

# Améliorer l'environnement économique des PME par une réglementation efficace

Session parallèle 1

1



## ■ Documentation de référence

Cet ouvrage est un document de référence destiné à la Conférence ministérielle de l'OCDE sur les petites et moyennes entreprises organisée les 22 et 23 février 2018 au Mexique, à laquelle il servira de base de réflexion et de discussion.

## ■ À propos de la Conférence ministérielle

La Conférence ministérielle 2018 de l'OCDE sur le renforcement des PME et de l'entrepreneuriat au service de la productivité et de la croissance inclusive s'inscrit dans le Processus de Bologne de l'OCDE sur les politiques à l'égard des PME et de l'entrepreneuriat. Elle offrira une plateforme à un dialogue ministériel à haut niveau sur les grands thèmes d'actualité concernant les PME et l'entrepreneuriat. Elle aura pour objectif de faire progresser la réponse mondiale à une triple question : comment les pouvoirs publics peuvent-ils contribuer à consolider les apports des PME à la productivité et à la croissance inclusive ? Comment les PME peuvent-elles aider à prendre en compte les grandes tendances et les principaux enjeux de l'économie et de la société ? Et comment l'OCDE peut-elle assister les gouvernements dans leur travail de formulation et d'application de politiques efficaces pour les PME ?

Pour en savoir plus : [oe.cd/SMEs](http://oe.cd/SMEs)



**Rejoignez-vous sur Twitter :** suivez-nous sur « **OECD SMEs, Regions, Cities** » ([@OECD\\_local](https://twitter.com/OECD_local) #OECDsme)

© OECD 2018

---

Ce document est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations qui y sont exprimées et les arguments qui y sont employés ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des gouvernements des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre ne préjugent en rien du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Conférence ministérielle sur les PME (2018)

# **Améliorer l'environnement économique des PME par une réglementation efficace**

Note d'orientation



### Résumé

- L'environnement réglementaire est l'un des principaux facteurs influant sur les PME et l'entrepreneuriat. Les PME ont en général plus de difficulté que les grandes entreprises à appréhender le cadre réglementaire et à mettre en œuvre les normes.
- Depuis quelques années, d'importants progrès ont été fait dans divers domaines pour alléger le poids des formalités administratives incombant aux jeunes entreprises, abaisser les barrières juridiques à l'entrée et réduire le coût de la discipline. Mais dans beaucoup d'autres, tels que les régimes d'autorisations et de permis ou encore les régimes des faillites et de la fiscalité, la complexité des procédures réglementaires reste une entrave majeure à l'activité entrepreneuriale.
- Il n'existe pas de solution toute faite pour améliorer l'environnement réglementaire des PME, mais certains éléments sont essentiels : simplification de la réglementation et des procédures administratives ; évaluation de l'impact de la réglementation ; réformes de l'administration de l'impôt et des procédures de faillite, notamment en vue de promouvoir l'octroi d'une seconde chance aux faillis honnêtes ; meilleure offre d'informations ; et utilisation des technologies numériques afin d'alléger le poids des formalités administratives et de faciliter la collaboration entre les entreprises et les citoyens.

### Questions à examiner

1. Les initiatives prises par les pouvoirs publics afin d'instaurer un environnement économique propre à offrir des règles du jeu équitables favorisant le développement des PME et de l'entrepreneuriat ont-elles été efficaces ? Comment surmonter les obstacles qui subsistent ?
2. Lorsqu'ils mettent au point la réglementation, dans quelle mesure les pouvoirs publics doivent-ils tenir compte des caractéristiques des PME telles que la taille, l'âge ou le secteur ?
3. Comment les pouvoirs publics peuvent-ils simplifier la réglementation des PME tout en préservant les mesures incitant ces entreprises à se développer ? Les efforts de simplification ont-ils permis de stimuler l'investissement des PME ?

