

Le coût du changement

Henri Culot

Dans une *Lettre persane* peu amène à l'égard des législateurs - qui, pour résumer sa pensée, feraient mieux de s'abstenir -, Montesquieu concède : "Il est vrai que, par une bizarrerie qui vient plutôt de la nature que de l'esprit des hommes, il est quelquefois nécessaire de changer certaines lois. Mais le cas est rare; et, lorsqu'il arrive, il n'y faut toucher que d'une main tremblante : on y doit observer tant de solennités et apporter tant de précautions, que le peuple en conclue naturellement que les lois sont bien saintes, puisqu'il faut tant de formalités pour les abroger". Comment la "main tremblante" a-t-elle pu devenir proverbiale parmi les juristes alors que, chaque fois qu'ils modifient une loi, c'est en proclamant que la nouvelle sera meilleure que celle qu'elle remplace ?

Certes, on rencontre des conservateurs à l'esprit chagrin pour qui le changement est néfaste en soi, et des modifications législatives qui ne constituent aucun progrès. Mais, ces deux cas écartés, réfléchissons aux autres raisons de *ne pas* modifier les lois. Le sort du projet de Code des sociétés et des associations, qui, à l'heure où j'écris ces lignes, suscite dans les bruits de couloir des métaphores médicales relevant plus souvent des soins palliatifs que de l'obstétrique, fournit un exemple intéressant.

1. Les facteurs de coûts dans un changement législatif

Si le changement de loi peut ne pas être souhaitable, c'est qu'il implique au moins trois types de coûts, indépendamment du contenu des règles anciennes et nouvelles.

Premièrement, l'*élaboration de la loi* est un processus coûteux. Il faut recueillir l'avis d'experts et des milieux concernés, rédiger un projet de texte, le faire examiner par diverses instances (administration, ins-

pection des finances, Conseil d'État, cabinets ministériels), l'améliorer pour répondre aux observations, négocier au sein de la coalition gouvernementale, le faire ensuite approuver par la Chambre, avant enfin de le publier au *Moniteur belge*. Et encore, on n'a mentionné ici que les principales étapes. On ne peut oublier tous les autres acteurs comme les groupes de travail, secrétaires, correcteurs, traducteurs, etc.

En second lieu, l'arrivée de nouvelles règles suscite un besoin d'*information*. Les destinataires de la règle veulent savoir ce qui change pour eux et se tournent avidement vers ceux qui ont été informés ou se sont renseignés avant eux. Ainsi s'organisent des réunions, des formations, des colloques, universitaires ou professionnels, gratuits ou payants. Mais on écrit aussi des *newsletters*, on se renseigne auprès de son notaire, de son comptable ou de son avocat, etc.

Le coût réside enfin dans la *mise en application* de la règle nouvelle. Du côté de l'administration, il faut revoir les processus, imprimer de nouveaux formulaires, modifier les programmes informatiques et les sites internet, le cas échéant réorganiser les services. Les fournisseurs de services aux entreprises doivent réviser leurs modèles, adapter leurs logiciels, former leur personnel. Et les entreprises elles-mêmes doivent modifier non seulement leurs statuts, mais aussi, souvent leur organisation, leur comptabilité, etc.

Ces différents coûts n'épuisent peut-être pas les inconvénients du changement législatif. Montesquieu, d'ailleurs, évoque plutôt un aspect symbolique, une atteinte à la "sainteté" de la loi. C'est que le droit est un facteur de la stabilité de la société, car il permet d'anticiper les comportements futurs d'autrui et en conséquence, d'élaborer des projets qui nous propulsent vers l'avenir⁽¹⁾. Si les règles changent sans cesse, la prévisibilité des comportements futurs disparaît.

* Prise de position personnelle de l'auteur.

1. Voy. Ph. COPPENS, "La sécurité juridique comme expression de la normativité", in *Sécurité juridique et droit économique*, Larcier, 2008, p. 155 et s.

Il n'est pas possible de chiffrer exactement les coûts dont il est ici question. La seule certitude est qu'ils existent et que leur montant dépend, notamment, de l'ampleur des changements législatifs et du nombre de personnes concernées. Un code complètement nouveau, applicable à toutes les personnes morales belges, risque donc de se situer dans le haut de la fourchette⁽²⁾.

