



FCEI

Recherche



« Vous n’avez pas rempli vos formulaires! »
– *Roz, Monstres inc.*¹

La réglementation dans les PME du Québec

Pierre Emmanuel Paradis, économiste principal
Octobre 2003

RÉSUMÉ

En contrepartie des bénéfices qu’elle produit, la réglementation impose des coûts énormes aux individus, aux entreprises et aux gouvernements. En particulier, ce fardeau est assumé de façon disproportionné par les PME, qui ne disposent pas des structures ou du personnel pour le gérer efficacement.

Cette étude s’attarde à l’impact de la réglementation sur les PME du Québec. D’abord, les coûts directs de la réglementation sont estimés, faisant ressortir entre autres les écarts considérables existant à cet égard entre les différentes tailles d’entreprise. De plus, le rapport identifie les lois que les PME souhaiteraient voir réformées, incluant les raisons sous-tendant ces opinions et les avenues d’amélioration suggérées. Enfin, les principales solutions envisagées afin d’assouplir et de simplifier la réglementation sont passées en revue, incluant certaines propositions novatrices.

1. INTRODUCTION

Qui n’a pas tremblé de frayeur en entendant Roz, l’énorme limace du film *Monstres inc.*, prononcer cette phrase pétrifiante! Par la grande qualité de la composition du personnage, ainsi que le caractère incisif et glacial de ses répliques, les créateurs de Pixar ont réussi à marquer non seulement l’imaginaire des enfants de tous âges mais aussi celui des entrepreneurs, qui doivent composer au quotidien avec le fardeau de la réglementation, ainsi que la menace constante de sanction en cas de non-conformité.

Naturellement, les petites et moyennes entreprises (PME) québécoises doivent mettre en marché des biens et services dont les caractéristiques soient conformes aux considérations élémentaires de sécurité, de qualité et de protection auxquelles il est raisonnable de s’attendre et ce, tant pour

¹ Cette citation provient du personnage nommée Roz du film *Monstres inc.* de Pixar / Disney.

les utilisateurs que pour les non-utilisateurs de leurs produits. C'est donc le rôle de la réglementation (et des tâches administratives en découlant) de s'assurer que ces conditions de base soient respectées. Toutefois, ces normes demeurent pertinentes dans la mesure où elles contribuent à l'atteinte de ces objectifs fondamentaux, sans plus. En effet, la sur-réglementation et l'imposition de règles compliquant ou alourdissant inutilement les opérations courantes des PME doivent être identifiées, dénoncées et, autant que possible, corrigées.

À ce titre, le fardeau réglementaire est l'un des sujets qui préoccupe le plus les PME et pour cause. En effet, la présente étude démontre que la réglementation affecte d'une manière disproportionnée ces petites entreprises, ce qui limite d'autant leur compétitivité par rapport aux plus grandes firmes, mieux outillées pour faire face à cette réalité. Or, sachant que plus de neuf entreprises sur dix comptent moins de 20 employés et que la PME crée 80 % des nouveaux emplois dans l'économie, le Québec a tout intérêt à s'attarder à la problématique de la réglementation. En outre, l'allègement de l'impact réglementaire sur les PME leur permettra de canaliser leurs efforts vers ce qu'elles font le mieux, c'est-à-dire créer des emplois et générer de la prospérité économique.

Ce rapport comporte trois sections. D'abord, la section 2 présente une estimation des coûts réglementaires que doivent assumer les entreprises du Québec, ainsi qu'une appréciation des normes ou lois les plus contraignantes à leurs yeux. La section 3 expose les solutions pertinentes en la matière, notamment celles proposées par le rapport Dutil sur l'allègement réglementaire. En guise de conclusion, la section 4 rappelle l'importance de ce chantier sur la prospérité économique du Québec. La définition et les concepts économiques de base relatifs à la réglementation sont brièvement introduits en annexe.

2. LES PME DU QUÉBEC ET LA RÉGLEMENTATION

Cette section analyse l'impact de la réglementation sur la PME québécoise, notamment en fonction de la taille de l'entreprise. Certains constats relatifs aux règles et lois contraignant davantage les dirigeants d'entreprise sont aussi présentés. Les résultats suivants proviennent du sondage de la FCEI intitulé *Spécial Réglementation* et conduit auprès de PME québécoises durant l'été 2003. Un total de 1 521 firmes ont fourni des réponses validées à ce sondage, ce qui représente une marge d'erreur de 2,5 %, 19 fois sur 20.

2.1 La taille de l'entreprise : une variable de première importance

La taille de l'entreprise est une des variables fondamentales à considérer dans l'analyse des coûts et des bénéfices de la réglementation.

Ainsi, les **bénéfices** de la réglementation tendent à être plutôt stables selon la taille. Par exemple, les bénéfices associés aux réglementations portant sur des domaines aussi vastes et variés que l'environnement, les produits de consommation, le réseau routier, les produits agricoles, la sécurité aéroportuaire ou l'hydroélectricité sont relativement uniformes pour chaque « unité de produit réglementé consommé ». En théorie, certains facteurs peuvent faire varier les avantages réglementaires à mesure que change la taille des firmes, notamment les économies d'échelle liées à la surveillance. Toutefois, à notre connaissance, ces effets théoriques n'ont pas été mesurés empiriquement pour le cas particulier de la réglementation d'entreprises au Canada.

À l'opposé, les **coûts** unitaires de la réglementation sont fortement décroissants à mesure que croît la taille de la firme. Autrement dit, il est plus coûteux pour les entreprises de petite taille de se conformer aux règles et normes gouvernementales que pour les plus grandes firmes².

