

Coût et utilité de la réglementation

La lutte contre la surréglementation fait depuis longtemps partie du répertoire de toute bonne politique économique. Pourtant, les victoires contre l'hydre de la réglementation étatique semblent, pour l'heure, bien modestes. Cette situation s'explique par le fait que les interventions de l'État sont généralement jugées très utiles dans des domaines tels que la santé, la sécurité et l'environnement, et que les coûts qu'elles engendrent ont tendance à passer au second plan dans la perception subjective. Qui plus est, l'utilité et le coût de la réglementation peuvent être compris très différemment, ce qui rend difficile toute pesée d'intérêts sous l'angle politique.



Selon le point de vue, les réglementations sont considérées différemment. En tant que consommateurs, nous apprécions que les denrées alimentaires fassent l'objet de prescriptions et de contrôles stricts. Les entreprises, par contre, s'irritent de la lourdeur des procédures impliquées.

Photo: Keystone

Nous avons de la peine à réaliser à quel point nos vies sont encadrées à longueur de journée par toutes sortes de réglementations. Au petit déjeuner, nous ingérons des denrées alimentaires qui respectent des prescriptions sanitaires strictes. Lors de la toilette, nous utilisons des produits de soins corporels dont l'emballage doit communiquer les informations les plus importantes pour les consommateurs dans au moins une langue nationale. Pour nous rendre au travail, nous utilisons des moyens de transports privés ou publics dont la mise en circulation, l'utilisation et l'entretien sont strictement réglementés. Au

travail, de nombreuses normes nous protègent d'éventuels abus de l'employeur et d'activités dangereuses pour la santé. À midi, nous prenons notre repas dans des stands de vente à l'emporter ou dans des restaurants qui doivent tous bénéficier d'une autorisation d'exploitation et s'acquitter de la TVA à différents taux. À quatre heures, nous croquons un fruit du pays, protégé de la concurrence étrangère. Enfin, le soir, après les commissions faites pendant les heures d'ouverture légales des magasins, nous consommons des médias soumis à des réglementations, nous assistons à des manifestations culturelles ou pratiquons des activités de plein air dûment réglementées, elles aussi.

Il paraît difficile de nommer des activités et des décisions de la vie quotidienne qui se situeraient en dehors de tout contexte réglementaire. La vie professionnelle est tout aussi régulée que la sphère privée¹ et cela ne paraît guère affecter le consommateur ou le travailleur. Dans les milieux de défense des consommateurs ou dans les syndicats, rares sont ceux qui exigent une diminution importante des prescriptions.



Eric Scheidegger
Directeur suppléant et
chef de la Direction de la
politique économique,
Secrétariat d'État à l'éco-
nomie SECO, Berne

La réglementation a un coût

Le son de cloche est autre dans les milieux économiques. Ainsi, l'Union suisse des arts et métiers réclame une réduction linéaire des coûts de la réglementation de 20% en termes nets d'ici à 2018. La banque de données des objets parlementaires révèle que des interventions politiques ont été déposées sur un grand nombre de thèmes liés à la libéralisation ou à la déréglementation. Les domaines évoqués vont des dispositifs médicaux (par exemple en orthopédie) aux normes d'efficacité pour les appareils électriques, en passant par l'obligation de saisie du temps de travail, le marché des télécommunications, les heures d'ouverture des magasins, l'accueil extrafamilial des enfants, le trafic aérien, l'affectation des bâtiments agricoles à des activités d'agritourisme ou encore la réglementation du secteur financier, pour ne donner que quelques exemples.

De toute évidence, les consommateurs et les milieux économiques ne partagent pas le même point de vue. Lorsque ces derniers se plaignent, cela provient aussi du fait que la vie d'une entreprise est complètement réglementée de la première à la dernière minute de son existence, de sa création à sa liquidation. Ces réglementations forment une bonne part des 54 000 pages du droit fédéral, des quelque 140 000 articles de lois et d'ordonnances rien que pour les domaines de l'aménagement du territoire et du droit de la construction, ou encore des 2000 pages imprimées relatives à la TVA. Les entreprises ne se trouvent pas exactement dans la même situation que les consommateurs, puisque les activités administratives qui relèvent de directives étatiques représentent pour elles des facteurs de coût susceptibles de brider leur compétitivité. Le rapport du Conseil fédéral sur la mesure des coûts de la réglementation, qui vient d'être publié, estime ces derniers à quelque 10 milliards de francs par année dans les douze domaines analysés², ce qui représente 1,7% du produit intérieur brut. Les frais induits sont loin d'être négligeables pour les entreprises actives au niveau international qui, confrontées à la concurrence extérieure, ne peuvent les répercuter que de manière restreinte sur les consommateurs.

