettraient en outre de mieux coordonner ses activités avec celles de la Confédération.

Les résultats des deux enquêtes confortent enfin le SECO dans sa volonté de poursuivre la mise en œuvre des projets de cyberadministration, pour lesquels le potentiel d'allègements administratifs est très important.

Le postulat Engelberger 07.3504 n'ayant pas encore été traité début 2009 au Parlement, les résultats des travaux ici exposés sont publiés, pour des raisons formelles, en tant que rapport du SECO.

Table des matières

1	Introduction.....	5
1.1	Le postulat Engelberger	5
1.2	Structure du rapport.....	5
1.3	Questions formelles relatives à la publication	5
2	Enquête auprès de 200 PME.....	6
2.1	Objectif principal	6
2.2	Echantillon et méthode utilisée.....	6
2.3	Résultats.....	7
2.3.1	Coûts uniques d'introduction.....	7
2.3.2	Coûts relatifs à l'externalisation des tâches d'établissement des NCS	8
2.3.3	Appréciation globale des coûts uniques d'introduction	8
2.3.4	Appréciation de la charge administrative récurrente du NCS	9
2.3.5	Appréciation des impacts fiscaux du NCS	9
2.3.6	Avis relatifs au formulaire NCS	9
2.3.7	Avis relatifs au guide d'établissement du NCS	10
2.3.8	Mesures d'harmonisation avec l'AVS	10
2.3.9	Transmission électronique des données salariales	10
3	Mesure des coûts administratifs à l'aide du « Standard Cost Model »	11
3.1	Définition des tâches	11
3.2	Mesure des coûts administratifs	11
3.3	Résultats.....	13
3.3.1	Temps investi.....	13
3.3.2	Respect des prescriptions.....	14
4	Conclusions	15
4.1	Principaux résultats et mise en perspective	15
4.2	Considérations du SECO	15

1 Introduction

1.1 Le postulat Engelberger

Le Conseiller national Eduard Engelberger a demandé le 22.06.2007 au Conseil fédéral (postulat 07.3504) de présenter un rapport d'évaluation sur l'introduction du nouveau certificat de salaire (NSC). Le but étant de quantifier les coûts supportés par les petites et moyennes entreprises (PME) sur les plans technique, administratif et fiscal. Le postulat demandait qu'un sondage soit effectué d'ici fin 2007 auprès d'un échantillon représentatif de PME.

Le Conseil fédéral a proposé le 05.09.2007 d'accepter le postulat à deux conditions : il a d'une part préconisé de remplacer le sondage par une enquête de nature qualitative ainsi que d'évaluer si celle-ci pourrait être réalisée au moyen du « Standard Cost Model » (SCM). Il aurait sinon été nécessaire, pour assurer une représentativité minimum, de sonder deux à quatre mille PME. Les coûts d'un tel sondage auraient été trop élevés. D'autre part, le Conseil fédéral a recommandé dans sa réponse d'effectuer l'évaluation dans le courant 2008, une fois seulement que les entreprises aient utilisé pour la première fois le NCS et acquis une expérience pratique.

1.2 Structure du rapport

Les évaluations ont été réalisées à l'aide de deux enquêtes : la première de nature qualitative, menée par questionnaire dans la période de juin et juillet 2008 par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). 200 PME de toute la Suisse ont été sélectionnées et interrogées à cette occasion sur les coûts administratifs uniques et récurrents induits par le NCS, ainsi que sur ses impacts fiscaux. Les résultats de cette enquête sont présentés dans leur intégralité au chapitre 2 du rapport.

La deuxième partie de l'étude a été réalisée en automne 2008, à l'aide de la méthode du "Standard Cost Model". Ce mode d'évaluation est particulièrement bien adapté à la mesure des charges administratives récurrentes. Les résultats de cette évaluation, ainsi que la méthode SCM seront présentés au chapitre 3¹. La méthode permet d'obtenir, grâce à sa systématique détaillée, des résultats proches de ceux pouvant être obtenus lors d'enquêtes quantitatives.

Les résultats des deux études seront mis en perspective au chapitre 4, qui conclura le rapport.

1.3 Questions formelles relatives à la publication

Le postulat Engelberger 07.3504 n'ayant pas encore été traité début 2009 au Parlement, les résultats des travaux ici exposés sont publiés, pour des raisons formelles, en tant que rapport du SECO. En cas d'adoption par le Conseil national, cette étude aurait été publiée en tant que rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat Engelberger 07.3504².

¹ L'évaluation SCM a été réalisée par l'entreprise KPMG sur mandat du SECO. Elle fait l'objet d'un rapport séparé où figure l'intégralité des résultats de l'étude. Le rapport peut être téléchargé en langue allemande sur le site Internet du SECO, à l'adresse : <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=fr&msg-id=25413>

² En janvier 2009, le contenu du rapport a fait l'objet, dans cette optique, d'une consultation des offices. Les remarques et demandes formulées par les unités administratives consultées ont été intégralement reprises. Le texte du rapport reflète donc non seulement l'analyse du SECO, mais également celle des autres offices de l'administration fédérale.

