

# L'allégement administratif, thème récurrent au sein de la Confédération

Le Conseil fédéral lutte depuis les années 1990 contre les excès de bureaucratie pour les entreprises, comme en témoignent les nombreux paquets de mesures proposés. De nombreuses interventions parlementaires maintiennent la pression en ce sens sur l'administration. *Christian Rüefli*

**Abrégé** Le Conseil fédéral a pris de nombreuses mesures d'allégement administratif pour les entreprises depuis le milieu des années 1990. Il répond ainsi aux demandes répétées des milieux économiques et politiques de simplifier les relations entre les entreprises et les autorités et de davantage utiliser les analyses d'impact de la réglementation pour les nouveaux projets législatifs. Les appels en faveur de freins institutionnels à la réglementation se sont encore multipliés récemment. En 2021, le Conseil fédéral propose donc pour la première fois l'introduction de bases légales à ce propos.

**D**epuis la phase de stagnation économique du milieu des années 1990, les partis bourgeois et les associations économiques se plaignent régulièrement d'un nombre trop élevé et toujours croissant de dispositions légales et réglementaires entravant l'activité des entreprises et générant des « coûts de la réglementation »<sup>1</sup>. En réaction à ces pressions politiques, les autorités compétentes de la Confédération ont continuellement œuvré en faveur d'allègements administratifs ces 25 dernières années.

En 1997, le Conseil fédéral présentait un premier rapport intermédiaire sur l'allégement administratif<sup>2</sup>. L'ancien Office fédéral du développement économique et de l'emploi lançait parallèlement des projets de recherche axés sur la densité normative et les petites et moyennes entreprises (PME), tout en simplifiant la réglementation et les procédures existantes dans de nombreux domaines. Un an plus tard, le Conseil fédéral créait des instruments permettant également d'évaluer les conséquences des nouveaux projets réglementaires sur les entreprises en introduisant l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), le test de compatibilité PME et le forum PME.

Depuis 2006, le soulagement des entreprises constitue un élément constant de la politique de

croissance de la Confédération. Le Conseil fédéral a lancé la même année le programme d'action « Simplifier la vie des entreprises » : celui-ci prévoyait notamment l'introduction d'AIR approfondies, le développement de l'échange électronique de données entre les entreprises et l'administration et la réduction du nombre de procédures d'autorisation fédérales. Le gouvernement a par ailleurs mis en place un organe interne de coordination de la politique de la Confédération en faveur des PME.

À ce jour, le Conseil fédéral a rendu sept rapports sur le soulagement administratif des entreprises. Après avoir initialement procédé à des adaptations ciblées de procédures, il a présenté entre 2006 et 2019 quatre trains de mesures comprenant 217 mesures au total.

Outre ces allègements administratifs en faveur des entreprises, le Conseil fédéral a abrogé en 2007, dans le cadre d'un paquet de dérégulation, de nombreuses règles – dispositions individuelles ou textes législatifs entiers – devenues superflues ou désuètes. Il s'agit là de l'unique élagage complet du droit fédéral intervenu à ce jour.

## Garder un œil sur les coûts

L'administration s'est penchée de manière répétée sur la question des coûts de la réglementation ces 15 dernières années. Un groupe de travail interdépartemental a développé une méthode de « check-up de la réglementation » pour les évaluer et identifier les potentiels de réduction. Deux rapports du Conseil fédéral (de 2013 et 2016) ont proposé diverses mesures, dont certaines ont déjà été partiellement

1 Rüefli (2017a), Rossat-Favre (2017).

2 Les liens vers les rapports du Conseil fédéral sont disponibles dans l'article en ligne.

3 Voir l'article de Philipp Imhof dans ce numéro (p. 14–15).

4 Voir l'article de Nicolas Wallart et Roger Küttel dans ce numéro (p. 11–13).

5 Rüefli (2017a), Conseil fédéral (2021).

6 Voir l'article de Nicolas Wallart et Roger Küttel dans ce numéro (p. 11–13).

mises en œuvre. Elles visaient à simplifier certains régimes fiscaux et certaines procédures réglant les relations entre les entreprises et les autorités, ainsi qu'à rationaliser certaines réglementations.

Le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) a également mené trois enquêtes auprès des entreprises. Ces « monitoring de la bureaucratie » montrent que la charge administrative subjective perçue par ces dernières n'a pas diminué au fil des ans. Il n'existe cependant pas de données objectives sur le montant et l'évolution de la charge financière effective qui leur est imposée.

Le Seco a par ailleurs publié un guide pour l'estimation des coûts de la réglementation dans le cadre des AIR<sup>3</sup>. Un suivi est également prévu : le Conseil fédéral sera chargé de surveiller le développement de la charge réglementaire pesant sur les entreprises et d'identifier les points les plus problématiques. Ce suivi sera introduit par la loi sur l'allègement des coûts de

Le Seco a lancé la plateforme Easygov en novembre 2017 afin de simplifier l'accès des entreprises à l'administration. L'ancien conseiller fédéral Johann Schneider-Ammann (deuxième depuis la gauche) assiste à une démonstration, avec à sa gauche l'ex-président de l'Usam Jean-François Rime et l'ancien conseiller d'État genevois Pierre Maudet.

la réglementation pour les entreprises, actuellement en consultation<sup>4</sup>.

