

13 avril 2010

Loi sur la publicité légale des entreprises

Modernisation du registraire des entreprises : un exemple à suivre en matière d'allégement réglementaire

Commentaires de la FCEI dans le cadre des consultations sur le projet de loi 87, Loi sur la publicité légale des entreprises

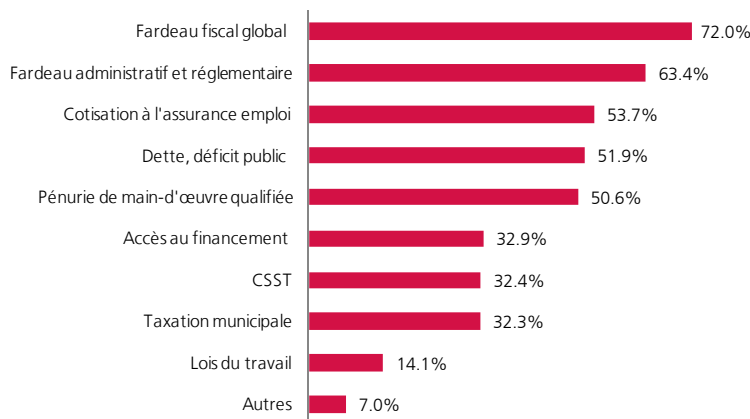
Audrey Azoulay, Analyste principale des politiques

Introduction

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) représente 105 000 entreprises canadiennes, dont 24 000 installées au Québec. Les actions de la FCEI en faveur d'une réduction du fardeau réglementaire sont largement reconnues. La FCEI s'engage maintenant depuis de nombreuses années dans un processus d'analyse et de négociation avec les gouvernements en faveur d'un allègement réglementaire. La FCEI s'est inscrite en avant-scène du dossier dès le début des travaux, quel que soit le palier gouvernemental. Cette action trouve son fondement du fait que le fardeau réglementaire reste en tête de liste des enjeux des entrepreneurs (Figure 1).

Figure 1

Principaux enjeux du point de vue des PME, Québec



Source : OMO65, FCEI, Juillet-Décembre 2009

La réglementation est un outil essentiel à la disposition des gouvernements pour mettre en application les politiques économiques et sociales dont bénéficient les entreprises et les citoyens. S’il est évident qu’une certaine réglementation est nécessaire, les gouvernements imposent trop souvent des formalités et des règlements excessifs, parfois jugés inutiles.

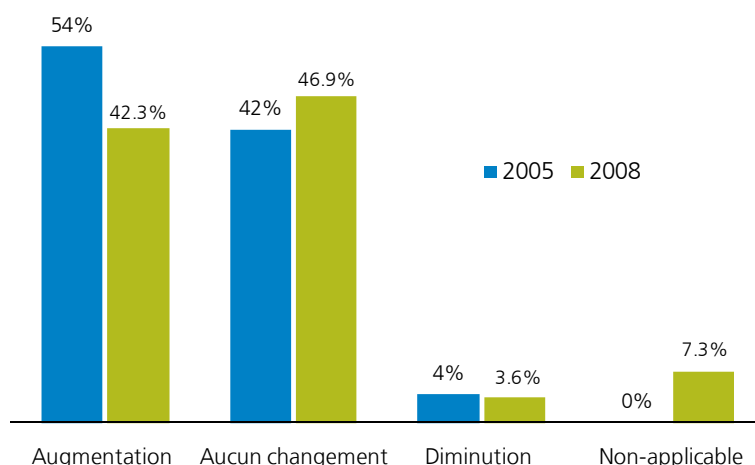
Le projet de loi 87, *Loi sur la publicité légale des entreprises*, va non seulement dans le sens de l’allègement réglementaire pour les entreprises mais semble également donner au Registraire des entreprises les moyens d’améliorer son efficacité. Nous reconnaissons ici un caractère vertueux dans la rédaction législative de ce projet de loi. À sa lecture, la FCEI a constaté un effort «complet» en matière d’allègement réglementaire et il convient de souligner la qualité de cet effort car, malgré toutes les intentions gouvernementales, force est de constater que les résultats de la *Politique gouvernementale sur l’allègement réglementaire et administratif* se traduisent trop rarement en une baisse tangible du fardeau des entrepreneurs.