La combinaison de ces deux réalités (bénéfices uniformes et coûts décroissants selon la taille) fait en sorte que si une réglementation produit des bénéfices nets positifs, ces derniers se matérialisent le plus souvent pour les entreprises d'une certaine taille, qui varie entre 20 et 50 employés, tandis que les plus petites firmes subissent souvent des bénéfices nets négatifs (donc, un coût net). L'axe principal des solutions envisagées à ce titre consiste à ajuster les dispositions de la réglementation selon la taille de l'entreprise (voir section 3.2).

2.2 Les coûts de la réglementation au Québec

Le tableau 1 présente les ressources directement engagées par les PME québécoises en vue de se conformer à la réglementation gouvernementale. Lorsque ces énergies ne sont pas déployées à l'interne, les entreprises paient des honoraires à des firmes externes pour qu'elles fassent une partie du travail à leur place.

² Entre autres, une étude de l'OCDE identifie trois sources de l'impact proportionnellement plus élevé des coûts administratifs et de conformité à la réglementation pour les PME : a) l'importance de la portion fixe des coûts, b) les coûts de base élevés ainsi que c) la diversion de l'activité entrepreneuriale. Source : OECD, *Businesses' Views on Red Tape: Administrative and Regulatory Burdens on Small- and Medium-Sized Businesses*, 2001.

Tableau 1
Ressources directement consacrées à la conformité réglementaire
par les PME du Québec selon la taille de l'entreprise

		Taille de l'entreprise				
		0-4	5-19	20-49	50-99	100+
A	Heures totales - paperasse et conformité réglementaire	33,6	69,2	42,7	60,8	111,8
B	Rémunération horaire moyenne (base 40 heures)	13,18 \$	12,48 \$	13,48 \$	14,33 \$	16,19 \$
C (= A x B)	Coût direct en salaires par année (52 semaines)	23 028 \$	44 919 \$	29 925 \$	45 314 \$	94 151 \$
D	Honoraires professionnels pour conformité	7 216 \$	6 946 \$	13 877 \$	36 630 \$	40 861 \$
E (= C + D)	Coût direct annuel de la conformité réglementaire	30 243 \$	51 866 \$	43 802 \$	81 944 \$	135 012 \$
F	Nombre moyen d'employés par entreprise	2,6	9,2	29,2	61,2	201,3
G (= E/F)	Coût direct de la conformité réglementaire par employé	11 814 \$	5 619 \$	1 499 \$	1 339 \$	671 \$

Sources : A, D et F : FCEI, Sondage du Québec *Spécial Réglementation*, 2003, n = 1 521
 B : Institut de la statistique du Québec, *Flash-Info*, Juin 2003

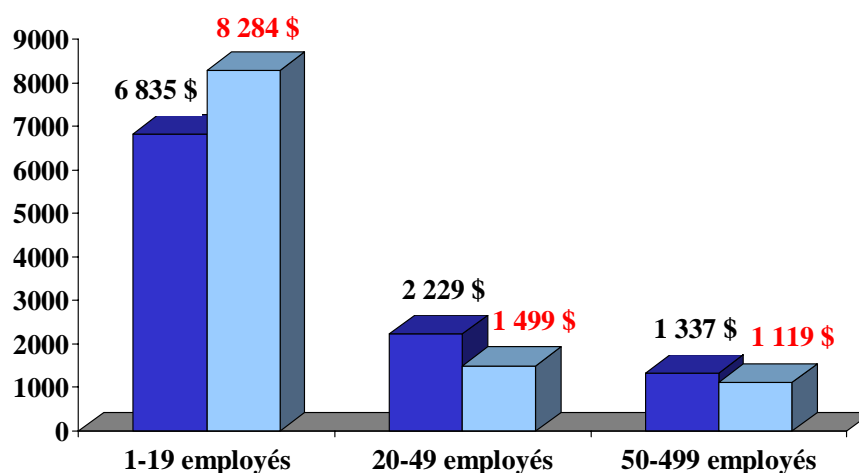
Les constats découlant de ce tableau concernent la nature et l'ampleur des efforts directement consentis à la paperasse et la conformité réglementaire, ainsi que les coûts que cela entraîne :

- les efforts internes consacrés à remplir de la paperasse et à se conformer à la réglementation (ligne A) augmentent entre la première et la deuxième catégorie de taille d'entreprise, soit de 34 à 69 heures respectivement. Toutefois, dans l'entreprise de 20 à 49 employés, ces heures totales chutent à 43. En parallèle, les montants versés à ces fins en honoraires doublent (ligne D), passant de moins de 7 000 \$ à 13 900 \$. Le même phénomène s'observe entre les catégories 20-49 et 50-99 : les heures augmentent peu, tandis que les honoraires sont multipliés par 2,6. En somme, il se dessine deux niveaux de transfert à l'externe du fardeau réglementaire à mesure que croît l'entreprise, soit à partir de 20 employés et de 50 employés;
- le coût direct réglementaire par employé est très largement supérieur pour les petites firmes que pour les plus grandes, résultat de l'impact de la fixité et du niveau élevé de ces frais. Ainsi, les entreprises comptant moins de cinq employés assument des coûts de 11 800 \$ par employé, soit près du double de la charge incombant aux PME ayant de 5 à 19 employés (5 600 \$ par employé). Ce niveau enregistre une nouvelle chute pour les 20 à 49 employés (1 500 \$), pour décroître plus lentement par la suite.