## Des approches institutionnelles

Plus récemment, les autorités fédérales ont elles aussi adopté des approches institutionnelles pour freiner la réglementation. En 2015, plusieurs associations et des interventions parlementaires ont par exemple proposé la création d'un organe indépendant de contrôle de la réglementation, ainsi que l'intégration de différentes formes de freins à la réglementation dans le processus législatif<sup>5</sup>. En 2018, le Conseil fédéral a rejeté la création d'un organe de contrôle pour des motifs d'efficacité. Il a en revanche lancé en avril 2021 une procédure de consultation sur un frein à la réglementation<sup>6</sup>.

Ces propositions institutionnelles constituent une approche nouvelle. À ce jour, la Confédération ne compte pratiquement aucune disposition légale réglant le déroulement de la



phase préparatoire du processus législatif<sup>7</sup>. Il n'existe pas non plus de « politique législative » centrale et coordonnée par le gouvernement. Au vu du principe de la division en départements et de la répartition très différenciée des tâches au sein de l'administration fédérale, les offices disposent toutefois d'une large autonomie. Les possibilités de mettre en œuvre des approches institutionnelles visant à limiter l'activité réglementaire de l'administration restent donc restreintes.

## Le fragile équilibre de la réglementation

Un bref regard sur l'histoire récente montre que le Conseil fédéral a fait de l'AIR un élément central de sa politique en faveur d'une réglementation efficace depuis la fin des années 1990 et qu'il souhaite maintenir ce cap. Il a publié en 2020 de nouvelles directives sur cet instrument, désormais complété par l'ajout de nouveaux éléments : les services compétents pour élaborer les projets législatifs doivent effectuer un « quick check » le plus tôt possible dans le processus afin de rendre compte de la nécessité d'intervenir, des alternatives envisageables et des conséquences attendues du projet. Davantage d'AIR approfondies doivent être menées et les coûts de la réglementation doivent aujourd'hui être évalués et démontrés pour les nouveaux projets.

Le Conseil fédéral considère ainsi la prise en compte constante des conséquences potentielles pour les entreprises comme une tâche transversale et permanente de l'administration dans le cadre de son activité réglementaire. La limitation à ce qui est nécessaire, la question des

coûts et la « compatibilité PME » sont également posées comme critères d'une réglementation de qualité<sup>8</sup>. Dans le cadre de l'activité réglementaire, ils doivent toutefois être conciliés avec d'autres critères qualitatifs relevant de la technique législative, ainsi qu'avec des intérêts publics. Le Conseil fédéral ne vise donc pas une faible réglementation ou des coûts réglementaires bas en soi, mais plutôt un rapport optimal entre les coûts et l'utilité des réglementations<sup>9</sup>.

Les objectifs visés par ces mesures ont-ils été atteints? La mise en œuvre des AIR et du test de compatibilité PME a fait l'objet de plusieurs évaluations depuis 2005<sup>10</sup>, et le Conseil fédéral a dressé en 2019 un bilan de la mise en œuvre des paquets de mesures sur les allègements administratifs pour les entreprises. Il n'existe en revanche pas encore à ce jour d'analyse empirique de l'efficacité des différentes mesures prises.

Le débat politique montre que la réglementation est encore perçue comme une charge. En même temps, toujours plus d'interventions parlementaires réclament de nouvelles mesures réglementaires et législatives. Les autorités fédérales devront donc veiller à maintenir l'équilibre entre ces éléments en tension.



**Christian Rüefli**

Directeur, Bureau Vatter Politikforschung & -beratung, Berne

- 7 À l'exception de la loi sur la consultation (LCo) et de l'article 141 de la loi sur le Parlement (LParl). Voir Rüefli (2017b).  
 8 Conseil fédéral (2010).  
 9 Conseil fédéral (2021).  
 10 Voir également CDF (2017).

## Bibliographie

CDF – Contrôle fédéral des finances (2017). *Prévisions dans les messages du Conseil fédéral. Évaluation des analyses prospectives de l'impact des projets législatifs*.  
 Conseil fédéral (2010). *Renforcement du contrôle préventif de la conformité au droit*. Rapport du Conseil fédéral du 5 mars 2010. FF 2010 1989.

Conseil fédéral (2021). *Loi fédérale sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises (Loi sur l'allègement des entreprises)*. Rapport explicatif destiné à la procédure de consultation.  
 Rossat-Favre C. (2017). « La simplification législative : expériences fédérales et cantonales ». *LeGes – Législation & Evaluation*, 2017/2 : 211–222.

Rüefli C. (2017a). « Ansätze und Instrumente besserer Regulierung – eine Auslegeordnung ». *LeGes – Législation & Evaluation*, 2017/3 : 445–467.  
 Rüefli C. (2017b). « Regulierungsprüfstellen – ausländische Beispiele und Erfahrungen ». *LeGes – Législation & Evaluation*, 2017/2 : 265–277.