Selon le dernier sondage de la FCEI sur la réglementation et la paperasserie, 42,3 % des membres québécois perçoivent une augmentation du fardeau réglementaire entre 2005 et 2008. Seulement 4 % en observe une diminution. Les répondants ont fait globalement un constat similaire entre 2002 et 2005 (Figure 2).

Figure 2

Globalement, comment à évoluer selon vous le fardeau réglementaire au cours des trois dernières années ?

Répondants québécois



Source : Sondage sur la réglementation et la paperasse, FCEI, novembre 2008-février 2009

Si ces résultats sont aussi le reflet de la difficulté et de l’ampleur du chantier que constitue l’allègement réglementaire, la FCEI voit, dans l’approche apparente du projet de loi 87, les possibilités d’améliorer de manière significative le bilan du gouvernement : en visant une autonomie maximale des personnes assujetties dans l’immatriculation de leur entreprise, le projet de loi 87 vise très directement à faciliter la vie des entrepreneurs, et non pas seulement à réduire le nombre de certaines formalités, triées par ailleurs selon des critères mal connus.

Ainsi, il est important pour la FCEI d’exprimer sa satisfaction quant à ce projet de loi, car nous espérons que la démarche législative qui y est proposée soit tant que possible adoptée de manière généralisée par le législateur.

L'allègement réglementaire n'a pas pour seule vertu de faciliter la conformité des entreprises. Cela doit également permettre de diminuer les coûts des services publics. À cet égard, la FCEI souhaite que, dans le cadre des travaux de la Commission des finances publiques, soit étudiée la table de tarification liée au Registraire des entreprises. Nous pensons que l'usage des technologies et le jumelage des déclarations d'immatriculation et de revenu, entériné avec ce projet de loi, doivent par principe se traduire par une réduction des coûts et donc des tarifs.

Notre participation à ces consultations est une occasion de proposer la réorientation qui nous semble absolument nécessaire pour que cet exercice se traduise aussi dans les faits par une amélioration des conditions financières des entreprises. En effet, si l'allègement réglementaire apporte un bénéfice aux entrepreneurs, il offre à l'État l'opportunité de réduire ses dépenses. En adoptant le principe de la tarification sur la base du recouvrement des coûts, il est normal que les gains d'efficacité étatique se traduisent par des réductions de tarifs pour les entreprises.

À une époque où le contexte économique nécessite que les entreprises trouvent et utilisent toutes les sources possibles d'efficacité et de croissance, l'allègement réglementaire doit être concret¹. Du fait du caractère invisible de ce fardeau, le gouvernement doit d'autant plus s'assurer d'un maximum de transparence dans l'élaboration des lois et règlements et mettre en place une imputabilité quant aux objectifs d'allègement réglementaire et administratif.

L'allègement réglementaire au Québec : un état des lieux

Au niveau fédéral, l'action de la FCEI s'est développée sur plus de 20 ans mais s'est en particulier concrétisée avec la coprésidence depuis 2004 de la FCEI du *Comité consultatif de l'Initiative d'allègement du fardeau de la paperasserie*.

Au niveau du Québec, les représentations de la FCEI ont d'abord mené à l'adoption du décret de 1996, *Règles sur l'allègement des normes de nature législative ou réglementaire*, aujourd'hui intitulé *Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif*. Ce décret impose que toute nouvelle loi, politique ou tout nouveau règlement soit accompagné d'une analyse d'impact économique sur les PME.

La FCEI a successivement collaboré aux trois rapports Lemaire (*Groupe conseil sur l'allègement réglementaire*). En 2003, la FCEI publiait un rapport *Vous n'avez pas rempli vos formulaires*² dans lequel la FCEI rappelait que, pour une solution efficace, les pouvoirs publics devaient publiés des états de situation réguliers en matière d'allègement réglementaire. En 2003, la FCEI appuyait le Rapport Dutil (*Rapport du Groupe conseil sur l'allègement réglementaire*) dont l'essentiel des mesures a été traduit dans le Plan Audet, *Simplifier la vie des entreprises pour créer plus d'emplois et de richesse*, plan que la FCEI avait salué. Plus récemment, en 2008, la FCEI intervenait dans le cadre de consultations organisées par le ministère du Conseil exécutif³, au cours desquelles nous mettions en évidence le fait que des efforts d'allègement d'un côté semblaient être annulés d'un autre côté par l'apparition de «nouvelles pousses» du fardeau réglementaire et administratif.