Malgré la densité de sa réglementation, notre pays est considéré comme l'une des plus libéraux du monde. L'Heritage Foundation classe la Suisse parmi les économies les plus ouvertes puisque, meilleur État européen, celle-ci occupe le cinquième rang de l'Index of Economic Freedom (devant Hong Kong, Singapour, l'Australie et la Nouvelle-Zélande). Du fait des limites méthodologiques de tels exercices, le classement absolu

est moins significatif que les notes attribuées aux différents indicateurs, par exemple dans les domaines de la réglementation du marché du travail, du droit fiscal, de la protection des droits de la propriété ou encore de la création d'entreprises. Toutefois, les sous-indicateurs concernant le thème de la bureaucratie ne permettent pas vraiment de tirer de conclusions: si la Suisse est bien notée pour les coûts de conformité en matière fiscale ou de la création d'entreprises, elle l'est plutôt mal pour ce qui est des «coûts liés à la bureaucratie» ou des «exigences administratives». Ce tableau contrasté confirme les résultats du monitoring de la bureaucratie établi par le Seco³. Sur plus de 1300 entreprises interrogées, 51% jugent les charges administratives lourdes ou plutôt lourdes, contre 49% qui les jugent faibles ou plutôt faibles, les tâches afférentes variant considérablement selon le domaine réglementaire.

Dès lors, la Suisse réglemente-t-elle à tout va, comme le laissent entendre les milieux économiques, ou est-elle un élève modèle? Impossible de trancher par oui ou par non. Du point de vue économique, il n'y a pas d'agrégat optimal en matière réglementaire du fait de la trop grande diversité des domaines concernés et de la complexité des règles liées à certaines activités. Surtout: les règlements ne sont pas une fin en soi. Ils poursuivent un objectif social et ont donc, généralement, une utilité. Il convient d'en tenir compte au moment d'évaluer leurs coûts.

La théorie de la réglementation pour fil conducteur

La théorie de la réglementation donne des pistes pour évaluer ses coûts et ses bénéfices. Elle postule que face à certaines formes de défaillances du marché, la réglementation étatique permet d'améliorer son fonctionnement et d'accroître la prospérité. Parmi les défaillances connues, citons les monopoles «naturels», par exemple en ce qui concerne les infrastructures de réseau. Ils permettent des économies d'échelle qui autorisent un prestataire à offrir des services moins chers que ceux d'entreprises concurrentes qui doivent développer leurs infrastructures en parallèle. On constate également des défaillances typiques du marché dans le domaine de l'environnement. La production et la consommation de biens peuvent altérer des ressources naturelles telles que l'air, le sol ou l'eau. Or, la correction de comportements qui excluent les externalités du calcul économique peut entraîner une hausse du bien-être.

Outre ces deux formes connues de défaillance du marché, qui ne donnent au-

1 Il existe de nombreuses définitions de la réglementation. Pour l'OCDE, le terme désigne toute la panoplie d'instruments au moyen desquels les pouvoirs publics imposent des obligations aux entreprises et aux citoyens. Voir OCDE (1997).

2 Conseil fédéral (2013).

3 Internet: www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/29275.pdf.

Les réglementations sont généralement bien acceptées si leur but apparaît fondé, comme dans le cas de la vente d'alcool.



Photo: Keystone

aujourd'hui lieu à pratiquement plus aucune divergence sur le plan économique, il convient de mentionner l'action menée par l'État à des fins de sécurité ou de protection de la santé. Ces formes d'interventions étatiques, qui concernent généralement la mise sur le marché de nouveaux produits ou des prescriptions en matière de déclaration, s'inscrivent au cœur de tensions plus difficiles à cerner. Du point de vue technique, il s'agit en premier lieu d'informations dites asymétriques, puisque certains acteurs du marché sont mieux informés que d'autres. Ces derniers disposent, du coup, d'un avantage par rapport à leur contrepartie au moment de prendre des décisions d'achat ou de vente. Ce cas de figure survient généralement lors du développement et de la mise sur le marché de nouveaux médicaments dont les patients doivent être protégés des effets secondaires indésirables, ou dans la législation sur les denrées alimentaires, qui cherche à faire bénéficier le consommateur d'une information appropriée concernant la composition des produits.