### Quels enjeux ?

Un environnement réglementaire positif et transparent est essentiel pour l'entrepreneuriat et le développement des PME à tous les stades du cycle de vie de l'entreprise – entrée, investissement et développement, transmission et sortie. Alléger le poids de la réglementation pour les PME peut faciliter leur intégration dans l'économie formelle, contribuer à améliorer leur productivité et leur compétitivité, et leur permettre de renforcer leur participation à une économie mondialisée et d'en tirer parti.

### Quelles tendances et quels défis ?

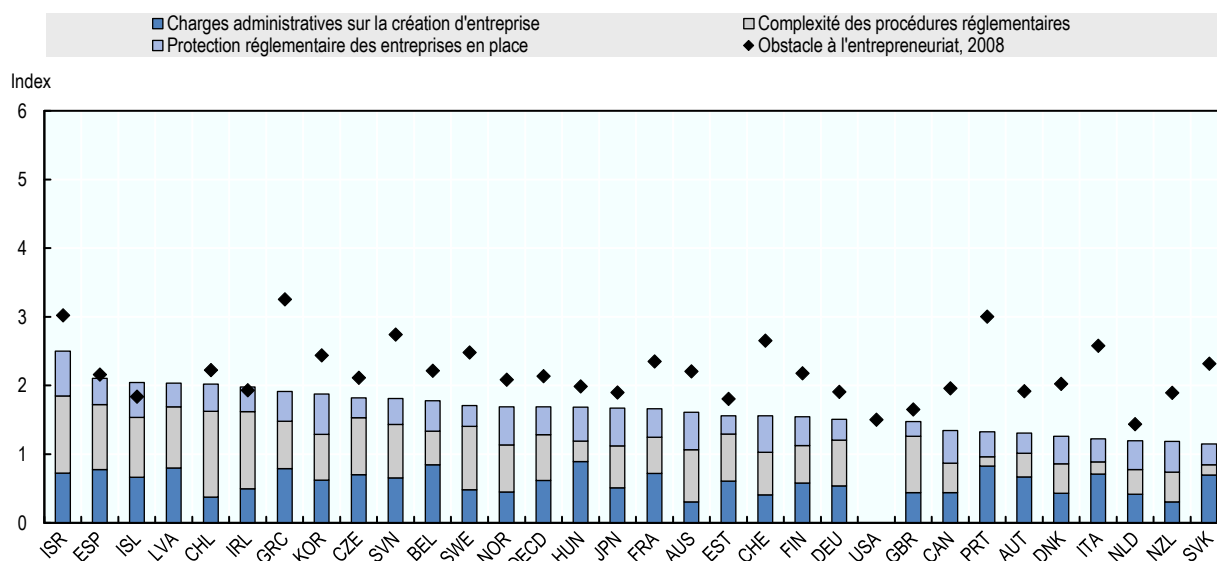
**Les PME ont en général plus de difficulté que les grandes entreprises à appréhender le cadre réglementaire et intégrer les normes applicables.** De même, elles consacrent

généralement une part plus élevée de leurs ressources aux fonctions administratives (OCDE, 2017). À titre d'exemple, environ 12 % des PME européennes citent la réglementation comme leur contrainte la plus pressante, contre 16 % en 2016 (enquête SAFE de la BCE/CE de 2017 sur l'accès des PME aux financements). Pour les PME désireuses de s'intégrer sur les marchés mondiaux et dans les chaînes de valeur mondiales (CVM), les divergences de réglementation entre pays peuvent constituer une strate de difficultés supplémentaire. Ainsi, interrogées à propos des barrières commerciales, 38 % des PME présentes sur l'internet citent la différence de la réglementation étrangère comme la principale entrave à l'exportation en 2017 (Enquête *Future of Business*, 2017).