2 Enquête auprès de 200 PME

2.1 Objectif principal

Cette partie de l'évaluation s'est avant tout concentrée sur les coûts uniques d'introduction du NCS. Il s'agissait ici d'évaluer en priorité quels ont été les frais (informatiques et autres) que les PME ont encouru en raison de l'introduction du NCS. Des questions relatives à l'impact fiscal et aux charges administratives récurrentes ont également été posées à cette occasion.

2.2 Echantillon et méthode utilisée

La liste des entreprises qui ont participé en 2005 au « projet pilote » ou phase expérimentale menée en collaboration avec le groupe de travail AGLA³ a été utilisée comme point de départ.

La liste d'adresses du projet pilote, qui contenait 161 entreprises de toutes tailles, a été affinée et complétée afin d'obtenir un échantillon particulièrement adapté au but de cette évaluation, qui se concentre exclusivement sur les PME. L'échantillon final contient 200 PME (99 provenant de l'échantillon AGLA et 101 entreprises nouvellement sélectionnées)⁴.

Ces PME étaient actives dans tous les secteurs de l'économie, avec des formes juridiques et des tailles différentes. Elles avaient leur siège dans un grand nombre de cantons :

Cantons: AG 8, AR 3, AI 2, BE 19, BL 7, BS 13, FR 11, GE 13, GL 2, GR 8, JU 5, NE 8, NW 2, OW 2, SG 33, SH 1, SZ 3, TG 6, TI 14, UR 2, VD 14, ZG 3, ZH 21.

Tailles: de 1-9 employés : 55 micro-entreprises
de 10-49 employés : 93 petites entreprises
de 50-249 employés : 52 entreprises de taille moyenne

Formes: Sociétés anonymes : 173 ; Sociétés à responsabilité limitée : 12 ; Raisons individuelles : 8 ; Sociétés en nom collectif : 3 ; Coopératives : 2 ; Sociétés en commandite : 1 ; Associations : 1.

Secteurs: Primaire : 5 ; Secondaire : 87 ; Tertiaire : 108

Un questionnaire disponible en français, allemand et italien a été envoyé en juin 2008 aux 200 PME sélectionnées⁵.

72 questionnaires ont été retournés. Le taux de réponse de 36 % est relativement élevé pour ce genre d'enquête. Les PME qui ont donné leur avis reflètent l'échantillon de base : les

³ Acronyme de « **A**rbeits**G**ruppe **L**ohn**A**usweis ». Ce groupe était composé de représentants du secteur privé et des administrations fiscales cantonales. Son secrétariat était assuré par la Conférence suisse des impôts (CSI). Le groupe a publié le 12 juin 2006 un compte-rendu relatif à la phase expérimentale. Cette dernière a permis, avant l'introduction du NCS, d'en mesurer les impacts probables pour les entreprises en matière de coûts, de charges administratives et fiscales. Le compte-rendu de l'AGLA et d'autres documents d'intérêt relatifs au NCS peuvent être consultés sur le site Internet de la CSI, à l'adresse : www.steuerkonferenz.ch.

⁴ Les entreprises figurant dans l'échantillon AGLA ont dû postuler pour pouvoir participer à la phase expérimentale. Les 101 entreprises nouvellement sélectionnées n'ont pas non plus été tirées au sort, mais soigneusement choisies afin de compléter l'échantillon AGLA.

⁵ Les copies du questionnaire, ainsi que d'autres documents d'intérêt en relation avec cette étude peuvent être téléchargés sur le site Internet du SECO, à l'adresse : <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=fr&msg-id=25413>

régions linguistiques, secteurs, formes et tailles d'entreprises sont représentés dans les mêmes proportions.

Le questionnaire, avant d'être envoyé, a été soumis pour avis aux représentants de la CSI. Il s'agissait de s'assurer que les formulations et le questionnaire dans son ensemble soient considérés comme pertinents et neutres.

2.3 Résultats

2.3.1 Coûts uniques d'introduction

Les coûts uniques d'introduction du NCS peuvent être classés dans les trois catégories suivantes :

- Frais de consultants : finances d'inscription à des séminaires externes sur le NCS, honoraires de conseillers en entreprise, etc.
- Frais d'adaptation informatiques : factures pour nouveaux logiciels/updates, frais de migration des données, etc.
- Temps de travail investi par l'ensemble du personnel pour l'introduction du NCS : heures passées en séances, à des cours, à étudier des documents, à prendre des décisions relatives à l'informatique, au règlement interne des frais, à la mise en place du NCS, etc.