En guise de comparaison, la figure 1 représente une juxtaposition de ces résultats avec ceux d'une évaluation réalisée par l'OCDE auprès de 10 de ses pays membres³.

³ Ces dix pays en question sont l'Australie, l'Autriche, la Belgique, la Finlande, l'Islande, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, le Portugal, l'Espagne et la Suède. Source : OECD, *Businesses' Views on Red Tape: Administrative and Regulatory Burdens on Small- and Medium-Sized Businesses*, 2001.

Figure 1
Coûts unitaires directs de la réglementation dans les PME – Dollars par employé
Québec (bleu pâle) et pays de l'OCDE (bleu foncé)



Sources : OCDE (2001) et FCEI, Sondage du Québec, *Spécial Réglementation*, 2003 (n=1 521)

En transposant les résultats de la présente enquête à ces catégories, il en résulte que les plus petites PME du Québec doivent verser un coût supérieur à celles de l'OCDE (8 284 \$ par employé) mais inférieur dans les entreprises des deux autres catégories (1 499 \$ et 1 119 \$ par employé, dans l'ordre). Ainsi, il est raisonnable de croire que les efforts d'allègement réglementaire ont, à ce jour, été profitables pour les firmes québécoises de 20 employés et plus mais qu'il reste du chemin à parcourir dans le créneau des plus petites entreprises. Fait à noter, ces dernières représentent 90 % des employeurs du Québec, un volume considérable.

À partir de ces résultats, l'importance relative des ressources consacrées directement à la paperasse et la conformité réglementaire a été estimée pour l'ensemble de l'économie du Québec. Pour ce faire, le coût de la réglementation par emploi a été multiplié par le nombre total d'emplois au Québec pour chacune des catégories de taille d'entreprise. Ainsi, le seul coût direct d'administration de la réglementation pour les entreprises du Québec s'élève à 7,4 milliards de dollars, ce qui représente 3,0 % du produit intérieur brut (PIB) provincial⁴.

Il importe de souligner que ces estimations ne comprennent qu'une partie des coûts associés à la réglementation, excluant notamment⁵ :

- les coûts directs non salariaux qui doivent être payés durant les activités liées à la conformité réglementaire (loyer, électricité, etc.). Pour tous types d'activités confondus, ces frais représentent environ 89 % des coûts salariaux;

⁴ FCEI, Sondage du Québec, *Spécial Réglementation*, 2003, n = 1 521; Institut de la statistique du Québec, *Flash-Info*, Juin 2003; Statistique Canada, PIB de 2002 en dollars courants.

⁵ Pour un exemple d'estimation de ces coûts dans un cas concret, voir l'étude suivante, disponible gratuitement sur le site Internet de la FCEI (www.fcei.ca/quebec): FCEI et Cabinet-conseil JG Duchaine, *Les coûts économiques du Projet de loi modifiant la Loi sur les normes du travail du Québec : une étude de cas*, Décembre 2002.

- les coûts indirects, ayant ou non un impact sur les activités courantes de l'entreprise : pertes de productivité, détournement de l'activité entrepreneuriale, etc. Leur nature et leur importance varient de façon marquée selon les divers éléments d'application des réglementations⁶;
- les coûts de transfert, qui se traduisent par l'engagement de ressources par les entreprises afin de maintenir ou de dénoncer la situation dans laquelle elles se trouvent en raison de certaines lois ou normes. Une étude de la US Small Business Administration les estime à 40 % des coûts totaux liés aux réglementations fédérales;
- les coûts assumés par les ménages pour les réglementations propres aux individus, notamment la fiscalité, le transport, les règlements municipaux liés aux résidences, etc.;
- les coûts en salaires, fournitures, infrastructures, etc. de toutes les activités gouvernementales liées à la réglementation⁷.

Sur la base des informations précédentes, on estime que ces coûts totaux avoisinent les 12 % à 13 % du PIB québécois. Un estimé global et exhaustif de l'ensemble des coûts de la réglementation pour l'économie du Québec reste toutefois à établir.

2.3 Les lois les plus contraignantes

La seconde partie du sondage s'est intéressé aux revendications concrètes des dirigeants de PME. Ainsi, ces derniers devaient citer une seule loi qu'ils souhaitent voir réformée (voir tableau 2).

Tableau 2
Palmarès des lois les plus contraignantes aux yeux des PME – 2003

Rang	Loi(s)	% total	Lien avec la taille
1	Lois fiscales, Québec et Canada	38,4 %	Décroissant
2	Loi sur l'assurance-emploi	15,3 %	Décroissant
3	Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles (CSST)	14,8 %	Croissant
4	Loi sur le développement de la formation de la main-d'œuvre (1 %)	10,3 %	Stable
5	Loi sur les normes du travail	8,6 %	Stable
6	Loi R-20 (construction)	6,9 %	Non disponible
7	Loi sur l'équité salariale	3,3 %	Non disponible
8	Autres	2,5 %	Non applicable

Source : FCEI, Sondage du Québec Spécial Réglementation, 2003, n = 1 521

Note : Un lien croissant (décroissant) avec la taille signifie que la part des PME souhaitant une réforme augmente (diminue) à mesure que la taille de l'entreprise croît

⁶ À titre d'exemple, l'impact de l'allongement des absences non rémunérées permises par la nouvelle *Loi sur les normes du travail* se traduit par environ un tiers de coûts directs (maintien des avantages sociaux) et deux tiers de coûts indirects (roulement additionnel du personnel, pertes de productivité liées au remplacement ou au non-remplacement, perte de flexibilité de gestion du fait de la réintégration dans les mêmes postes).