En janvier 2010, la FCEI a lancé la première *Semaine de sensibilisation sur la paperasserie* à l'occasion de laquelle elle publiait également la deuxième édition de son Rapport «R», intitulé *Une prospérité économique ligotée par une réglementation excessive*⁴. La première édition de ce

¹ Le rapport Fortin, [Rapport du groupe de travail sur l'investissement des entreprises](#) (mars 2008) a souligné les travaux de la FCEI en faveur de l'allègement réglementaire et recommande d'en considérer les conclusions dans l'optique de favoriser l'investissement des entreprises (page 115 du rapport).

² Vous n'avez pas rempli vos formulaires, Pierre Emmanuel Paradis, FCEI, Octobre 2003, <http://www.fcei.ca/quebec/pdf/Rapport2003.pdf>

³ Comment se débarrasser des pissenlits ?, Audrey Azoulay, FCEI, Juin 2008 http://www.cfib-fcei.ca/cfib-documents/QC_20080604.pdf

⁴ La prospérité ligotée par une réglementation excessive, 2^e édition, Auteurs multiples, FCEI, Janvier 2010, <http://www.cfib-fcei.ca/cfib-documents/tr3104f.pdf>

rapport⁵ (2005) a permis de proposer une mesure des coûts du fardeau réglementaire pour les PME.

Au Québec, la FCEI a estimé un coût de 7,2 milliards de dollars pour l'année 2008, ce qui correspond à 2,4 % du PIB de la province. Ce ne sera été qu'une très mince diminution par rapport aux coûts de 2005, estimés à 7,4 milliards de dollars. L'estimation permettait également de mesurer le coût moyen de la réglementation selon la taille de l'entreprise (Tableau 1) : plus l'entreprise est petite plus le poids de la réglementation est lourd. C'est dans ce contexte que la FCEI insiste dans ses représentations pour sensibiliser les législateurs sur l'importance de considérer la réalité concrète des dirigeants de petites entreprises, qui, plus souvent qu'autrement, ne sont pas moins occupés à la conformité administrative qu'au développement de leurs affaires.

Tableau 1

Coût annuel de la réglementation par employé selon la taille des entreprises (en \$ de 2008)

| | Nombre d'employés | | | | |
|-------------------------|-------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 0 - 4 | 5 - 19 | 20 - 49 | 50 - 99 | 100+ |
| Colombie-Britannique | 6,537 \$ | 3,301 \$ | 2,190 \$ | 1,194 \$ | 1,117 \$ |
| Alberta | 5,265 \$ | 3,133 \$ | 2,692 \$ | 1,527 \$ | 1,725 \$ |
| Saskatchewan | 4,934 \$ | 2,727 \$ | 1,750 \$ | 1,527 \$ | 1,117 \$ |
| Manitoba | 4,792 \$ | 3,039 \$ | 1,871 \$ | 1,527 \$ | 1,117 \$ |
| Ontario | 5,669 \$ | 2,990 \$ | 2,251 \$ | 1,476 \$ | 916 \$ |
| Québec | 6,531 \$ | 3,288 \$ | 1,964 \$ | 1,984 \$ | 1,128 \$ |
| Nouveau Brunswick | 6,075 \$ | 2,803 \$ | 1,743 \$ | 1,527 \$ | 1,117 \$ |
| Nouvelle Écosse | 5,663 \$ | 2,596 \$ | 2,271 \$ | 1,527 \$ | 1,117 \$ |
| Île-du-Prince-Édouard | 5,359 \$ | 2,772 \$ | 2,178 \$ | 1,527 \$ | 1,117 \$ |
| Terre-Neuve-et-Labrador | 6,619 \$ | 3,602 \$ | 2,178 \$ | 1,527 \$ | 1,117 \$ |
| Canada | 5,825 \$ | 3,053 \$ | 2,178 \$ | 1,527 \$ | 1,117 \$ |

Source : Sondage sur la réglementation et la paperasse, FCEI, novembre 2008-février 2009, n=10 566

