

Qu'entend-on par « coûts de la réglementation » ?

Pour comprendre l'évolution de la charge réglementaire qui pèse sur les entreprises, encore faut-il se mettre d'accord sur ce que l'on entend par « coûts de la réglementation ». Et ce n'est pas si simple. *Philipp Imhof*

Abrégé Les coûts que génère la réglementation pour les entreprises sont définis différemment d'un pays à l'autre. En Suisse, on distingue les coûts directs et indirects. Les premiers comprennent les coûts de personnel, les investissements, les charges de biens et services ainsi que les coûts financiers ; les seconds recouvrent le manque à gagner dû à une réglementation. Jusqu'à présent, les estimations ne portaient souvent que sur les coûts directs. Les choses devraient changer prochainement – pour autant que le travail correspondant reste raisonnable.

Les coûts de la réglementation pour les entreprises sont un thème politique récurrent, dans le monde entier. Une charge réglementaire élevée freine en effet la capacité de ces dernières à innover et réduit l'attractivité de la place économique. Rien qu'en Suisse, plus d'une centaine d'interventions parlementaires ont été déposées sur le sujet depuis 2015. Le Conseil fédéral a mis deux projets en consultation ce printemps : l'un concerne une loi sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises, l'autre un frein à la réglementation¹.

Mais qu'entend-on exactement par « coûts de la réglementation » ? Pour pouvoir les identifier, il faut savoir ce qu'on veut mesurer. Or, une évaluation quantitative de ces coûts ne peut fournir d'informations pertinentes que si la définition est assez large pour englober les principaux coûts assumés par les entreprises. Cela vaut pour tous les types d'instruments d'allègement comme les objectifs de réduction, les analyses d'impact ou encore les règles dites « un pour un ». Ces dernières prévoient que toute nouvelle réglementation doit entraîner l'abrogation d'une ancienne.

La manière de définir les coûts de la réglementation a également une grande influence sur le potentiel d'un instrument d'allègement : faut-il se concentrer sur les coûts faciles à recenser, comme le personnel supplémentaire nécessaire

pour répondre aux obligations administratives, ou faut-il aussi tenir compte des coûts indirects comme le manque à gagner ?

Directs ou indirects ?

Les deux projets mis en consultation définissent les coûts de la réglementation comme étant les coûts que doivent assumer les entreprises en raison de contraintes étatiques à agir, à tolérer une action ou à s'abstenir d'une action.

Ces coûts peuvent être directs ou indirects. Les coûts directs englobent généralement les dépenses que l'on peut déterminer sur la base de grandeurs observables, comme le coût du personnel nécessaire pour remplir une déclaration d'impôt ou le coût d'investissement payé par une entreprise pour adapter une machine en vue de satisfaire aux exigences environnementales. On peut également citer les charges pour la révision externe d'une comptabilité ou les émoluments liés à une autorisation.

Les coûts indirects sont pour leur part plus difficiles à estimer, car ils concernent principalement les recettes de l'entreprise. Pour les évaluer, il faut généralement comparer l'évolution effective des affaires à la situation sans réglementation. L'exemple le plus éloquent concerne le manque à gagner lié à une interdiction ou à des retards.

Des différences qui changent la donne

Si l'on regarde au-delà des frontières helvétiques, la distinction entre coûts directs et indirects ne se fait pas de la même manière partout. En Grande-Bretagne, ce sont le groupe-cible d'une

¹ Conseil fédéral (2019, 2021a, 2021b).

réglementation et le moment auquel celle-ci déploie ses effets qui comptent : les coûts directs sont donc ceux assumés par les personnes et les organisations immédiatement concernées par une disposition². En Suisse, peu importe à qui s'adresse la réglementation : un coût indirect se différencie d'un coût direct par son incidence sur les recettes de l'entreprise et non sur les dépenses.

Pour évaluer l'impact de ces différents critères de délimitation sur les effets potentiels d'un instrument d'allègement, prenons un exemple : en Grande-Bretagne, les avocats proposaient des incitations financières à de potentiels clients – par exemple des victimes d'un accident de voiture – si ces derniers exigeaient des dommages et intérêts. Corollaire, les demandes de compensation ont augmenté pour les petits accidents, qui n'étaient quasiment pas concernés par ces procédures auparavant. L'opportunité d'interdire aux avocats de proposer de telles incitations financières a donc été évaluée en 2014³ : une analyse d'impact a pronostiqué qu'une restriction aboutirait à une baisse de la clientèle des avocats concernés et donc à un recul de leur chiffre d'affaires.

Selon la définition britannique, la perte de chiffre d'affaires fait partie des coûts directs d'une réglementation. En Suisse, en revanche, il s'agirait d'un coût indirect puisqu'elle concerne les recettes des cabinets en question. Or cette différenciation est importante, car seuls les coûts directs sont pris en compte dans l'objectif britannique de réduction (dit « business impact target »). Cet exemple montre bien que lorsqu'un instrument d'allègement se concentre sur les seuls coûts directs, l'évaluation de ces derniers peut aboutir à des résultats différents selon la définition choisie.

Que faire ?

Indépendamment de l'importance d'avoir une terminologie claire, l'exemple présenté montre qu'un instrument d'allègement perd en pertinence si l'on exclut d'importants groupes de coûts réglementaires. Pour déterminer si un instrument d'allègement est efficient ou économique, il s'agit de tenir compte non seulement de la portée des coûts recensés, mais également du

travail que ce recensement demande à l'administration : d'une part, les coûts de la réglementation pris en compte doivent offrir une image parlante de la charge supportée par les entreprises ; d'autre part, les unités administratives doivent pouvoir recenser ces coûts de manière aussi standardisée que possible, moyennant un travail raisonnable.

Les interdépendances entre les coûts de la réglementation pris en compte et le travail administratif sont décisives concernant la mise en œuvre concrète d'un instrument d'allègement : plus les coûts afférents seront recensés de manière exhaustive, plus l'estimation et la présentation systématique de ceux-ci seront compliquées et laborieuses.

Jusqu'à présent, la Suisse n'a en règle générale recensé que les coûts directs de manière standardisée, les coûts indirects faisant habituellement l'objet d'une présentation qualitative. Les deux projets mis en consultation par le Conseil fédéral proposent une identification plus systématique des coûts indirects. Les unités administratives devront ainsi également quantifier ces derniers, pour autant qu'ils aient été considérés comme mesurables. Le changement de pratique proposé représente un compromis pragmatique entre la valeur informative attendue et le travail demandé.



Philipp Imhof

Collaborateur scientifique, secteur Analyse et politique de la réglementation, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne

Bibliographie

- Conseil fédéral (2019). *Rapport sur les mesures d'allègement administratif*. 27 novembre.
- Conseil fédéral (2021a). *Loi fédérale sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises. Rapport explicatif*. 28 avril.
- Conseil fédéral (2021b). *Allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises et frein à la réglementation : ouverture des consultations*. Communiqué de presse du 28 avril.
- MOJ – Ministère britannique de la Justice (2014). *Prohibit the offering of inducements or similar rewards as an encouragement to make a personal injury compensation claim*. 16 septembre.
- RPC – Comité britannique des politiques de réglementation (2019). *RPC case histories – direct and indirect impacts*. 27 mars.

2 RPC (2019).
3 MOJ (2014).