⁷ Selon Jones et Graf (2001), la part de l'État dans les coûts directs privés de la réglementation au Canada n'est que d'un vingtième.

Sans surprise, l'application réglementaire de la fiscalité cause le plus de tracas aux entreprises (38 %), suivie de loin par l'assurance-emploi et la CSST (15 % chacun). Fait à noter, en dépit de la présence d'une zone de texte libre dans cette question, le total combiné des autres réponses était plus faible que les sept choix proposés, ce qui indique que cette liste reflète bel et bien les points d'intérêt prioritaires des PME à ce sujet.

Les deux questions émanant naturellement de ces résultats sont : Quel est le problème avec chacune de ces lois? Comment peut-on le régler? Le tableau 3 présente la réponse à ces deux interrogations. En termes de difficultés, ces résultats réitérent le constat réalisé à maintes reprises à l'effet que les PME sont en général en accord avec la nature-même de la réglementation mais éprouvent des difficultés avec la paperasse et la conformité qui l'accompagnent. Cela est éloquemment illustré par le cas des lois fiscales, dont l'application présente est manifestement lourde et complexe. À l'opposé, l'assurance-emploi se démarque des autres lois, au sens où la récrimination principale tient à la déconnexion entre l'esprit de la loi (aide financière à une personne en période de recherche d'emploi) et son application.

Tableau 3
Justifications et avenues de réforme réglementaire
proposées par les PME du Québec – 2003

Quelle est la principale raison de réformer cette réglementation?	Réglementation concernée			
	Toutes confondues	Lois fiscales	Assurance emploi	CSST
Application déconnectée de sa raison d'être	28,8 %	24,2%	44,8%	18,8%
Inefficace (n'atteint pas ses objectifs, facile à contourner)	24,5 %	19,6%	27,9%	36,5%
Inefficiente (inutilement coûteuse à appliquer, trop complexe)	46,7 %	56,2%	27,3%	44,7%
Quelle serait la meilleure avenue d'amélioration de cette réglementation?	Réglementation concernée			
	Toutes confondues	Lois fiscales	Assurance emploi	CSST
En la réalignant vers ses objectifs fondamentaux	23,2%	15,4%	48,3%	19,4%
En éliminant les possibilités de contournement ⁸	13,9%	10,0%	15,1%	32,9%
En diminuant ses coûts d'application	18,8%	17,5%	14,0%	25,9%
En simplifiant ses dispositions et procédures	44,1%	57,1%	22,7%	21,8%

Source : FCEI, Sondage du Québec Spécial Réglementation, 2003, n = 1 521

Du côté des solutions avancées, elles sont conséquentes avec les sources de difficulté soulevées ci-haut. Ainsi, les PME estiment généralement que la simplification des dispositions et procédures est l'avenue à privilégier (44 %), ce qui est également le cas pour les lois fiscales (57 %). Alors que le réalignement vers ses objectifs fondamentaux serait la solution de choix du côté de l'assurance-emploi (48 %), l'élimination des possibilités de contournement (33 %) et la diminution des coûts d'application (26 %) seraient à envisager du côté de la CSST.

Entre autres, le sondage s'est intéressé à la *Loi sur les relations de travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, également

⁸ Cela concerne à la fois les employeurs et les employés.

connue sous le nom de Loi R-20 et qui régit l'industrie de la construction. En particulier, le sondage a demandé aux dirigeants d'entreprise dans quelle mesure il est possible de rendre cette loi plus concurrentielle et adaptée aux réalités économiques des PME. Ces réponses ont été compilées (a) pour toutes les PME et (b) pour celles ayant une certaine « proximité » avec cette loi, et donc une bonne connaissance de ses dispositions et de son application⁹.

Tableau 4
Propositions des PME pour améliorer la Loi R-20 sur l'industrie de la construction

	Toutes les PME	PME connaissant bien la Loi	Écart
Rien, la Loi est bien adaptée et efficace	4,9 %	3,3 %	-1,6 pt
Assouplir les méthodes de travail pour diminuer la durée des travaux	19,1 %	25,0 %	+ 5,9 pts
Ramener la rémunération (salaires et avantages) à un niveau concurrentiel	61,9 %	71,7 %	+ 9,8 pts
Éliminer les restrictions à l'entrée de nouveaux travailleurs	55,8 %	61,8 %	+ 6,0 pts

Source : Sondage du Québec Spécial Réglementation, FCEI, 2003, n = 1 521 PME

Au premier coup d'œil, la proximité entre les PME « initiées » et les autres est évidente. En effet, plus de 95 % des PME estiment que cette loi est mal adaptée et inefficace, ce qui est pratiquement identique aux réponses des firmes connaissant bien la Loi (3,3 %). Quant aux solutions, les deux groupes privilégient, dans des proportions similaires et dans le même ordre, de ramener la rémunération à un niveau concurrentiel, ainsi qu'éliminer les restrictions à l'entrée de nouveaux travailleurs. Entre autres, ce dernier aspect permettrait de réformer le système de cloisonnement des métiers appliqué dans cette industrie et, ainsi, d'atténuer les pénuries régionales artificielles de main-d'œuvre qui ont cours dans plusieurs corps de métier de ce secteur.

⁹ Pour être reconnu comme tel, une PME et/ou ses employés doivent être assujettie à la Loi ou embaucher des sous-traitants assujettis à la Loi ou les deux à la fois. Elles représentent 24,2 % des PME répondantes.