Ces coûts doivent être rapportés aux gains qu'on tire de la modification législative. Ceci dépend davantage de son contenu : si les nouvelles règles permettent un gain d'efficacité, par exemple en supprimant des formalités inutiles, en permettant une meilleure organisation ou en suscitant le développement de nouvelles activités globalement bénéfiques, on peut espérer que ces gains seront plus importants que les coûts résultant du changement. Et alors que les coûts du changement sont, pour l'essentiel, exposés dans une période circonscrite autour du moment où il intervient, les gains se réalisent quant à eux dans la durée, de sorte qu'ils ne cessent d'augmenter aussi longtemps que subsiste la loi nouvelle.

Une bonne partie des coûts est exposée avant que la nouvelle loi entre en vigueur, alors que les bénéfices attendus ne peuvent, sauf exception, se réaliser qu'après; ce qui donne une idée de la mesure du gaspillage qu'il faudrait déplorer si, tout le travail préparatoire étant accompli, la loi n'était finalement pas adoptée.

2. Les coûts, considérés d'un point de vue global

On peut considérer les coûts du changement d'un point de vue général. Les dépenses des uns sont alors, en un sens, les gains des autres. Pour ne prendre qu'un seul exemple, les frais exposés par les entreprises pour se renseigner sur la teneur des nouvelles règles alimentent à due concurrence les caisses de ceux qui produisent ces renseignements, comme les universités, les éditeurs ou les conseillers juridiques. Ainsi pourrait-on croire qu'il n'y a, tout bien compensé, pas de coût global. Ou, à tout le moins, que ce coût est faible, de sorte qu'on peut sans se tromper le supposer inférieur aux gains dérivés des qualités des nouvelles règles.

Mais ce serait oublier les coûts d'opportunité. Pendant qu'on consacre son temps et ses ressources à travailler sur la nouvelle loi, on ne s'adonne pas à d'autres occupations. La vraie question est alors de savoir si on pourrait se livrer à une activité produisant davantage de bénéfices sociaux que ceux espérés de la législation nouvelle.

Un effort peut être fait pour minimiser les coûts sans réduire les gains. L'auteur du projet de loi y a pensé, par exemple en prévoyant une longue période transitoire pendant laquelle il n'est pas obligatoire d'adapter les statuts. Ceci permet aux sociétés de ne faire cette formalité qu'à un moment où elles auraient dû, de toute manière, les modifier pour une autre raison.

3. Les coûts, considérés sous l'angle d'intérêts particuliers

L'impression est très différente lorsqu'on envisage les coûts et les gains du point de vue de groupes particuliers. Certains subissent des coûts mais profitent aussi de gains. Par exemple, les S(P)RL, sont en première ligne pour récolter les fruits des nouvelles règles, mais elles supporteront aussi la plupart des coûts d'adaptation. L'État et ses services consacrent des ressources à l'élaboration et à la mise en œuvre de la loi, mais ils peuvent en espérer des gains à long terme grâce à une amélioration de la compétitivité et des profits des entreprises, qui se traduiront ensuite en emplois, en impôts, etc.

Certaines catégories engrangent principalement des gains. Pensons aux notaires, qui devraient acter les modifications de statuts de centaines de milliers de sociétés, générant un chiffre d'affaires cumulé appréciable qui n'existerait pas en l'absence de nouveau code. La situation est similaire pour ceux qui dispensent les informations et les conseils, comme les avocats, les comptables, les éditeurs et les organisateurs de formations et de colloques.

Les gains et les coûts ne forment pas un système à somme nulle comme le feraient des vases communicants. Ce n'est pas parce que certains gagnent que d'autres perdent nécessairement l'équivalent. Au contraire, il faut espérer que les gains d'efficacité seront plus importants que les coûts, de sorte qu'on puisse acter un résultat globalement positif, dont on pourrait même imaginer qu'il profite à tous et chacun.

Il est surtout intéressant de remarquer - parce qu'on en est trop peu conscient -, que changer la loi redistribue des richesses en ce que cela coûte et bénéficie à divers groupes d'acteurs dans des proportions différentes. Même à supposer que le changement soit bénéfique à chacun des acteurs envisageables (ce qui est possible en théorie mais rare en pratique), la répartition du gain entre eux n'est pas nécessairement égalitaire.

À quand une analyse détaillée de la répartition des coûts et des gains du (projet de) Code des sociétés et des associations ?

2. Comp. l'analyse d'impact du code en projet, qui indique qu'il n'aura "pas d'impact négatif" pour les PME (*Doc. parl.*, DOC 54-3119/001, p. 791).