Entre les défaillances du marché et celles de l'État

Pouvant être touchés par différentes formes économiques de défaillance du marché, les domaines sociaux que sont la santé, la sécurité et l'environnement prennent une importance particulière du point de vue de la réglementation. Les normes que l'État impose en matière sécuritaire et sanitaire se justifient généralement par des déficits d'information du consommateur et du travailleur, par des externalités (par exemple protection contre le bruit), mais aussi par une

certaine forme de «paternalisme»: des obligations telles que le bouclage de la ceinture dans une voiture, le port du casque à vélo (une question qui a aussi été discutée) ou encore la réglementation sans cesse étendue de la consommation du tabac seraient prétendument nécessaires parce qu'en l'absence de directives étatiques, de (trop) nombreux individus risqueraient de se comporter de manière bien peu raisonnable à l'encontre de leurs propres intérêts. Ce point de vue est renforcé par l'argument que, sans obligation instituée par l'État, le malheur de certains risque de devoir être financé par l'ensemble de la communauté.

L'approche politique du domaine réglementaire doit, toutefois, être relativisée: non seulement le marché, mais aussi les pouvoirs publics sont susceptibles de défaillir. La politique engagée par les autorités ou les régulateurs n'est peut-être pas toujours exempte d'arrière-pensées. Elle peut ne pas être uniquement motivée par un souci d'efficacité du marché; des objectifs personnels ou des convictions politiques peuvent fort bien entrer en ligne de compte (recherche de rentes de situation, maximisation des ressources de la bureaucratie, problème principal-agent). On peut, dès lors, considérer que la défaillance de l'État devient le pendant de celle du marché. Aussi est-il important, lors de l'évaluation d'une politique réglementaire, de mettre en regard l'une et l'autre⁴.

Utilité reconnue de la réglementation

En dépit de ces réserves économique importantes, une enquête réalisée sur mandat du gouvernement britannique⁵ montre que

4 Voir, par exemple, Frey René L. et Frey Marti (2012).

5 Fresh Minds (2009).

6 Sen (2006)

7 OCDE (2012).

les règlements qui relèvent de la santé, de la sécurité et de l'environnement sont bien acceptées, tant par la population que par les milieux économiques, si leur but apparaît fondé, comme c'est le cas pour des sujets tels que l'hygiène des denrées alimentaires, la protection de l'air ou encore la vente d'alcool, qui touchent des domaines vitaux pour lesquels les citoyens peuvent faire valoir leur propre expérience et se forger une opinion. Le cercle familial ou social, ou encore les médias, peuvent en outre confirmer le sentiment initial. Les représentants de l'économie «fonctionnent» de la même manière: eux aussi se réfèrent, selon cette enquête britannique, à leur expérience personnelle lors de l'évaluation d'une réglementation. En ce qui concerne les PME, leurs représentants sont visiblement d'avis qu'une réglementation des domaines de la santé et de l'environnement fait plutôt leur affaire, puisqu'elle tendrait à les mettre sur un pied d'égalité par rapport aux grandes entreprises. Il est intéressant de noter que les coûts liés à la réglementation n'interpellent pas particulièrement l'opinion publique britannique. Les représentants de l'économie interrogés en Suisse se plaignent eux aussi plutôt de la charge administrative induite (directives administratives ou techniques difficilement compréhensibles, perte de temps, paperasserie) que du coût en termes financiers.

croisée des défaillances du marché et de l'État⁷, et à approfondir le «cas de conscience» qui doit servir de fondement à toute bonne politique réglementaire. Les analyses d'impact de la réglementation réalisées par la Confédération s'inscrivent dans cette philosophie puisque, pour tout projet de loi au niveau fédéral ayant des effets significatifs sur le plan économique, les questions suivantes doivent être examinées:

- l'action prévue de l'État est-elle nécessaire et possible?
- quels sont ses effets sur les différents groupes sociaux (consommateurs, entreprises, contribuables, travailleurs, etc.)?
- quelles sont ses conséquences sur l'ensemble de l'économie?
- existe-t-il d'autres mesures qui seraient plus indiquées pour atteindre le même objectif?
- dans quelle mesure l'intervention prévue est-elle judicieuse au niveau de la mise en œuvre?