**Dans la plupart des pays de l'OCDE, les obstacles réglementaires à l'entrepreneuriat ont tendance à reculer** (graphique 1). Au cours de la décennie écoulée, les réformes en ce sens ont notamment visé l'allègement de la charge administrative pour les jeunes entreprises, l'abaissement les barrières juridiques à l'entrée et la réduction du coût de la discipline dans différents domaines de la réglementation (environnement, droit du travail, normes et certification, par exemple). Ainsi, entre 2008 et 2013, dans les pays de l'OCDE, le nombre de jours requis pour créer une entreprise a été ramené de 14 à 6 et le coût de la procédure exprimé en proportion du revenu par habitant, de 5 % à 2 % (valeurs médianes). Au Portugal, une réforme adoptée en 2005 a réduit à une heure environ le délai nécessaire à la création d'une entreprise, auparavant de plusieurs mois, et le coût d'établissement à moins de 400 EUR contre 2 000 EUR précédemment. Au Chili, depuis mai 2013, un guichet unique virtuel permet désormais de créer une entreprise en un jour, avec une seule démarche comportant un minimum de formalités administratives et sans frais. Par ailleurs, une tendance claire à l'assouplissement des règles de protection de l'emploi s'observe sur la période de 2008 à 2013, principalement en ce qui concerne les licenciements individuels et collectifs de salariés sous contrat à durée indéterminée.

**Graphique 1. Obstacles à l'entrepreneuriat, 2008 et 2013**

Les indices varient de 0 à 6 (du degré de restriction le plus faible au plus élevé).



Note : Le chiffre de 2013 n'est pas disponible pour les États-Unis.

Source : OCDE (2017), d'après les *Statistiques de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits* (base de données).

**La complexité des procédures réglementaires demeure néanmoins un obstacle majeur à l'activité entrepreneuriale.** Si d'importants progrès ont été faits dans la communication et la simplification des normes et procédures, des difficultés subsistent en raison de l'enchevêtrement des systèmes d'autorisations et de permis. Certains pays prennent des mesures pour réduire la complexité des systèmes d'autorisation. En Israël par exemple, une réforme du système de licence d'activité a été promulguée en 2012 afin d'uniformiser les obligations d'autorisations au plan national et rendre plus difficile l'ajout d'exigences locales aux exigences nationales (OCDE, 2016). Depuis décembre 2017, une nouvelle résolution gouvernementale permet de classer les entreprises selon différentes catégories de risques environnementaux et de réduire les exigences requises pour l'obtention d'autorisations dans les secteurs présentant peu de risques.

Les initiatives récentes visant à résoudre les problèmes qui persistent portent principalement sur l'allégement de la bureaucratie pour les entreprises et sur l'amélioration de la transparence et de l'efficacité économique de la réglementation administrative. Le Danemark a ainsi lancé en 2012 le *Business Forum for Simpler Rules*, fondé sur le principe « appliquer ou expliquer », pour recenser les points de la réglementation des entreprises perçus comme les plus contraignants par les intéressées et proposer des simplifications. Au Danemark et en Suède, la consultation avec le secteur privé est encouragée par les programmes de « chasse aux lourdeurs » (*Burden Hunt Programmes*), qui impliquent les fonctionnaires dans l'élaboration d'une réglementation intelligente susceptible de réduire la paperasserie. Au Royaume-Uni, de 2011 à 2013, le site internet *Red Tape Challenge* (« Défi paperasserie ») a encouragé un débat ouvert, en demandant aux participants comment les buts de la réglementation existante peuvent être atteints de la manière la moins pesante possible. Les observations recueillies ont été utilisées par les autorités pour élaborer un ensemble de 3 000 réformes destinées à réduire les formalités administratives.