La compilation des réponses aux questions 1a, b et c du questionnaire donne les résultats suivants⁶ :

Tableau 1 : Coûts uniques d'introduction en francs suisses (CHF) par NCS

	Frais de consultants	Frais informatiques	Temps de travail investi ⁷	Coûts uniques totaux
Micro-entreprises	15,80 CHF	28,40 CHF	89,90 CHF	134,10 CHF
Petites entreprises	26,60 CHF	40,20 CHF	63,90 CHF	130,70 CHF
Entreprises moyennes	6,70 CHF	14,90 CHF	33,80 CHF	55,40 CHF
Toutes les PME	9,80 CHF ⁸	18,90 CHF ⁸	39,40 CHF ⁸	68,10 CHF⁸

⁶ Les résultats ont été obtenus sur la base de 41 questionnaires. Sur 72 formulaires retournés, 17 ne donnaient aucune indication sur les questions 1a, b et c (8 d'entre eux, étant donné que les PME concernées avaient externalisé l'établissement des CS à une fiduciaire). Les réponses des 14 questionnaires restants ont été écartées pour des raisons de plausibilité et afin de ne pas fausser les résultats. Les coûts totaux uniques déclarés par 12 de ces entreprises étaient trop élevés. Les estimations étaient manifestement exagérées (p.ex. 17'000 CHF pour 2 CS à établir chaque année) et incluaient des frais qui ne peuvent pas être imputés à l'introduction du NCS. Les réponses de 2 petites entreprises ont encore été mises de côté. Elles sont spécialisées dans la gestion de personnel et établissent chaque année plusieurs milliers de certificats de salaires. Pour ces entreprises au profil particulier, les coûts uniques par CS se sont montés en tout à seulement 12,60 respectivement 10,40 CHF.

⁷ Un salaire moyen/coût du travail de 70 CHF par heure a été utilisé pour les évaluations (à ce propos voir également dernier paragraphe du point 3.2 à la p. 12).

⁸ Ces moyennes ont été calculées en additionnant les montants déclarés par catégories de frais et en divisant les totaux par le nombre de certificats établis par les 41 entreprises concernées (en tout 3018). Nous avons renoncé

L'analyse des résultats laisse apparaître une tendance claire : grâce aux économies d'échelle, les moyennes entreprises supportent un coût total par CS bien inférieur à celui des petites et micro-entreprises.

Les petites entreprises ne veulent ou peuvent plus, à partir d'un certain seuil, établir les CS de manière non-automatisée. Elles font alors souvent appel à des consultants et consentent des frais informatiques proportionnellement plus importants que les moyennes entreprises.

Les micro-entreprises peuvent de leur côté se suffire du nouveau formulaire électronique mis à disposition gratuitement par la CSI. Les coûts uniques d'introduction sont dans ces cas faibles⁹. La charge administrative lors de l'établissement des CS est toutefois par la suite plus importante, étant donné qu'elle n'est pas automatisée. Le nouveau formulaire électronique permet cependant de réduire cette charge par rapport à l'ancien CS.

Plusieurs micro-entreprises dans l'échantillon ont néanmoins décidé d'adapter leur informatique au NCS. Dans ces cas, les coûts uniques d'introduction se sont révélés bien plus élevés que pour les petites et moyennes entreprises, ce qui explique le résultat obtenu de 134,10 CHF (coûts uniques totaux)¹⁰.

2.3.2 Coûts relatifs à l'externalisation des tâches d'établissement des NCS

En ce qui concerne la question de l'externalisation des tâches liées à l'établissement des CS, les résultats (points 2a, b, c et d du questionnaire) montrent que :

- l'introduction du NCS n'a pas provoqué de réaction massive d'externalisation des tâches liées à l'établissement des CS (2 cas sur 72 dans l'échantillon).
- La plupart des entreprises qui avaient déjà ou partiellement externalisé cette tâche n'ont pas eu à faire face à une augmentation des coûts (factures plus élevées des fiduciaires établissant les CS). 2 PME sur 11 ont cependant indiqué avoir identifié une augmentation de 15% en lien avec l'introduction du NCS.

2.3.3 Appréciation globale des coûts uniques d'introduction

Environ 5/6 des PME interrogées estiment que les coûts uniques d'introduction du NCS sont supportables, voire négligeables.

Sur 72 formulaires retournés : 21 les estiment négligeables, 38 supportables, 4 importants, 6 disproportionnés et 3 n'ont pas répondu à la question.

4 des 6 entreprises ayant indiqué que le NCS induit des coûts disproportionnés fondent leur réponse sur le fait que le nouveau certificat n'a presque rien changé pour elles dans la pratique : « *beaucoup de tracasseries pour finalement pas grand changement* ».

à redresser l'échantillon (dans les 41 questionnaires retenus figuraient les réponses de 8 micro, 16 petites et 17 moyennes entreprises).

⁹ Ils se limitent en général au temps de travail investi pour s'informer sur les changements apportés par le NCS et aux frais consentis dans cette optique pour des séminaires externes. On peut encore prendre en considération le temps nécessaire à chercher et télécharger sur Internet le nouveau formulaire électronique.

