



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Département fédéral de l'économie,  
de la formation et de la recherche DEFR**  
Secrétariat d'État à l'économie SECO

Berne, le 28 avril 2021

# **Loi fédérale sur l'allégement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE)**

**Rapport explicatif  
destiné à la procédure de consultation**



# Avant-projet et rapport explicatif relatif à la loi fédérale sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE)

## Condensé

*La loi a pour but de réduire la charge administrative et les coûts de la réglementation qui pèsent sur les entreprises. Elle crée les bases d'une réglementation efficace et inscrit dans la loi des mesures et instruments d'allègement concrets (vérifications préalables, estimation des coûts de la réglementation pour les entreprises, suivi de la charge réglementaire, études sectorielles) ainsi que le développement d'un guichet virtuel central pour les interactions entre les entreprises et les autorités. Les objectifs visés par les réglementations ne doivent pas être négligés.*

## Contexte

*Afin de garantir des conditions-cadre économiques favorables, il importe de limiter autant que possible le fardeau réglementaire des entreprises. Le Parlement et les milieux économiques réclament depuis des années des mesures d'allègement administratif efficaces pour les entreprises. Alors que des enquêtes menées auprès de ces dernières montrent que la charge administrative reste l'une de leurs préoccupations majeures, il n'existe que peu de données objectives sur les coûts effectifs.*

*La motion 16.3388 Sollberger (« Pour une loi sur la réduction de la densité réglementaire et l'allègement de la charge administrative qui pèse sur les entreprises ») charge le Conseil fédéral de présenter au Parlement le projet d'une loi sur la réduction de la densité normative et l'allègement de la charge administrative qui pèse sur les entreprises et plus particulièrement sur les PME.*

## Contenu du projet

*Des mesures d'allègement des coûts de la réglementation en ligne avec la motion peuvent cibler tant les nouvelles réglementations que les réglementations en vigueur. L'utilité et le but fondamental de la réglementation concernée doivent toutefois être dûment pris en compte. Il convient de créer de nouvelles bases dans le cadre du système existant pour améliorer la transparence et alléger concrètement la charge des entreprises.*

*L'inscription de principes et de vérifications préalables dans la loi permettra d'assurer que les nouvelles réglementations sont efficaces et n'impliquent que peu de travail administratif, surtout pour les PME. Grâce à une estimation systématique des coûts de la réglementation, il sera en outre possible d'obtenir des données objectives sur la charge réglementaire. Quant à la réglementation en vigueur, elle devra être examinée sous l'angle de l'économicité et des possibilités d'allègement. Les procédures électroniques, comme celles visées par les dispositions relatives à un guichet virtuel central pour les interactions entre les entreprises et les autorités (ci-après guichet virtuel central), sont particulièrement utiles afin de réduire directement la charge des entreprises.*

*L'avant-projet de loi sur l'allègement des entreprises s'articule autour des six éléments clés suivants :*

- *l'établissement de principes de bonne réglementation visant à concevoir des réglementations efficaces et peu bureaucratiques ;*
- *l'obligation, s'agissant des projets de réglementation, de vérifier préalablement les possibilités de simplification pour les entreprises et de rendre compte de cet examen ;*
- *l'estimation des coûts des nouvelles réglementations pour les entreprises en vue d'en informer les décideurs politiques ;*
- *le suivi de la charge réglementaire, afin de fournir des informations claires sur son évolution (augmentation ou allègement) ;*
- *la réalisation d'études sectorielles portant sur des domaines réglementaires spécifiques et visant à identifier les allègements potentiels et à proposer des mesures appropriées ;*
- *l'introduction de dispositions relatives à un guichet virtuel central permettant aux entreprises d'accéder à des prestations administratives dans le cadre de la stratégie suisse de cyberadministration.*

*Les conséquences de la nouvelle loi ont été analysées dans une étude externe. Les dispositions relatives au guichet virtuel central s'adressent en premier lieu aux autorités responsables de l'exécution du droit fédéral et ont pour objectif de réduire encore davantage le fardeau réglementaire qui pèse sur les entreprises. Les autres mesures prévues concernent principalement l'administration et la politique et permettent d'alléger indirectement la charge des entreprises. Selon la manière dont ces mesures seront mises en œuvre, la charge globale de la Confédération pourrait augmenter quelque peu. L'étude souligne toutefois que le rapport coût-utilité sera positif. Au niveau de l'économie dans son ensemble, les effets bénéfiques seront notamment induits par l'amélioration de la base décisionnelle pour le Parlement et le Conseil fédéral, la création de conditions-cadre permettant de garantir des réglementations efficaces, la disponibilité d'informations sur les coûts de la réglementation, l'identification systématique de mesures d'allègement et le développement rapide du guichet virtuel central afin de donner accès à l'ensemble des prestations administratives.*