3. LES PISTES DE SOLUTION

Les sections précédentes illustrent certains des principaux problèmes que posent la réglementation aux PME, notamment les plus petites. À présent, comment s'attaquer à ce problème de manière efficace et cohérente? Heureusement, plusieurs éléments de solution sont déjà mis en œuvre à cet égard, signalant à chaque fois une vision éclairée de la situation et des mesures prometteuses de réduction de ce fardeau pour les entreprises. La principale initiative en ce sens est le Groupe conseil sur l'allégement réglementaire, qui propose périodiquement au gouvernement du Québec de nouvelles lignes directrices en vue de simplifier les procédures administratives pour les entreprises (section 3.1). Par ailleurs, la proposition de la FCEI concernant l'ajustement de la réglementation selon la taille de la firme, retenue par le Groupe conseil, représente à notre avis la voie à suivre en la matière (section 3.2). Finalement, deux autres chantiers spécifiques sont également en cours, soit ceux de Revenu Québec (simplification et assouplissement de la politique fiscale) et de la Régie des alcools, des courses et des jeux¹⁰.

Par ailleurs, une nouvelle mesure progressiste est présentée, soit l'intégration systématique d'un volet réglementation dans le processus budgétaire du gouvernement, avec les conséquences que cela implique sur l'évaluation des coûts réglementaires et la responsabilisation des cadres gouvernementaux (section 3.3).

3.1 Le rapport Dutil¹¹

Le 9 septembre dernier, le Groupe conseil sur l'allégement réglementaire a publié son rapport intitulé *Une Administration plus attentive aux entreprises Pour créer plus d'emplois et de richesse*. Réalisé conformément au décret 468-002 du 24 avril 2002, ce rapport passe en revue le degré de réalisation des recommandations de ces prédécesseurs, en plus de formuler une nouvelle série de propositions visant à simplifier les exigences et formalités administratives imposées aux entreprises québécoises. Les recommandations du rapport sont regroupées en trois thématiques :

- accélérer le déploiement d'une administration en ligne et d'un service de qualité;
- améliorer la gestion courante de la réglementation concernant les entreprises;
- inculquer à l'administration publique une préoccupation « entreprise ».

À ce sujet, le tableau 5 reprend certaines des faits saillants qui, à notre avis, semblent être les plus porteurs pour la PME. Parmi ceux-ci, deux méritent une attention particulière. Premièrement, la modulation de la réglementation selon la taille de l'entreprise est une avenue prometteuse, à un point tel que la prochaine sous-section y est consacrée. Le deuxième aspect concerne la nécessité pour le gouvernement de réaliser et de diffuser des études d'impact économique de qualité, et ce, avant l'adoption de la réglementation. Sur ce dernier point, il est plus que souhaitable d'accroître le niveau de transparence, qui a fait défaut récemment pour des réformes aussi majeures que la *Loi sur les normes du travail*, l'application de la Loi R-20 à la machinerie de production, ainsi que l'encadrement des activités de lobbying.

¹⁰ La nature précise et la portée de ces réformes restait à préciser au moment de la publication du présent rapport.

¹¹ Voir http://www.mce.gouv.qc.ca/f/publications/rapport_2003.pdf pour obtenir sans frais le rapport Dutil. La FCEI a activement contribué aux travaux du Groupe-conseil.

Tableau 5
Principales recommandations du rapport Dutil

Axe principal	Mesures proposées	Impact pour la PME
Administration en ligne	Adopter et mettre en place le principe de la collecte unique des renseignements auprès des entreprises, en vue de simplifier la mise à jour des renseignements d'identité et d'éliminer les redondances	Plus de 70 % des propriétaires d'entreprise sont favorables au partage d'informations de base. Recommandé par la FCEI depuis plusieurs années.
Administration en ligne	Offrir aux entreprises des services en ligne entièrement transactionnels leur permettant d'accéder et suivre leur dossier en temps réel	Utile pour les entreprises branchées, ce qui n'est pas le cas pour 40 % des plus petites.
Améliorer la gestion courante de la réglementation des entreprises	Simplifier le régime fiscal applicable aux PME, ainsi que la procédure d'étude d'impact sur l'environnement. Faire du numéro d'entreprise un identificateur unique pour les transactions avec les ministères	Revenu Québec reçoit 13 des 17 millions de formulaires envoyés par les ministères et organismes québécois par année. La FCEI participe aux efforts en ce sens.
Améliorer la gestion courante de la réglementation des entreprises	Réduire les exigences relatives à l'application de la <i>Loi sur le développement de la formation de la main-d'œuvre</i> (1%). Mettre en œuvre un système de remises périodiques au régime de santé et sécurité au travail en fonction des salaires versés	Deux recommandations de longue date de la FCEI. La loi sur la formation aurait eu l'effet inverse de son objectif initial en raison de la lourdeur des formalités qui y sont associées. La cotisation à la CSST entrera en vigueur en 2005.
Améliorer la gestion courante de la réglementation des entreprises	Harmoniser l'application de la réglementation du gouvernement du Québec avec celle des autres paliers de gouvernement et simplifier les exigences administratives municipales	Diminuerait les coûts de répétition et de redondance
Améliorer la gestion courante de la réglementation des entreprises	Établir des conditions favorables à la création et au développement des PME. Faciliter le démarrage d'entreprises, ainsi que la prestation d'aide financière gouvernementale	Le rapport Dutil suggère de créer une Charte québécoise des petites entreprises, à l'instar de celle existant dans l'Union européenne
Améliorer la gestion courante de la réglementation des entreprises	Moduler les exigences réglementaires en fonction de la taille des entreprises en relevant certains seuils d'exemption, en ajustant la fréquence des remises fiscales, en élargissant l'accès à la Cour des petites créances et en facilitant l'arbitrage à la Commission des normes du travail	Principale recommandation de la FCEI en termes d'allègement réglementaire. L'identification de mesures concrètes en ce sens est une valeur ajoutée supplémentaire et ouvre la voie à d'autres aménagements de ce type
Inculquer à l'administration publique une préoccupation « entreprise »	Rehausser la qualité des études d'impact sur les entreprises accompagnant les projets de loi ou de règlement et en assurer la diffusion	Beaucoup de travail reste à faire de ce côté, notamment du côté de l'estimation des avantages et coûts économiques. Pareille analyse constitue un intrant essentiel à la modulation selon la taille
Inculquer à l'administration publique une préoccupation « entreprise »	Poursuivre la révision de la réglementation, en collaboration avec les entreprises et évaluer les résultats des mesures de simplification, notamment la politique de réduction de 20 % du coût du fardeau réglementaire imposé aux entreprises	Beaucoup de travail reste à faire de ce côté, notamment pour donner suite aux recommandations passées du Groupe conseil
Inculquer à l'administration publique une préoccupation « entreprise »	Constituer un nouveau Groupe conseil	L'idée est de continuer à « chasser le naturel » pour qu'il ne revienne pas « au galop »