¹⁰ Les sous-montants relatifs aux frais informatiques (28,40 CHF) et au temps de travail investi (89,90 CHF) doivent être interprétés à la lumière de l'information suivante : parmi les PME qui ont adapté leur informatique, plusieurs avaient déjà des programmes de gestion des salaires « faits maison ». Les coûts d'adaptation des programmes ont été déclarés comme temps de travail, alors qu'ils concernaient en fait les frais informatiques.

2.3.4 Appréciation de la charge administrative récurrente du NCS

Par charge administrative récurrente, on entend les travaux nécessaires chaque année à l'établissement des CS.

Environ 3/4 des PME interrogées estiment que la charge est identique ou inférieure avec le NCS. 1/4 estime toutefois qu'elle a augmenté¹¹. Parmi ces entreprises, plusieurs ont indiqué que la déclaration des frais de formation et la tenue d'un livre de bord en sont les principales raisons. Beaucoup font remarquer que, de manière générale, l'établissement des NCS demande plus de précision et de réflexion qu'auparavant¹². La charge administrative a augmenté selon elles de 10,9% (moyenne des 18 réponses). Parmi les 4 qui estiment qu'elle a diminué, 2 mentionnent que les règlements de remboursement de frais en sont la cause et une évoque le formulaire électronique mis gratuitement à disposition par la CSI. La baisse est estimée à environ 5-10%.

Une analyse détaillée des charges administratives récurrentes a été réalisée à l'aide de la méthode du « Standard Cost Model » et sera présentée, comme déjà indiqué plus haut, au chapitre 3.

2.3.5 Appréciation des impacts fiscaux du NCS

Environ 2/3 des PME interrogées estiment qu'il n'y a globalement avec le NCS aucun changement au niveau de la charge fiscale des salariés¹³, 1/3 indique toutefois que la valeur d'estimation des salaires nets imposables a augmenté¹⁴. Parmi ces entreprises, la plupart expliquent que ce sont les nouveaux montants déclarés pour la part privée à la voiture de service qui en sont la cause principale¹⁵. De manière générale, le fait que les indemnités doivent, avec le NCS, être calculées et ventilées de manière plus rigoureuse qu'auparavant a pour conséquence une augmentation. Les PME concernées estiment que la valeur d'estimation des salaires nets imposables a augmenté d'environ 2,5%¹⁶.

2.3.6 Avis relatifs au formulaire NCS

Les entreprises interrogées sont partagées. La moitié d'entre elles estiment que le nouveau formulaire est plus pratique que l'ancien. L'autre moitié trouve par contre qu'il n'y a aucune amélioration notable¹⁷. Au niveau des améliorations, les entreprises font remarquer que le format A4 est plus pratique. Le formulaire est maintenant uniformisé pour toute la Suisse, il est plus lisible, compréhensible et mieux structuré.

Plusieurs participants se plaignent par contre de l'absence de champs concernant les indemnités journalières d'assurance, le lieu de travail, le travail par équipes et les allocations

¹¹ 48 estiment la charge identique, 4 inférieure, 18 plus importante et 2 n'ont pas répondu.

¹² Le respect plus scrupuleux des prescriptions conduit à une hausse « apparente » de la charge administrative.

¹³ Les impacts fiscaux du NCS ne concernent pas directement les PME, mais essentiellement les salariés.

¹⁴ 43 entreprises ont estimé qu'il n'y a globalement aucun changement, 25 sont d'avis que la valeur estimée des salaires nets imposables a augmenté, alors qu'une seule entreprise perçoit une diminution. 3 PME n'ont pas donné leur avis.

¹⁵ Il faut noter, à ce propos, que lors de l'introduction du NCS, certaines PME se sont rendu compte qu'elles avaient parfois commis des omissions ou des erreurs en ce qui concerne le calcul de la part privée à la voiture de service. Les montants déclarés aujourd'hui avec le NCS (0,8% du prix d'achat, hors TVA et par mois) sont plus élevés, étant donné que certaines lacunes ont maintenant été corrigées.

¹⁶ Cette augmentation concerne le salaire net imposable sur la base duquel l'impôt sur le revenu est calculé. L'impact concret sur la charge fiscale des personnes concernées dépend des barèmes cantonaux et correspond à une fraction du salaire net imposable. Il est donc globalement bien inférieur à 2,5%.

¹⁷ 33 l'estiment plus pratique, 31 pas vraiment, alors que 8 n'ont pas répondu à la question.

pour enfants. Certains champs sont en outre trop petits pour le nombre d'indications à y inscrire. Une PME rapporte qu'un canton exige sur des listes séparées des informations concernant le travail par équipe. Si cette pratique persiste, l'entreprise concernée propose qu'un champ soit recréé dans le NCS. Une autre PME indique que certains cantons demandent à ce que les indemnités journalières d'assurance figurent dans le champ réservé aux remarques, alors que d'autres pas. Du point de vue de la charge administrative, il n'est pas souhaitable que des informations différentes, des listes ou formulaires complémentaires soient exigés par les autorités fiscales cantonales. La charge est plus importante dans ces cas.