La persévérance de la FCEI dans le dossier de l'allégement réglementaire n'est pas vaine. L'impératif d'alléger la réglementation ne fait plus aujourd'hui l'objet de débat. Cependant, comme on peut également le constater dans le dernier *Rapport sur la mise en œuvre des mesures gouvernementales d'allégement réglementaire et administratif*⁶ (août 2009), l'atteinte des objectifs du gouvernement semble compromise : le gouvernement vise d'ici à 2010 une réduction de 20 % par rapport au niveau de 2004 du coût des formalités administratives. Les dernières données disponibles datent toutefois de 2007 et nous doutons fortement de l'atteinte de cet objectif : le dernier rapport signalait que le volume et les coûts des formalités administratives ont respectivement diminué de timides 0,7 % et 2,1 % entre 2004 et 2007.

Alors que la FCEI travaille au Québec depuis près de 15 ans sur cet enjeu, nous souhaitons comprendre les origines de la relative rigidité de l'appareil gouvernemental dans le sens d'une réduction concrète du fardeau administratif et réglementaire. Nous avons souvent constaté des mesures d'allégement réglementaire superficielles, isolées et incomplètes. Nous avons également observé le dépôt de nouveaux projets de loi qui semblaient complètement omettre l'esprit de la

⁵ La prospérité ligotée par une réglementation excessive, 1^e édition, Auteurs multiples, FCEI, Décembre 2005, <http://www.cfib-fcei.ca/cfib-documents/DossierR.pdf>

⁶ Rapport sur la mise en œuvre des mesures gouvernementales d'allégement réglementaire et administratif, Ministère du Conseil exécutif, Août 2009, <http://www.mce.gouv.qc.ca/allégement/documents/rapport-mesures-gouvernementales-aout-2009.pdf>

Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif. Nous ne sommes donc qu'à demi-surpris de la stagnation des indicateurs d'allègements réglementaires.

En cherchant directement à faciliter les entrepreneurs dans leur besoin de minimiser les contraintes des entreprises, le projet de loi 87, par opposition, va vers un allègement réglementaire certain : sans être parfaite, la réflexion du Ministère du revenu semble avoir fait le tour de la question avant de viser dans le mille. C'est ce qui semble manquer dans de nombreuses tentatives d'allègement réglementaire : devant un «océan» de formalités et la complexité du régime législatif, il est tentant d'abandonner une refonte de la réglementation qui facilite les opérations concrètes des entrepreneurs.

Projet de loi 87 : un exemple à suivre

Une diminution de la charge législative avec la fusion de deux lois

- La refonte de la *Loi sur la publicité légale des entreprises* et la *Loi sur le registraire des entreprises* en une seule loi constitue en soi une réduction de la charge législative des entreprises qui s'avèrera nécessairement tangible en réduisant le nombre de déclarations à produire, en simplifiant la table tarifaire et en diminuant les délais de traitement liés à l'ensemble du processus de constitution et d'immatriculation des entreprises.
- Dans l'optique d'une nécessaire relance du dynamisme entrepreneurial, la réduction de la charge législative nous semble être une proposition tout à fait adéquate. Cela facilitera notamment la constitution de nouvelles entreprises dont les débuts sont toujours très fragiles et pour lesquels le développement des affaires ne peut être que priorisé par l'entrepreneur.

La reconnaissance du manque de temps avec l'allongement des délais de 15 à 30 jours (article 41)

- L'allongement du délai de 15 à 30 jours pour déclarer un changement est une modification qui répond positivement au manque de temps très caractéristique de la réalité des entrepreneurs. En plus de l'usage des voix électroniques, l'allongement de ce délai devraient réduire considérablement le stress relié à cette formalité. Cela devrait également réduire le coût des éventuelles pénalités ainsi que de limiter l'abandon des priorités d'affaires en faveur des priorités réglementaires.
- Ce que nous appelons ici la distorsion des priorités due au fardeau réglementaire est un élément central et nous pensons que la modernisation des processus d'affaires du registraire des entreprises, tel que proposé dans le projet de loi 87, y répond.
- L'assouplissement des délais est d'autant plus apprécié que subsiste actuellement une forte asymétrie au regard des délais de traitement accordés aux services administratifs de la fonction publique, ces délais étant souvent jugés trop longs pour les entrepreneurs.