**Également utiles sont les organes qui se consacrent à aider les PME et les créateurs d'entreprises à maîtriser l'environnement réglementaire, notamment par l'ouverture de services en ligne,** et à interagir avec les organismes officiels, comme les « guichets uniques » numériques créés pour servir de point d'accès unique aux services publics. Dans ce contexte, le recours aux technologies numériques offre un potentiel de rationalisation supplémentaire des procédures, en particulier pour les PME. En République slovaque, par exemple, la mise en place d'une procédure de consentement implicite et la création en 2013 d'un point de contact unique pour traiter les notifications et les autorisations via Internet ont simplifié le processus d'établissement et d'exploitation d'une entreprise. En 2017, la Suisse a lancé *EasyGov.swiss*, un portail en ligne exclusivement dédié aux entreprises. Centralisée et axée sur le client, son approche des relations entre les entreprises et les pouvoirs publics permet de dépasser les cloisonnements entre les organismes publics et les administrations fédérales.

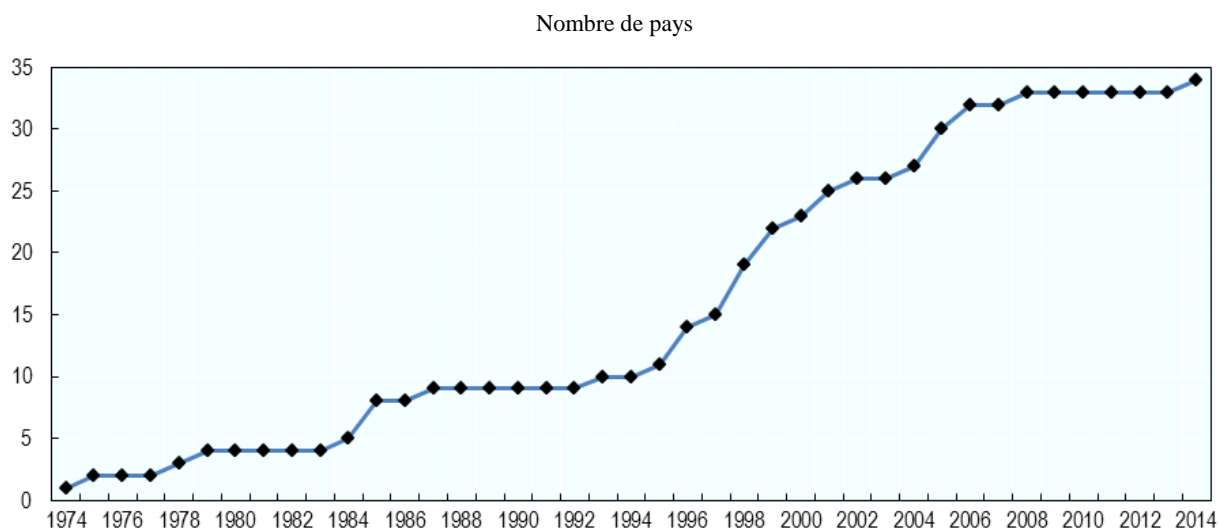
L'analyse d'impact de la réglementation (AIR)<sup>1</sup> est aussi devenue une pratique courante dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 2) ; elle comprend le plus souvent des évaluations de l'impact pour les PME, même si dans certains pays, cela ne porte que sur les principaux textes réglementaires ou sur certaines instances de réglementation. Au

---

<sup>1</sup> L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est une démarche systémique d'évaluation critique des effets positifs et négatifs de la réglementation en projet ou en vigueur, ainsi que des substituts non réglementaires, au moyen de différentes méthodes. Dans de nombreux pays de l'OCDE, l'AIR est devenu un élément essentiel d'une approche de l'action publique fondée sur les faits.

Mexique, par exemple, le processus d’AIR prévoit d’importantes possibilités de consultation publique, ainsi que des mesures de sauvegarde permettant une prise en compte des observations des parties prenantes, notamment de longues périodes de consultation sur le projet d’AIR (OCDE, 2015a).

**Graphique 2. Évolution de la pratique de l’analyse d’impact de la réglementation (AIR) dans la zone OCDE**



Source : Perspectives de l’OCDE sur la politique de la réglementation 2015.