2.3.7 Avis relatifs au guide d'établissement du NCS

La plupart des entreprises interrogées estiment que le guide est compréhensible. Un bon nombre d'entre elles sont cependant d'avis qu'il devrait être amélioré, car en cas de questions spécifiques, il est peu utile et informatif¹⁸. Le style et le vocabulaire utilisés (en particulier en allemand) sont plusieurs fois critiqués (« Beamtendeutsch »). Nombre d'entreprises n'ont pas trouvé réponses à leurs questions et proposent une version plus détaillée, avec des exemples concrets¹⁹.

2.3.8 Mesures d'harmonisation avec l'AVS

Certaines règles de calcul du NCS ont été harmonisées avec celles de l'AVS et vice-versa, p.ex.: concernant les contributions pour repas, les pourboires, les chèques REKA, la part privée de la voiture de service, la reconnaissance des frais fixés dans les règlements de remboursement approuvés par les autorités fiscales, le traitement des prestations salariales accessoires, ainsi que la suppression au 1^{er} janvier 2010 des frais forfaitaires fixés en fonction d'un pourcentage du salaire.

La plupart des entreprises interrogées sont favorables à une harmonisation avec l'AVS et estiment que les efforts doivent être poursuivis, pour autant que l'impact fiscal soit globalement neutre²⁰.

2.3.9 Transmission électronique des données salariales

Les données salariales des entreprises peuvent/pourront à l'avenir être envoyées sous forme électronique à certaines administrations cantonales des impôts, aux caisses de compensation AVS, à la Suva, à l'Office fédéral de la statistique, etc. La plupart des logiciels de comptabilité des salaires intègrent déjà cette possibilité. Le système, qui est gratuit, permet aux entreprises qui l'utilisent d'économiser les frais liés à l'envoi par la poste des CS.

La plupart des entreprises interrogées ont l'intention, si elles le peuvent, d'utiliser à l'avenir le système de transmission électronique des données salariales²¹. Parmi les entreprises qui n'entendent pas utiliser ce système, plusieurs sont retenues par des craintes liées au caractère confidentiel des données (questions concernant la sécurité de la transmission des données) ou parce qu'elles ne disposent pas d'un logiciel permettant une telle transmission.

¹⁸ 40 PME estiment le guide compréhensible, 15 demandent des améliorations alors que 17 n'ont pas répondu à la question.

¹⁹ A ce propos, il faut noter que le nombre d'informations figurant dans le guide explicatif a été volontairement limité sur demande expresse des représentants du secteur privé, membres de l'AGLA. Une liste de questions et réponses (FAQ) avec des exemples concrets a été élaborée par la CSI et peut être consultée sur son site Internet, à l'adresse : <http://www.steuerkonferenz.ch/f/salaire.htm>.

²⁰ 57 entreprises ont dit oui à l'harmonisation, 11 non, 4 étaient sans avis. 54 étaient favorables à sa poursuite, 5 non, 13 sans avis. 54 pour une harmonisation fiscalement neutre, 7 non et 11 sans avis.

²¹ 46 sont intéressées, 19 ne pensent pas utiliser cette possibilité et 7 sont sans avis.

3 Mesure des coûts administratifs à l'aide du « Standard Cost Model »

3.1 Définition des tâches

Cette deuxième étude a été menée par KPMG SA de septembre à novembre 2008. Le but était de mesurer la charge administrative pour les entreprises suisses de l'ancien et du nouveau certificat de salaire. L'évaluation des coûts administratifs a été effectuée à l'aide de la méthode du « Standard Cost Model » ou modèle des coûts standard. Les coûts administratifs récurrents ont été calculés et comparés. Il s'agit de coûts qui surviennent régulièrement et résultent d'activités liées au devoir d'informer les autorités ou des tiers.

En mesurant les coûts administratifs, il faut tenir compte du fait que, pour diverses raisons, certains champs de l'ancien certificat n'étaient pas toujours remplis de manière parfaitement conforme aux prescriptions en vigueur ; avec le NCS, le respect des prescriptions s'est amélioré. La comparaison des coûts administratifs générés par l'ancien et le nouveau certificat de salaire reflète ainsi l'augmentation ou la diminution de la charge administrative et également le fait que les prescriptions sont mieux respectées.

3.2 Mesure des coûts administratifs

Le modèle des coûts standard est la méthode internationalement reconnue pour la mesure des coûts administratifs²². Il s'agit d'examiner les bases légales, de définir les activités standard liées aux obligations d'information prévues par la réglementation en vigueur et de déterminer le temps consacré à ces activités. Sur la base de ces valeurs, des charges salariales qui en résultent et de leur fréquence annuelle, on obtient les coûts annuels totaux occasionnés aux entreprises suisses par ces activités.