Un réel allègement réglementaire avec l'exemption de la déclaration annuelle (article 51)

- L'article 46 entérine la possibilité pour l'entreprise de valider sa mise à jour annuelle à même sa déclaration de revenu.
- Grâce à l'informatisation des dossiers ainsi qu'au jumelage entre la déclaration annuelle au registre et la déclaration de revenu, la mise à jour du dossier d'une entreprise, exemptera cette même entreprise d'une déclaration annuelle.
- Cette exemption n'est que éventuelle mais le processus de mise à jour de l'information corporative sera dynamique. L'administrateur de l'entreprise vérifiera la «validité» de l'ensemble des renseignements au moment de cette mise à jour.

Un principe de confiance avec la possibilité d'entrée aux affaires sans confirmation officielle du nom d'emprunt de l'entreprise (article 19 et 20)

- La possibilité d'être actifs en affaires avec le seul nom de l'assujetti, dans l'attente d'une confirmation du nom d'emprunt de l'entreprise, représente un assouplissement très appréciable.

La modernisation des processus avec l'usage systématisé d'Internet (articles 100 à 115)

- Avec l'usage systématisé de l'outil Internet, nous pouvons y voir une simplification des relations entre le registraire et les entreprises.
- L'accès du dossier de l'entreprise en tout temps augmente ainsi l'autonomie et la flexibilité de l'assujetti dans son exercice de conformité réglementaire.
- Nous y voyons également, du fait de la convivialité et de la multitude des applications possibles de l'outil Internet, davantage de clarté pour l'entrepreneur dans son propre dossier et donc, dans une certaine mesure, un outil de gestion qui pourra être particulièrement bénéfique pour les plus petites entreprises et dont les ressources humaines et financières sont plus limitées.
- Nous y voyons, enfin, une réduction des coûts des entreprises, qui jusqu'ici pouvait faire appel à des services extérieurs pour s'assurer de leur conformité réglementaire.

La notion de productivité avec la valorisation du contenu du registre

- La technologie facilitera également ce que le projet de loi appelle la valorisation du contenu du registre avec des informations additionnelles au bénéfice des entreprises ou des usagers de manière générale.
- L'annonce des faillites d'entreprise est une information additionnelle que nous jugeons nécessaire au registre (article 43).
- Cette valorisation s'accorde avec l'idée d'une augmentation de la productivité des services publics et, dans la mesure où elle n'alourdit pas le fardeau des entreprises, cette valorisation est saluée.

Le gros bon sens avec le recours au tribunal administratif (article 139 à 141)

- Le recours au tribunal administratif, limitant le coût et dont le recours est plus rapide, constitue également une proposition qui boucle la boucle de la cohérence de ce projet de loi.
- Finalement, les nouveaux pouvoirs du registraire pour considérer les circonstances exceptionnelles éviteront des contestations inutiles et coûteuses (article 89).

Ainsi, le projet de loi propose à la fois une baisse de la charge législative et de la paperasserie avec une réduction potentielle des coûts directs et indirects des entreprises. Sont également améliorés les délais de conformité tandis qu'une exemption de la déclaration annuelle est possible pour les cas les plus simples. De plus, le projet de loi 87 permet un gain potentiel de temps, en général avec l'usage systématisé des voies électroniques, en particulier avec la possibilité d'entrer en affaires avec le nom de la personne assujettie. Davantage de clarté dans le contenu du dossier, les délais et les conditions de conformité rassurera les entrepreneurs. Enfin, le projet de loi prévoit également une plus grande facilité pour l'enregistrement de nouvelles entreprises et pour la contestation des pénalités.

Il semble ainsi que ce projet de loi ait été élaborée de manière intégrée permettant ainsi une simplification globale des relations entre l'administration publique et les personnes assujetties. Il est fort possible que ce soit cette conception très globale des modifications législatives qui permette d'atteindre un allègement effectif du fardeau des entreprises.

Tarification : une réflexion reste à faire

L'administration publique fait face à une exigence accrue des contribuables en matière de qualité des services, quel qu'ils soient. Il s'agit de toujours mieux répondre aux besoins des contribuables dans un contexte où les pressions pour gagner en productivité sont largement ressenties dans le secteur privé. Le dernier budget du gouvernement du Québec a mis en évidence de manière brutale, mais sans grande surprise, le besoin de compresser les dépenses publiques. Il a été proposé à cet égard quelques mesures vers une réduction des coûts, ce qui est effectivement essentiel, mais sans être suffisant pour converger vers un assainissement durable des finances publiques : le vieillissement de la population et l'intensification de la concurrence n'ont pas encore montré tous leurs revers.