**L’inefficacité des régimes de faillite nuit au dynamisme des entreprises, à la restructuration d’entreprises viables et à l’accès des PME au financement extérieur.**

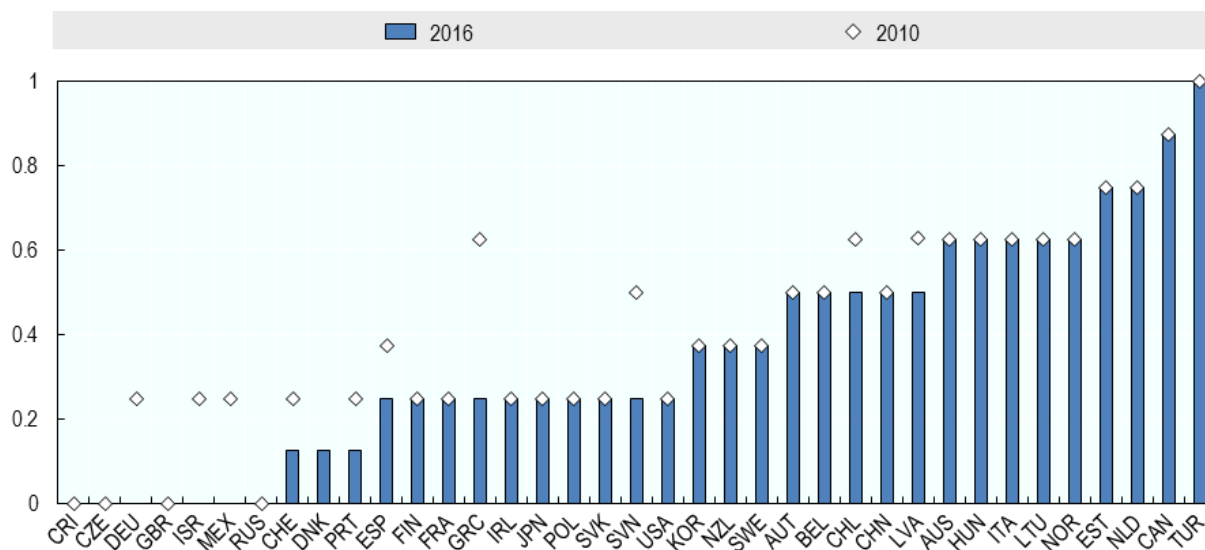
Dans certains pays, le traitement des patrons de micro-entreprises et de petites entreprises individuelles en faillite est très sévère et engage pleinement la responsabilité individuelle pendant de nombreuses années après la liquidation de l’entreprise. Des processus longs et compliqués peuvent porter un lourd préjudice au capital et à la réputation des chefs de petites entreprises et hypothéquer fortement leurs chances de recréer une entreprise. De plus, la crainte de la stigmatisation sociale, des conséquences juridiques et de l’incapacité à rembourser ses dettes est plus forte dans certaines régions, comme en Europe, en raison notamment de délais d’apurement de la dette (c’est-à-dire le délai entre la liquidation de l’annulation formelle de la dette) beaucoup plus longs.

Les réformes en la matière ont été particulièrement lentes, et les efforts ont porté principalement sur la prévention et la rationalisation (avec la mise en place de régimes de pré-insolvabilité). C’est particulièrement le cas en Europe même si les PME ne disposent de systèmes d’alerte précoce et de procédures d’insolvabilité spécifiques que dans un tiers environ des pays de l’OCDE (Adalet et al., 2017). Entre 2010 et 2016, les obstacles à la restructuration d’entreprise sont restés stables ou ont légèrement reculé dans la plupart des pays. En particulier, le délai d’apurement – et, partant, le coût personnel de la faillite pour l’entrepreneur – reste long dans beaucoup de pays de l’OCDE (graphique 3).



**Graphique 3. Obstacles à la restructuration des entreprises**

Échelle de 0 (faibles obstacles) à 1 (obstacles importants)



Source : Adalet et al., 2017. Calculs effectués à partir des réponses au questionnaire de l'OCDE sur les régimes d'insolvabilité.