Source : Groupe conseil sur l'allègement réglementaire, *Une Administration plus attentive aux entreprises Pour créer plus d'emplois et de richesse*, Août 2003

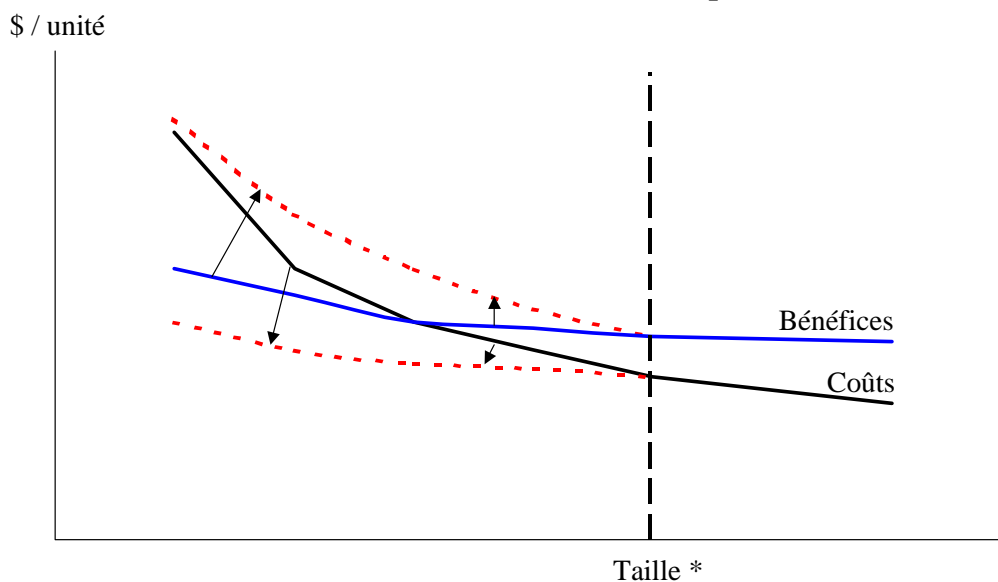
Le rapport Dutil contient plusieurs éléments positifs. Malheureusement, trop souvent les recommandations ne sont pas effectivement mises en œuvre. Un changement d'attitude est non seulement souhaitable mais insufflerait un dynamisme accru à l'économie et à la création d'emploi.

Depuis la publication du rapport, le Secrétariat à l'allégement réglementaire a été intégré officiellement au processus législatif, en tant que partie du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable. Il est à souhaiter qu'il s'agisse bel et bien d'une reconnaissance officielle de l'importance des efforts consacrés à la simplification et l'assouplissement de la réglementation.

3.2 La réglementation modulée en fonction de la taille : mode d'emploi

Le « désavantage réglementaire » de la PME est-il une réalité immuable? Est-ce que les PME sont condamnées à vivre avec une lourdeur réglementaire dépassant largement celle de leurs concurrentes de plus grande taille? La réponse à ces deux questions est non. Il est théoriquement et pratiquement possible d'ajuster la nature des règles, leur portée et leurs modalités d'application, de manière à minimiser ces effets défavorables sur les PME. À ce titre, la figure 2 présente les deux types d'ajustement pouvant être effectués en vue d'alléger le fardeau réglementaire des PME. Ces modifications consistent (a) à redresser les bénéfices ou (b) à diminuer les coûts associés à la réglementation pour les entreprises de plus petite taille.

Figure 2
Ajustements des bénéfices et coûts unitaires de la réglementation
en fonction de la taille de l'entreprise



Source : FCEI (2003), adapté de l'Australia Industry Commission (1997)

Or, la nature même et l'universalité des règles et normes fait en sorte qu'il est difficile d'en augmenter directement les bénéfices pour telle ou telle catégorie d'entreprise. Ici, deux avenues semblent porteuses. D'abord, il faut s'assurer que les réglementations ne sont pas des sources d'économies d'échelle significatives pour les grandes entreprises au détriment des PME. Une

seconde orientation serait de faire profiter les firmes d'un accès accru aux bénéfices d'une réglementation donnée, par exemple en facilitant les critères d'admissibilité à des allègements ou exemptions, ainsi qu'en améliorant la qualité de l'information disponible pour les PME.