Les processus standard d'établissement des certificats de salaire ont été définis grâce à une analyse détaillée des directives et des formulaires en rapport avec l'ancien et le nouveau certificat de salaire. La principale différence entre l'ancien et le nouveau certificat réside dans leur structure. Alors que, dans l'ancien, on partait du salaire brut et que seules certaines de ses composantes y figuraient, dans le nouveau certificat, on présente les différentes composantes du revenu, y compris les déductions du salaire net. Le processus standard d'établissement de l'ancien comme du NCS reste inchangé et comprend les étapes suivantes :

- Acquérir, si nécessaire, les certificats de salaire à l'aide du formulaire de commande officiel
- Effectuer les travaux préparatoires ou des tests
- Etablir les certificats de salaire
- Contrôler, le cas échéant, les certificats de salaire
- Imprimer, copier, envoyer et archiver les certificats de salaire
- Répondre aux éventuelles questions

²² En Suisse, le Conseil fédéral a annoncé plusieurs fois son intention de procéder à des mesures de la charge administrative des réglementations au moyen de cette méthode. Dans son message du 8 décembre 2006 relatif à la loi fédérale sur la suppression et la simplification de procédures d'autorisation, le Standard Cost Model est décrit comme un des trois axes de la simplification administrative. Dans son rapport du 2 avril 2008 consacré à la politique de croissance 2008-2011, le SCM est également mentionné comme faisant partie des axes de travail prioritaires pour l'allègement administratif. Après avoir utilisé le SCM la première fois en Suisse pour mesurer la charge administrative de la TVA en 2007, le SECO a lancé un deuxième projet concernant le certificat de salaire. D'autres études devraient suivre.

La définition des processus standard a permis de constater l'existence de trois processus principaux d'établissement des CS : il y a, tout d'abord, des entreprises qui effectuent leur comptabilité salariale manuellement et remplissent le CS en saisissant les chiffres à l'écran (type A). Il y a aussi les entreprises qui disposent d'un système électronique de comptabilité salariale, mais qui n'ont pas de fonction intégrée leur permettant de remplir le certificat de salaire (type B). Ces entreprises doivent également saisir les chiffres de la comptabilité salariale sur le formulaire du CS. La différence entre le type A et le type B réside dans la préparation nécessaire pour remplir les certificats. Enfin, il y a des entreprises qui disposent de systèmes de comptabilité salariale avec CS intégré (type C). Dans ce dernier cas, le certificat est pour ainsi dire établi d'un simple clic de souris²³.

Tandis que les grandes et moyennes entreprises privilégient l'automatisation, les petites entreprises comptant moins de 20 employés en équivalent plein temps (EPT) ont recours aux trois processus précités. Sur la base de cette observation, une segmentation a été effectuée selon la taille des entreprises. Le premier segment compte les petites entreprises occupant jusqu'à 19 employés (en EPT), le deuxième, les entreprises occupant entre 20 et 249 employés, et le troisième, celles occupant plus de 250 personnes.

Pour ces trois segments, on a déterminé le nombre d'établissements concernés ainsi que le nombre de certificats de salaire établis chaque année. Pour cela, les responsables de l'étude se sont servis d'une évaluation de l'Office fédéral de la statistique qui recense le nombre d'établissements et d'employés des unités institutionnelles des secteurs secondaire et tertiaire. Elle a été adaptée pour les besoins de l'étude, afin d'inclure également les employés du secteur primaire, les indépendants et les fluctuations.

Les entreprises ont été interrogées sur l'investissement temporel nécessaire aux différentes étapes. Sur la base de ces données, une valeur (généralement la tendance qui domine dans chaque segment) a été fixée. Les cas spéciaux et les valeurs extrêmes ont été exclus. Lors d'une réunion d'experts, les résultats ont été validés par des agents fiduciaires et des représentants des autorités cantonales et fédérales²⁴ et, si nécessaire, corrigés et complétés. Les valeurs temporelles ont été multipliées par le nombre de CS établis pour déterminer le temps total consacré par l'ensemble des entreprises.

Pour déterminer les coûts administratifs, le temps consacré aux certificats a été multiplié par les frais de personnel. Le salaire horaire/coût moyen du travail utilisé à cette fin de 70 francs se base sur l'enquête sur la structure des salaires et tient compte des cotisations de l'employeur, des frais généraux (*overhead*) et des absences pour vacances ou accidents²⁵.

²³ Les entreprises qui ont externalisé leur comptabilité salariale ainsi que l'établissement des CS, et les entreprises qui ont changé leur manière d'établir les certificats lors du passage de l'ancien au nouveau système n'ont pas été analysées séparément dans cette étude.

²⁴ Ont participé à cette réunion : 2 représentants du SECO, 3 représentants des fiduciaires, 1 représentant de la Conférence suisse des impôts, ainsi que les auteurs de l'étude KPMG.