**Les petites et les jeunes entreprises supportent de manière disproportionnée le coût et la complexité élevés du respect des obligations fiscales.** Compte tenu de l'importance des coûts fixes de la discipline fiscale (ex. : tenue de comptabilité, déclarations et procédures de paiement), les petites entreprises sont désavantagées par rapport aux grandes. Pour les jeunes entreprises, qui sont en général aussi de petite taille, le coût élevé de la discipline fiscale et la complexité des régimes fiscaux peuvent exacerber les contraintes de ressources et de trésorerie qu'elles rencontrent souvent dans les premiers stades de leur développement, et faire obstacle à leur intégration dans l'économie formelle. Pour certaines petites entreprises, le coût de la discipline fiscale excède même parfois le montant de l'impôt acquitté. Ces dernières années ont vu se dessiner un effort de simplification de la discipline fiscale pour les PME, selon une vision plus systémique de leur environnement économique et de leurs activités. L'idée est de mettre davantage l'accent sur la discipline fiscale dès le début, de manière à ce qu'elle découle naturellement des étapes suivies par l'entreprise dans ses opérations. Ainsi, au Chili, un système de facturation électronique permet aux entreprises contribuables d'émettre et de recevoir les factures, qui sont immédiatement accessibles à l'administration fiscale, et fournit sans frais un système de comptabilité simple et complet. Toutefois, en dépit des réformes nombreuses de ces dernières années, la discipline fiscale reste un défi pour les PME. Si la déclaration électronique et les changements dans le système de paiement ont globalement réduit le nombre de paiements requis des entreprises, le temps nécessaire au respect des obligations reste stable dans la plupart des pays (OCDE, 2015b, 2017).

**Si l'absence de transparence et la corruption dans le secteur public pénalisent toutes les entreprises, elles posent des problèmes particuliers aux PME,** qui, souvent, ne sont pas équipées pour faire face à l'opacité du secteur public, concevoir et mettre en œuvre des stratégies de lutte contre la corruption et mettre en avant leurs besoins en l'absence d'un cadre établi de participation à l'action publique. La plupart des pays de l'OCDE accélèrent la mise en œuvre de l'ouverture des données publiques, afin d'accroître la

transparence, de faciliter l'accès aux informations et d'ouvrir aux citoyens, aux entreprises et aux organisations de la société civile des possibilités de réutiliser les données autrement. Aux États-Unis par exemple, un portail dédié fournit au public un accès aux corpus réglementaire fédéral ainsi qu'un outil permettant de formuler des commentaires et d'influer sur le processus d'élaboration de la réglementation. Plusieurs pays de l'OCDE ont en outre adopté des principes de transparence pour les activités de représentation d'intérêts (*lobbying*) (OCDE, 2017).

## Quels domaines clés pour l'action publique ?

Les données empiriques internationales incitent à penser que différents types de charges réglementaires peuvent avoir une plus grande importance pour les PME que pour les grandes entreprises, leur impact étant fonction du cadre macroéconomique général, de l'héritage institutionnel et de la structure des institutions, ainsi que de la configuration sectorielle de l'économie. Dans le même temps, des politiques différenciées en fonction de la taille des entreprises, qui visent à alléger le poids de la réglementation pour les PME de moins d'un certain nombre de salariés, peuvent aussi produire des effets contraires en décourageant ces entreprises de grandir (OCDE, 2015).

Face à la complexité croissante des économies et à l'apparition de nouveaux besoins sociétaux, la réglementation doit évoluer sans s'alourdir et sans dégrader ses coûts relatifs. Il est donc évident qu'il n'existe pas de modèle unique pour la réforme de la réglementation, mais que les réponses de l'action publique doivent être adaptées au contexte, tout en suivant les principes des bonnes pratiques établies en matière de réforme réglementaire, comme l'indique la **Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires de 2012**. Les pouvoirs publics doivent s'intéresser particulièrement aux points ci-dessous.