Quant aux coûts de la réglementation, plusieurs opportunités existent pour les diminuer, afin que s'aplanisse le désavantage de la PME :

- baisser le coût global de la réglementation, ce qui se traduit par une réduction du niveau d'application des règles et, par conséquent, des frais globaux qui y sont liés;
- réduire la portion fixe des coûts réglementaires et prévoir des frais variables selon la taille de l'entreprise;
- simplifier les formalités administratives pour la PME ou pour les catégories d'entreprise désignées « à faible risque » en développant des formulaires simplifiés;
- favoriser une plus grande collaboration entre ministères pour partager l'information et éviter les duplications d'efforts en ce sens de la part des PME et des autres entreprises;
- accélérer le traitement des différends pour tous et, notamment, simplifier les processus pour les PME;
- assurer une veille constante des réglementations existantes ou nouvelles, afin qu'elles soient révisées selon l'évolution du contexte sectoriel des entreprises;
- réduire le nombre de points d'entrée initiale, ce qui peut être fait en créant un guichet unique « Réglementation », à l'instar des domaines suivants qui en bénéficieraient aussi : « Fiscalité », « Financement » et « Commerce international ».

Parfois, l'application de telles solutions n'est pas possible ou difficile en pratique. Il convient alors d'envisager une solution de second ordre, consistant à exclure les PME de certaines dispositions qui (a) les désavantagent fortement sur le plan des bénéfices nets unitaires (coût net pour les petites entreprises, bénéfice net pour les grandes) et (b) ne correspondent pas à des réalités vécues dans un contexte de PME.

3.3 L'intégration de la réglementation au processus budgétaire

Les coûts économiques imposés aux entreprises et aux ménages sont le principal irritant concret de la réglementation. Toutefois, un autre aspect de l'exercice constitue un obstacle fondamental à la mise en place d'un cadre d'analyse et de solution réellement efficace à cet égard : l'absence d'imputabilité des pouvoirs publics.

Présentement, les ministères et organismes publics n'ont aucune incitation particulière à limiter la production de nouvelles règles ou à simplifier celles qui existent déjà. Or, il est possible de changer cette situation en intégrant au processus budgétaire une évaluation systématique, complète et récurrente du coût des réglementations en vigueur. Ainsi, en 2003-2004, cet estimé s'élèverait à 7,4 milliards de dollars pour les coûts directs seulement, plus les autres coûts

indirects, etc. Dans la mesure où une nouvelle loi est créée ou une ancienne modifiée, l'estimé des coûts économiques l'accompagnant viendrait ajuster ce montant à la hausse ou à la baisse. Ce faisant, l'État assumerait sa pleine responsabilité vis-à-vis le fardeau qu'il impose aux entreprises et aux citoyens, en plus de s'engager naturellement dans la voie de réduction de ces coûts pour le bénéfice de tous.

À ce titre, l'étude pré-citée de Jones (2001) propose en substance la démarche suivante. D'abord, les gouvernements publieraient un répertoire de l'ensemble des coûts réglementaires qu'ils imposent. Même pour un gouvernement de faible taille, il serait fort utile de détenir et mettre à jour périodiquement une telle information. Éventuellement, les paramètres de cet exercice se raffindraient et se cristalliseraient, notamment au fil de l'apport intellectuel et informatif provenant des communautés académique et des affaires. En définitive, une mesure fiable et récurrente du coût réglementaire serait intégrée au processus budgétaire, ventilée selon le payeur de ces coûts : entreprises, particuliers, gouvernements. Cette donnée serait présentée, suivie, décortiquée et évaluée au même titre que les informations usuelles sur les finances publiques. Il serait alors possible d'évaluer la part totale du PIB que consacrent les citoyens à l'État, soit la somme des revenus fiscaux et des coûts économiques de la réglementation.

Au niveau de la gestion interne, cette évaluation globale se décomposerait entre les réglementations et leurs « instigateurs » ou « générateurs ». Ces derniers pourraient travailler à améliorer, alléger, faciliter et simplifier ces normes ou règles en question. En outre, leur rendement individuel à ce titre serait mesuré et récompensé par des primes de performance en cas d'économies réalisées en ce sens. Ce faisant, les gestionnaires publics disposeraient d'incitations claires à intégrer dans leur travail quotidien les préoccupations des entreprises.

Par ailleurs, cet exercice bénéficierait largement à l'évaluation des impacts des nouvelles réglementations ou modifications envisagées, puisque cette formalisation éliminerait une part importante du biais inhérent à la conduite de telles études. Entre autres, il pourrait prévenir la mise en place hâtive et irrationnelle de certaines règles excessives suite à des catastrophes ou situations de crise. En effet, il est démontré que, suite à de tels événements, la meilleure solution est de bien informer les individus des risques réels (et non perçus), de manière à ce qu'ils ajustent leurs comportements en conséquence, sans autre formalité. De plus, la mise en place de mesures préventives à faible coût fonctionne généralement mieux que des solutions réglementaires ou technologiques complexes¹².

Enfin, l'établissement d'une telle balise intégrerait formellement l'évaluation et le contrôle de la réglementation au sein des ministères et organismes concernés. Ainsi, tant la vision macro de l'intérêt public que l'optique micro de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience seraient incorporées aux processus fondamentaux de ces organismes et de leurs responsables. De plus, cela aurait pour avantage d'instaurer un mécanisme formel annuel de reddition de comptes sur les coûts de la réglementation. Cela ne pourrait faire autrement que d'engager définitivement les gouvernements sur la voie des réalités économiques et entrepreneuriales du Québec.