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Contexte</b>	<b>5</b>
1.1	Nécessité d’agir et objectifs visés	5
1.2	Options étudiées et solution retenue	6
1.3	Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu’avec les stratégies du Conseil fédéral	7
1.4	Classement d’interventions parlementaires	8
<b>2</b>	<b>Comparaison avec le droit étranger, notamment européen</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Présentation du projet</b>	<b>9</b>
3.1	Réglementation proposée	9
3.2	Mise en œuvre	11
<b>4</b>	<b>Commentaire des dispositions</b>	<b>11</b>
<b>5</b>	<b>Conséquences</b>	<b>22</b>
5.1	Conséquences pour la Confédération	22
5.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	24
5.3	Conséquences économiques	24
5.4	Conséquences sanitaires et sociales	25
5.5	Conséquences sur l’environnement	25
5.6	Autres conséquences	25
<b>6</b>	<b>Aspects juridiques</b>	<b>26</b>
6.1	Constitutionnalité	26
6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	26
6.3	Forme de l’acte à adopter	26
6.4	Frein aux dépenses	26
6.5	Conformité aux principes de subsidiarité et d’équivalence fiscale	26
6.6	Délégation de compétences législatives	26
6.7	Protection des données	26
<b>7</b>	<b>Annexes</b>	<b>28</b>

# Avant-projet et rapport explicatif relatif à la loi fédérale sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE)

## 1 Contexte

### 1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

#### Problématique

Une réglementation efficace et peu bureaucratique est déterminante pour garantir un cadre économique favorable. Un fardeau réglementaire trop lourd s'accompagne de risques pour la compétitivité de la Suisse, d'où la nécessité d'éviter des réglementations inutiles ou inefficaces. L'allègement de la charge réglementaire pour les entreprises constitue par conséquent un thème politique et économique central.

La charge administrative<sup>1</sup> reste l'une des préoccupations majeures des entreprises. C'est ce qui ressort entre autres des résultats du baromètre de la bureaucratie, une étude mandatée par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) sur la perception que les entreprises ont de la charge administrative : la dernière enquête, menée en 2018, a montré que la charge administrative ressentie par les entreprises était restée élevée au cours des quatre années précédentes et qu'elle avait augmenté depuis l'enquête de 2014. En 2018, 67,5 % des entreprises estimaient que la charge était plutôt lourde ou lourde<sup>2</sup>.

Il existe à ce jour en Suisse peu de données objectives permettant de chiffrer les coûts de la réglementation effectifs pesant sur les entreprises. En 2013, le Conseil fédéral a procédé à une estimation unique des coûts directs de la réglementation dans 12 domaines<sup>3</sup>. Ces coûts ont alors été estimés à environ 10 milliards de francs par an. L'utilité des réglementations concernées n'ayant pas été quantifiée, ce montant ne permet pas de se prononcer sur leur efficacité. En outre, l'estimation se limitait à quelques domaines, et les coûts indirects<sup>4</sup> n'ont pas été pris en considération. Il n'existe pas, à ce jour, de données recensées systématiquement et à l'échelle du pays sur l'évolution des coûts de la réglementation en Suisse.

#### Contexte

Le Parlement et les milieux économiques réclament depuis des années des mesures efficaces pour alléger la charge administrative. Depuis 2015, plus de 100 interventions parlementaires ont été déposées au sujet des coûts de la réglementation et de l'allègement administratif<sup>5</sup>. Le Forum PME<sup>6</sup>, une commission extraparlamentaire de la Confédération, et le groupe de réflexion Avenir Suisse<sup>7</sup> demandent eux aussi des mesures (institutionnelles) supplémentaires en vue de réduire le fardeau administratif des entreprises.

À partir de 2006, le Conseil fédéral a régulièrement publié des rapports sur l'allègement administratif, dans lesquels il a proposé des mesures d'allègement concrètes et présenté les mesures déjà mises en œuvre. Le 7 décembre 2018, il a décidé de ne plus rédiger ces rapports, au motif que de nombreuses mesures d'allègement faciles à réaliser avaient déjà été déployées et que d'autres mesures présentant un potentiel important (réforme complète de la TVA et introduction d'un taux unique, p. ex.) n'étaient pas susceptibles de rallier une majorité politique. De plus, en l'absence d'un mécanisme systématique pour identifier et mettre en œuvre les mesures, il n'a pas été possible d'atteindre le niveau d'allègement souhaité. Le rapport du 27 novembre 2019<sup>8</sup> a donc été le dernier de la série sous cette forme.