²⁵ Dans le modèle des coûts standard, les frais de personnel et les frais de matériel font partie des coûts standard. Il s'agit des frais de matériel récurrents et des autres frais liés à l'établissement du CS, comme les frais de papier et d'imprimante, les enveloppes, les frais de port et les factures téléphoniques. Les frais de matériel n'ont pas été pris en compte dans le cadre de la présente étude, puisqu'ils sont en principe identiques pour l'ancien et le nouveau certificat de salaire et n'ont donc pas d'influence sur l'augmentation ou la diminution de la charge administrative.

3.3 Résultats

3.3.1 Temps investi

Figure 1 : temps de travail investi pour l'établissement du certificat de salaire (en min.)

Segment		1 (0-19)						2 (20-249)		3 (250+)	
Type de processus		A		B		C		C		C	
Certificat de salaire		aCS ²⁶	NCS	aCS	NCS	aCS	NCS	aCS	NCS	aCS	NCS
Etapas	Acquisition	8.0	2.0	8.0	2.0	8.0	0.0	4.0	0.0	0.0	0.0
	Préparation	15.0	15.0	3.0	3.0	3.0	3.0	90.0	90.0	240.0	240.0
	Etablissement	6.0	3.0	6.0	3.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Vérification	5.0	3.0	5.0	3.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Impression, copie...	5.0	2.0	5.0	2.0	3.0	2.0	2.5	2.0	1.0	1.0
	Réponse aux év. questions	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	45.0	45.0	240.0	240.0
Temps par certificat de salaire ²⁷		33.25	23.56	21.25	11.56	8.25	5.00	4.52	3.96	1.39	1.39
Différence		-9.69		-9.69		-3.25		-0.56		0	

On constate, sur la base de ces données, que le temps investi pour l'établissement du certificat de salaire a considérablement diminué pour les petites et moyennes entreprises comptant jusqu'à 250 employés en EPT. Ce gain s'explique principalement par l'utilisation du programme « Certificat de salaire électronique » que la Conférence suisse des impôts et l'Administration fédérale des contributions mettent gratuitement à la disposition des entreprises. La structure transparente, les calculs automatiques et la possibilité d'archiver le nouveau certificat de manière électronique y contribuent grandement²⁸.

On constate, de manière générale, que plus le degré d'automatisation des processus d'établissement du certificat est élevé, moins l'allègement administratif est important. Le degré d'automatisation d'une entreprise dépend souvent de sa taille. On remarque ainsi que, pour un même type de processus, les économies de temps sont nulles pour les grandes entreprises alors qu'elles atteignent plus de trois minutes par certificat de salaire pour les petites entreprises.

²⁶ Ancien certificat de salaire.

²⁷ Les étapes et l'estimation du temps investi pour chacune d'elles peuvent être fixes par entreprise ou varier en fonction du nombre de certificats de salaire. Les champs surlignés en gris signalent les étapes qui se rapportent aux entreprises dans le segment correspondant et qui doivent donc être réparties sur les certificats pour obtenir le temps moyen par certificat de salaire.

²⁸ L'introduction du programme « Certificat de salaire électronique » permettra, dans certains cantons, l'application de la procédure unifiée de communication des salaires (PUCS). Ce système permet aux entreprises de transmettre leurs certificats de salaire aux autorités fiscales d'un simple clic et de réaliser ainsi des économies dans les frais de matériel du nouveau certificat de travail.

Figure 2 : Investissement en temps et en francs

Segment	Entre-prises	Certificats	Ancien certificat de salaire		Nouveau certificat de salaire		Différence	
			en heures	en mio. CHF	en heures	en mio. CHF	en heures	en mio. CHF
1 (0-19) ²⁹	301'256	1'070'542	483'549	33,8	327'914	23,0	-155'635	-10,9
2 (20-249)	18'389	1'265'849	95'345	6,7	83'570	5,8	-11'775	-0,8
3 (205+)	1'175	1'463'436	33'791	2,4	33'791	2,4	0	0
Total	320'820	3'799'827	612'685	42,9	445'275	31,2	-167'410	-11,7

L'introduction du nouveau certificat de salaire a permis de réduire de 42,9 à 31,2 millions de francs les frais administratifs. Cela correspond à une économie de 11,7 millions de francs pour les entreprises suisses. Les résultats de l'étude montrent que cet allègement profite aux petites et moyennes entreprises de moins de 250 employés en EPT.

3.3.2 Respect des prescriptions

On a cherché à savoir, sur la base d'un échantillon de 600 anciens et 600 nouveaux certificats de travail établis dans les cantons de Berne, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Vaud, Neuchâtel et du Jura, quels champs ont été remplis et à quelle fréquence. L'objectif était de déterminer, sur la base de ces données et en comparant les directives, quels champs sont remplis plus fréquemment dans le contexte de directives identiques ou semblables. Cette démarche a permis d'obtenir une idée de l'évolution du respect des prescriptions. Il faut toutefois tenir compte du fait qu'il s'agit d'un échantillon relativement petit comparé au nombre de certificats remplis chaque année.