¹² Source : The Economist, *Something Must (Not) Be Done*, 13 septembre 2003, p. 13.

4. CONCLUSION

Personne ne remet en question la nécessité d'une réglementation efficace, ni les avantages qu'elle génère. Toutefois, ses coûts représentent quelque 12 % de la taille totale de l'économie, ce qui constitue inévitablement un frein à la prospérité économique, à la création d'emploi et à la compétitivité internationale des entreprises. De plus, compte tenu que les responsables de son existence ne sont pas imputables vis-à-vis des coûts qu'ils imposent à la société, aucun mécanisme ne permet de freiner la prolifération de nouvelles réglementations ou la complexification de celles qui existent déjà.

Les PME sont les principales perdantes dans ce contexte, supportant un fardeau démesuré de ces coûts, en raison à la fois de la nature même de la réglementation et de son élaboration et application traditionnelles. Heureusement, il existe des pistes claires et facilement applicables pouvant conduire à une situation nettement améliorée pour les PME, qui sont le moteur de notre économie.

Une réglementation est optimale au sens économique lorsqu'il n'est plus possible de la changer pour qu'elle bénéficie davantage à une personne ou une entreprise sans en pénaliser une autre. Ainsi, le bénéfice net maximal doit être l'un des premiers critères de référence dans la détermination de la validité sociale d'une réglementation. Cela étant, les considérations de répartition du fardeau réglementaire énoncées ci-haut doivent être intégrées au processus de révision et d'élaboration de la réglementation, de manière à raffiner encore davantage cette optimisation de son efficacité et de son efficience.

ANNEXE 1

DÉFINITION, BÉNÉFICES ET COÛTS ÉCONOMIQUES

DÉFINITION, BÉNÉFICES ET COÛTS ÉCONOMIQUES

La réglementation peut être définie comme étant l'ensemble des dispositions réglementaires, légales et administratives établi par les divers paliers de gouvernement et qui norme, encadre ou exerce un contrôle variable sur nos environnements (naturel, physique, économique, politique, social, etc.), nos activités (individus, firmes, institutions) ainsi que sur les biens et services que nous offrons ou consommons.

La réglementation s'accompagne de deux grands types de **bénéfices**. D'abord, elle permet aux PME d'opérer dans un contexte favorable à des transactions fructueuses, conclues suivant les termes d'ententes mutuellement avantageuses. De plus, elle contribue au maintien et au développement de saines conditions sociales, économiques et environnementales.

Les **coûts** de la réglementation sont assumés à la fois par les entreprises, qui doivent évoluer conformément à ces règles, par les gouvernements, qui élaborent, mettent en place et assurent le respect de ces normes et par les individus qui, comme consommateurs et contribuables, finissent par payer la note en bout de ligne et dont les choix personnels sont contraints. En ce qui a trait spécifiquement à la PME, les coûts de la réglementation se répartissent en deux grandes catégories :

- *les coûts directs* : il s'agit des montants additionnels que doivent payer les entreprises en vue de se conformer aux dispositions législatives et mesures réglementaires. Cela inclut à la fois les frais administratifs consacrés à remplir de la paperasse, le contrôle interne de la conformité des activités de l'entreprise aux normes en vigueur, de même que les débours payés à des firmes externes chargées d'aider les PME à respecter ces exigences;
- *les coûts indirects* : en parallèle à l'encadrement qu'elles imposent, les règles éliminent une partie de la marge de manœuvre dont disposent les PME pour opérer. Ainsi, en plus des frais directs qu'elle engage, la réglementation a des conséquences néfastes sur le rendement des entreprises. À ce titre, les deux types de coûts indirects à considérer sont ceux liés aux opérations courantes (ajout de tâches improductives dans le quotidien de l'entreprise) et ceux ayant un impact négatif sur la rentabilité de l'entreprise, sans toutefois affecter directement ses activités.

Deux autres effets viennent accentuer ces coûts de base, soit (a) la mouvance constante des conditions économiques et sociales faisant en sorte que dès qu'une nouvelle règle entre en vigueur, sa pertinence s'amointrit de jour en jour¹³ et (b) le fait que les règles peuvent parfois se cumuler et se dédoubler en raison de la multitude d'organismes responsables de leur élaboration et leur application, entraînant alors une surcharge des types de coûts présentés ci-haut.

Peu de gens sont conscients des coûts énormes de la réglementation pour l'ensemble de la société. Au Canada, en incluant les formalités administratives et les coûts liés à la conformité,

¹³ Les articles 11 et 12 des *Règles sur l'allégement des normes de nature législative ou réglementaire* du ministère du Conseil exécutif du Québec prévoient une telle mise à jour le 28 avril 2006 au plus tard pour toutes les lois et normes qui étaient en vigueur le 28 avril 1999.

ces coûts totalisaient 103,0 milliards de dollars en 1997-1998, soit 12 % du PIB¹⁴. En d'autres mots, il s'agit là du montant que la société canadienne débourse année après année pour faire en sorte que des règles et normes encadrent les diverses facettes de son évolution. Cette proportion s'ajoute à celle des dépenses fiscales (40 % au Québec), ce qui donne la place totale qu'occupe l'État (52 % du PIB) dans l'économie.

¹⁴ Source: Jones, L. & Graf, S., *Canada's Regulatory Burden How Many Regulations? At What Cost?*, Fraser Institute, 2001, ISSN 0827-7893, 32 p.