Malgré les exigences, entre-temps largement reconnues au niveau de la pratique, auxquelles doit se plier une bonne politique réglementaire, les plaintes des milieux entrepreneuriaux en Suisse ne devraient guère s'atténuer à l'avenir. Les attentes politiques en matière de nouvelles réglementations restent fortes. Rien qu'au cours de l'année passée, nombreuses ont été les lignes directrices arrêtées. Pour prendre un exemple, la Stratégie énergétique 2050 prévoit de mettre en place un important dispositif dont le but est de limiter la consommation d'énergie et de promouvoir l'efficacité énergétique. Cela impliquera de nombreux règlements éditoriaux. La réglementation des marchés financiers, qui fait l'objet de plusieurs projets, devrait elle aussi déboucher sur différentes propositions à cet égard. De nombreuses interventions politiques déposées sous forme de motion, et demandant entre autres de légiférer sur la discrimination des femmes sur le marché du travail, de protéger les consommateurs lors de contrats de vente ou d'imposer des avertissements sur les emballages de psychotropes dangereux, doivent être traitées par le Parlement. On le comprend, la politique réglementaire doit constamment chercher le bon équilibre entre le fardeau qu'elle représente et les avantages qu'elle procure. ■

Encadré 1

Documentation complémentaire

- Baldwin Robert et Cave Martin, *Understanding Regulation – Theory, Strategy and Practice*, 1999, Oxford University Press.
- Conseil fédéral, *Rapport sur les coûts de la réglementation*, Berne, 2013.
- Coletti Paola et Radaelli Claudio M., *Why Good Ideas Produce Bad Results and Bad Ideas Produce Unexpected Good Results (sometimes) – Economic Rationales, Learning and Regulatory Instruments*, SOG Workshop, Oslo, 15–16 septembre 2011.
- Commission européenne, *Better Regulation – Simply Explained*, Luxembourg, 2006.
- Fresh Minds, *The Benefits of Regulation: A Public and Business Perceptions Study*, 2009, URN 09/1403.
- Frey René L. et Frey Marti Claudia, *Privatisierung und Deregulierung*, Zurich/Coire, 2012, Rüegger Verlag.
- Müller Christoph, *(De-)Regulierung und Unternehmertum*, Saint-Gall, 2003, Verlag KMU HSG.
- OCDE, *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation: synthèse*, Paris, 1997.
- OCDE, *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, Paris, 2012.
- SECO, *Check-up de la réglementation. Manuel d'estimation des coûts engendrés par les réglementations et d'identification des possibilités de simplification et de réduction des coûts*, 2012.
- Sen Amartya, «The Discipline of Cost-Benefit-Analysis», *Journal for Legal Studies*, vol. XXIX, juin 2000.

Qu'est qu'une «bonne» réglementation?

Pour les acteurs économiques concernés, le rapport coût-utilité d'une réglementation est déterminant. Cependant, même après des décennies d'analyses, il reste toujours aussi difficile de mettre en balance ces deux aspects⁶. Si l'on parvient plus ou moins à estimer les coûts, la quantification des avantages apportés par une réglementation reste en général difficile – en particulier dans des domaines où l'on ne peut pas se fonder sur les prix du marché: que vaut, par exemple, une diminution de 10% de la probabilité d'effets indésirables d'un nouveau médicament? Qu'en est-il de l'utilité et des coûts marginaux d'informations supplémentaires sur un emballage? Enfin, comment reporter la pondération du coût et de l'utilité réalisée par les divers acteurs à une échelle macroéconomique?

Au lieu de s'appuyer sur des analyses particulières fastidieuses et difficilement applicables au niveau méthodologique, de nombreux pays ont choisi, sous l'égide de l'OCDE, de formuler les conditions-cadres d'une «bonne réglementation». Afin de «mieux légiférer», on cherche à donner des impulsions à la politique réglementaire à la