Dans le nouveau certificat de salaire, les champs « transport gratuit entre le domicile et le lieu de travail » et « repas dans une cantine/chèques-repas/paiement des frais de repas par l'employeur » ont été remplis jusqu'à 9 fois plus fréquemment que dans l'ancien certificat. Le champ « observations » est, lui aussi, davantage utilisé (4 fois plus), alors que les prescriptions n'ont été que très légèrement modifiées, tout comme les champs « cotisations pour le rachat dans la prévoyance professionnelle » et « droits de participation » (2 fois plus). Pour le reste, la différence est moins marquée ou le fait que plusieurs champs aient été rassemblés en un seul complique la comparaison. Sans règlement des remboursements de frais agréé, le travail de saisie des allocations pour frais était disproportionné dans l'ancien certificat de salaire. Pour les positions semblables, il n'y a par contre pas de champ qui soit nettement moins souvent rempli dans le nouveau certificat de salaire que dans l'ancien. On observe un meilleur respect des prescriptions avec le NCS, qui s'explique par des directives et des formulaires plus clairs, plus transparents et plus compréhensibles.

²⁹ Selon les estimations d'experts, 65 % des entreprises du premier segment ne disposent pas d'un système électronique de comptabilité salariale, 20 % ont un système qui ne produit pas automatiquement les certificats de salaire et seules 15 % d'entre elles possèdent un système qui établit les certificats de salaire de manière automatique. Cette pondération a été utilisée pour les différents calculs.

4 Conclusions

4.1 Principaux résultats et mise en perspective

La plupart des PME interrogées dans le cadre de l'enquête réalisée par le SECO en juin/juillet 2008 estiment que les coûts uniques d'introduction du NCS sont supportables, voire négligeables et que les charges administratives récurrentes sont identiques ou inférieures avec le NCS. L'impact fiscal est jugé négligeable. Les avis relatifs au nouveau formulaire et aux guides d'établissement sont partagés : si le format A4 uniformisé pour toute la Suisse fait l'unanimité, les PME se plaignent de l'absence de certains champs. Le guide d'établissement est compréhensible, jugé cependant améliorable au niveau du langage et de la qualité informative. D'autres adaptations sont souhaitées, en particulier concernant la déclaration des frais de formation et la problématique des informations et listes séparées exigées de manière non-uniforme par les cantons.

L'évaluation des charges administratives récurrentes réalisée à l'aide du SCM donne les résultats agrégés suivants : l'allègement administratif global pour les entreprises suisses est chiffré à 11,7 millions CHF. Ce sont surtout les petites entreprises qui en profitent, notamment grâce aux avantages offerts par le nouveau formulaire électronique. Pour les grandes entreprises, dont la comptabilité est totalement informatisée, il y a peu de changements.

Les résultats de l'enquête auprès des 200 PME arrivent à des coûts uniques d'introduction globaux de 68,10 CHF par NCS. Si l'on met en perspective ce résultat avec un gain administratif somme toute relativement modeste, il ressort que si le NCS a permis de réduire les charges administratives récurrentes des entreprises, les coûts uniques d'adaptation se sont révélés importants et mettront de nombreuses années à être amortis.

4.2 Considérations du SECO

Au vu de ce qui précède, le SECO est d'avis qu'il ne serait pas judicieux de modifier fondamentalement et dans un avenir proche la réglementation relative au NCS ; les coûts uniques d'adaptation assumés par les entreprises ne pourraient sinon pas être compensés. Certaines améliorations ciblées, n'impliquant pas de coûts importants, pourraient toutefois être réalisées à court terme. La décision en incombe à la Conférence suisse des impôts.

Les résultats des deux enquêtes n'ont pas confirmé les craintes que suscitait l'introduction du NCS. Au contraire, ils ont montré que le nouveau certificat est globalement plus transparent et plus clair qu'auparavant et s'accompagne d'allègements administratifs, surtout pour les PME. Les analyses ont également montré que le respect des prescriptions est meilleur avec le NCS et que des erreurs dans les déclarations et l'établissement des certificats ont pu être corrigées.

Par ailleurs, le SECO est d'avis que le débat politique qui est intervenu lors de la mise en œuvre du NCS aurait pu être plus serein si les directives de la Conférence suisse des impôts avaient été soumises de manière systématique aux mêmes mécanismes d'élaboration que les réglementations de la Confédération (large consultation des milieux intéressés, analyse des impacts, etc.). Il serait pour cette raison utile que la CSI mette en place de telles procédures, qui permettraient en outre de mieux coordonner ses activités avec celles de la Confédération.

Les résultats des deux enquêtes confortent enfin le SECO dans sa volonté de poursuivre la mise en œuvre des projets de cyberadministration, pour lesquels le potentiel d'allègements administratifs est très important.