- **Améliorer l'efficacité des procédures de faillite et favoriser l'octroi d'une seconde chance aux chefs d'entreprise honnêtes.** Il peut s'agir, par exemple, de réduire le délai d'apurement, ce qui allège le fardeau administratif pesant sur l'entrepreneur durant la procédure de faillite. Dans plusieurs pays, l'apurement est automatique et ne nécessite pas de décision judiciaire supplémentaire.
- **Faciliter la discipline fiscale.** Simplifier le processus, en particulier par le recours aux technologies, peut être un outil puissant pour améliorer la discipline et la rendre moins coûteuse. Certains avantages fiscaux peuvent aider à soutenir la création de PME et leur croissance. Pour atteindre leurs objectifs stratégiques de façon économiquement rationnelle et ne pas créer de distorsions ou de complexités supplémentaires, de telles mesures doivent toutefois être soigneusement ciblées.
- **Réduire la paperasserie pour les entreprises.** La consultation du secteur privé et un dialogue suivi avec les citoyens peuvent aider les fonctionnaires à élaborer une réglementation intelligente qui réduise la paperasserie. Un instrument de plus en plus utilisé pour maîtriser la charge administrative qui pèse sur les entreprises est la règle du « un pour un » (ou « une suppression pour une création »), selon laquelle le législateur doit supprimer un règlement chaque fois qu'il en introduit un nouveau imposant un fardeau administratif aux entreprises. Dans le même temps, dans différents domaines – par exemple la protection des travailleurs – l'action publique doit prendre en considération les arbitrages éventuels et trouver

un juste équilibre entre exemptions ou simplifications réglementaires, et conformité aux normes.

- **Renforcer l'intégrité et la transparence du secteur public et mener des analyses d'impact de la réglementation (AIR) pour accroître l'efficacité de la réglementation et évaluer ses implications pour les PME.** Des cadres réglementaires peuvent aider les autorités de réglementation à analyser l'impact de la législation sur les PME et à examiner la possibilité d'options réglementaires souples qui réduisent les coûts pour les petites entreprises. Au niveau de l'UE, le « test PME » contribue à la mise en œuvre du principe « Priorité aux PME », par l'analyse des effets possibles sur les PME des propositions de législation européenne ; il comprend : i) la consultation des parties prenantes des PME ; ii) l'identification des entreprises concernées ; iii) le calcul de l'impact sur les PME (analyse coûts-avantages) ; et iv) l'évaluation des mécanismes alternatifs et des mesures d'atténuation. Pour les règlements importants, des groupes de consultation et des jurys peuvent intervenir pour produire des tests complets d'impact de la réglementation sur les PME. Un organe chargé du contrôle de la réglementation, établi à proximité du centre du gouvernement, peut faire en sorte que la réglementation soit au service de la politique du gouvernement dans son ensemble, étant entendu que la solution institutionnelle spécifique doit être adaptée à chaque système de gouvernance.

## Bibliographie

Adalet McGowan, M., D. Andrews et V. Millot (2017), « Insolvency regimes, zombie firms and capital reallocation », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 1399, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5a16beda-en>.

Facebook, OCDE et Banque mondiale (2017), Enquête Future of Business, « Commerce international », voir : <https://eu.futureofbusinesssurvey.org>.

OCDE (2017), *Small, Medium, Strong. Trends in SME Performance and Business Conditions*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264275683-en>.

OCDE (2016), *SME and Entrepreneurship Policy in Israel 2016*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262324-en>.

OCDE (2015a), *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264245235-fr>.

OCDE (2015b), *Taxation of SMEs in OECD and G20 countries*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264243507-en>.

OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209039-fr>.

Plus d'informations : [oe.cd/SMEs](http://oe.cd/SMEs)

---

**Suivez-nous sur Twitter: OECD SMEs, Regions, Cities**



@OECD\_local #OECDsme