En réaction à la décision du Conseil fédéral du 19 décembre 2018 de ne pas créer l'organe de contrôle indépendant pour les analyses d'impact de la réglementation (AIR)<sup>9</sup> demandé par les motions 15.3400 Vogler et 15.3445 du Groupe libéral-radical<sup>10</sup>, le Parlement a adopté l'initiative parlementaire 19.402, qui exige la mise en place d'un tel organe<sup>11</sup>. Les délibérations sur cette initiative parlementaire ont été suspendues le 13 février 2020 par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E) jusqu'à la mise en œuvre des motions 16.3360 du Groupe libéral-radical et 16.3388 Sollberger<sup>12</sup>. Le 6 décembre 2019, le Conseil fédéral a adopté les directives concernant l'analyse d'impact de la

<sup>1</sup> La charge administrative est une partie de la charge réglementaire pesant sur les entreprises et comprend les coûts encourus par les entreprises en raison des tâches administratives à accomplir pour se conformer à une réglementation (p.ex. remplir un formulaire). La charge réglementaire doit être comprise comme la somme des coûts réglementaires, et inclut également les coûts d'investissement et les autres coûts encourus par les entreprises pour se conformer à une réglementation.

<sup>2</sup> Institut LINK (2019), *Monitoring de la bureaucratie 2018*.

<sup>3</sup> Conseil fédéral (2013), *Rapport sur les coûts de la réglementation : estimation des coûts engendrés par les réglementations et identification des possibilités de simplification et de réduction des coûts*.

<sup>4</sup> Il s'agit par exemple du manque à gagner d'une entreprise en raison d'une liberté d'action restreinte. Pour plus d'informations, cf. SECO (2020), *Guide pour l'estimation des coûts de la réglementation*.

<sup>5</sup> Conseil fédéral (2019), *Rapport sur l'allègement administratif*, [www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques/communiques-conseil-federal.msg-id-77240.html](http://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques/communiques-conseil-federal.msg-id-77240.html).

<sup>6</sup> Forum PME (2020), « Charges administratives : le Forum PME tire la sonnette d'alarme », communiqué de presse du 18 février, [www.seco.admin.ch/seco/fr/home/seco/nsb-news.msg-id-78123.html](http://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/seco/nsb-news.msg-id-78123.html).

<sup>7</sup> Avenir Suisse (2016), *Sortir de la jungle réglementaire II*, [www.avenir-suisse.ch/fr/publication/sortir-de-la-jungle-reglementaire-ii/](http://www.avenir-suisse.ch/fr/publication/sortir-de-la-jungle-reglementaire-ii/).

<sup>8</sup> Conseil fédéral (2019), *Rapport sur l'allègement administratif*, [www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques/communiques-conseil-federal.msg-id-77240.html](http://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques/communiques-conseil-federal.msg-id-77240.html).

<sup>9</sup> L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est un instrument qui sert à examiner et à exposer les conséquences économiques des projets de la Confédération (manuel sur l'analyse d'impact de la réglementation, 2013).

<sup>10</sup> FF 2020 3263

<sup>11</sup> Initiative parlementaire 19.402 « Analyse d'impact de la réglementation indépendante ».

<sup>12</sup> Parlement (2020), « Flexibilisation du temps de travail : la CER-E examine une nouvelle option », communiqué de presse du 14 février, [www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wak-s-2020-02-14.aspx?lang=1036](http://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wak-s-2020-02-14.aspx?lang=1036).

réglementation applicable aux projets législatifs de la Confédération (directives AIR)<sup>13</sup>, donnant ainsi indirectement suite aux motions 15.3400 Vogler et 15.3445 du Groupe libéral-radical. Le Parlement a classé ces motions le 9 décembre 2020.

Les nouvelles directives AIR prévoient notamment qu'un « quick check » passant en revue les points à examiner dans l'AIR doit être obligatoirement réalisé pour tous les projets législatifs de la Confédération. Le quick check sert à déterminer si une AIR sera réalisée et, le cas échéant, quelle sera l'étendue de l'analyse. Les projets qui occasionnent des coûts supplémentaires à plus de 1000 entreprises ou qui imposent un fardeau particulièrement lourd à certains secteurs doivent en outre faire l'objet d'une estimation quantitative des coûts de la réglementation. Les nouveaux instruments AIR ont été intégrés dans l'aide-mémoire de la Chancellerie fédérale sur la présentation des messages du Conseil fédéral<sup>14</sup>.

Par ailleurs, la stratégie suisse de cyberadministration, mise en place en 2007, a pour but d'améliorer les procédures administratives grâce à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication. La cyberadministration est un instrument visant à réduire la charge administrative des entreprises et des particuliers et à améliorer la productivité des administrations publiques. Elle contribue à réduire le nombre, la durée et la complexité des prestations administratives et des interactions avec les autorités et à faciliter l'accès des entreprises à ces prestations, ce qui permet aux entreprises comme aux administrations publiques d'utiliser leurs ressources de manière plus appropriée et plus ciblée.