La nouvelle bataille est celle de l'efficacité : faire mieux à moindre coût. Dans le nouveau contexte démographique, économique et concurrentiel, c'est précisément l'exercice auquel s'adonnent les entreprises tous les jours et c'est nécessairement ce qui devient exigé de l'administration publique. Cela devrait présenter l'avantage, lorsque le principe est admis, de stimuler la création de richesse, ce qui devrait présenter un effet vertueux sur la croissance des revenus du gouvernement comme sur la diminution de ses dépenses. Il s'agit d'un pari sur lequel nous n'avons que le choix de miser.

La modernisation du modèle d'affaires du registraire des entreprises va très précisément dans le sens d'une augmentation de son efficacité et de l'utilité du registre. C'est aussi pour cela que la FCEI salue les propositions contenues dans le projet de loi 87. Que ce soit par la transmission électronique des informations ou par le jumelage de la déclaration annuelle et de la déclaration de revenu, on peut espérer une réduction des coûts d'opération tout aussi tangibles que celle du fardeau réglementaire des entreprises.

Les rapports annuels de gestion du Registraire des entreprises montrent un écart important entre ses revenus (44,7 millions de dollars en 2006) et ses dépenses de fonctionnement (14,4 millions de dollars en 2006).

Nous pensons que la tarification d'un service public doit se rapprocher du coût d'opération de ce service et laisser le financement du fonds consolidé aux taxes et aux impôts.

Les organismes gouvernementaux ne sont pas là pour générer ce qui pourrait s'apparenter à un profit sur une valeur publique. De plus, l'alimentation du fonds consolidé par des éléments tarifaires réduit la transparence dans le financement de l'État. Dans le contexte où les revenus du Registraire sont près de trois fois supérieurs aux dépenses, nous remettons en cause l'indexation annuelle des tarifs telle que proposée dans l'article 79 du projet de loi 87. L'indexation automatique doit être précédée d'un meilleur ajustement des tarifs au principe de recouvrement des coûts du service. Cette question est préalable à toute augmentation de tarif et constituera l'assise de l'application du principe de l'utilisateur-payeur.

Il y a moyen pour le Registraire de poursuivre ses activités de développement tout en réduisant les coûts de la tarification. Dans le contexte financier du Registre, la FCEI recommande que les tarifs soient réduits et de profiter de l'opportunité de cette allègement tarifaire pour envoyer un signal fort en faveur de la volonté politique de favoriser le dynamisme entrepreneurial.

Une réduction des tarifs clôturera, selon nous, l'effort du Ministère du revenu dans cet exercice d'allègement réglementaire.

Conclusion : pour une relation plus contemporaine entre l'État et l'entreprise

Le projet de loi 87 propose une réelle avancée en matière d'allégement réglementaire et administrative. Il ouvre également une relation administration publique/entreprises plus contemporaine. La FCEI encourage le gouvernement à systématiser l'approche globale et intégrée qui semble avoir animé la rédaction du projet de loi 87.

L'usage des nouvelles technologies est central dans ce processus d'allégement réglementaire. Si la FCEI applaudit le recours généralisé des voies de l'Internet dans les activités du Registraire, il convient également de rappeler que ce recours n'est pas un luxe. Il est maintenant requis.

Tout en approuvant le projet de loi 87, la FCEI demande qu'une réflexion transparente soit soulevée au chapitre de la tarification. La tarification, partie intégrante du fardeau réglementaire, doit refléter les coûts d'opération du service. La valeur du bien public que représente le Registre ne justifie pas une sur-tarification. La productivité des services publics est en fait une responsabilité politique et non pas un moyen d'augmenter les revenus de l'État.

Ainsi, l'indexation des tarifs nous semble non justifiée dans le contexte financier du Registre et la FCEI recommande de profiter du surplus budgétaire du Registre pour offrir une baisse des tarifs aux 236 150 établissements employeurs et 220 798 établissements dits indéterminés qui sont enregistrés au Québec⁷.

⁷ Registraire des entreprises, en date de juin 2009.