Toutefois, bien que la numérisation des démarches administratives progresse, la situation en matière de cyberadministration est très hétérogène et fragmentée en Suisse. Rien que dans l'administration fédérale, voire au sein d'un même office, plusieurs solutions sont exploitées. Viennent s'y ajouter différents portails administratifs au niveau des cantons et des communes. Il est dès lors extrêmement difficile pour les entreprises de s'orienter dans ce dédale, de trouver le bon interlocuteur et d'utiliser les nombreuses plateformes.

Conformément à la stratégie du Conseil fédéral pour une Suisse numérique<sup>15</sup> et à la stratégie suisse de cyberadministration de la Confédération, des cantons et des communes, un guichet virtuel central pour les interactions entre les entreprises et les autorités a été mis en place le 6 novembre 2017. Baptisé EasyGov.swiss, ce guichet virtuel est développé en continu. Aujourd'hui (état : fin janvier 2021), plus de 30 prestations administratives sont disponibles sur EasyGov. Celui-ci a encore gagné en visibilité du fait de son utilisation pour le dépôt des demandes de crédit COVID-19. Depuis son lancement, plus de 36 000 entreprises<sup>16</sup> se sont enregistrées sur le portail (état : fin janvier 2021). Le projet de loi charge la Confédération de gérer et de développer ce guichet virtuel central pour les interactions entre les entreprises et l'administration, avec des possibilités d'utilisation pour les cantons et les communes. EasyGov favorise une transformation numérique axée non plus sur les autorités, mais sur les clients. Les entreprises ont besoin d'un seul compte pour effectuer, via une interface standardisée, toutes les démarches administratives proposées, sans qu'il leur soit nécessaire de connaître les attributions et procédures de telle ou telle administration.

#### Mandat parlementaire

La motion 16.3388 Sollberger (« Pour une loi sur la réduction de la densité réglementaire et l'allègement de la charge administrative qui pèse sur les entreprises ») a été transmise le 20 mars 2019. Sa teneur est la suivante :

« Le Conseil fédéral est chargé de présenter au Parlement le projet d'une loi sur la réduction de la densité réglementaire et l'allègement de la charge administrative qui pèse sur les entreprises et plus particulièrement sur les PME ; il s'inspirera à cet égard des approches et expériences des cantons engagés dans la même démarche. »

L'avant-projet de loi vise à mettre en œuvre la motion Sollberger. Ses objectifs sont analogues à ceux de la motion 16.3360 du Groupe libéral-radical (« Mettre en place un frein à la réglementation qui permette de limiter les coûts qu'elle induit »), qui fait l'objet d'une procédure de consultation séparée.

#### Objectifs

La LACRE vise à réduire durablement la charge réglementaire pesant sur les entreprises sans compromettre les objectifs fondamentaux ni l'utilité des réglementations. Elle améliore en outre la transparence en ce qui concerne la charge réglementaire. De plus, le potentiel d'allègement des réglementations – qu'elles soient existantes ou nouvelles – devra systématiquement faire l'objet d'un examen. Enfin, la loi prévoit le développement de la numérisation des démarches administratives pour les entreprises.

## **1.2 Options étudiées et solution retenue**

Dans son développement, la motion Sollberger évoque différentes mesures envisageables pour réaliser l'allègement visé, sans pour autant prescrire des mesures contraignantes. L'avant-projet de loi sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises contient des mesures qui, de l'avis du Conseil fédéral, permettent d'atteindre les objectifs de la motion de façon optimale.

Le Conseil fédéral a défini six éléments clés. La loi doit :

- fixer les principes de bonne réglementation fédérale ;
- obliger l'administration à vérifier préalablement et de manière systématique, dans le cadre des projets législatifs, des mesures de simplification pour les entreprises ;
- disposer que, pour toute nouvelle réglementation, les coûts de la réglementation devront être estimés ;
- prévoir la mise en place d'un suivi de la charge réglementaire (augmentation ou allègement) ;
- charger la Confédération de réaliser régulièrement des études sectorielles pour identifier et proposer des mesures d'allègement ;

<sup>13</sup> Directives du 6 décembre 2019 du Conseil fédéral concernant l'analyse d'impact de la réglementation applicable aux projets législatifs de la Confédération (directives AIR ; FF 2019 8073).

<sup>14</sup> [www.chf.admin.ch](http://www.chf.admin.ch) > Documentation > Langues > Aides à la rédaction et à la traduction.

<sup>15</sup> FF 2020 7351

<sup>16</sup> Ne sont pas comprises dans ce chiffre les entreprises qui effectuent des démarches administratives publiquement accessibles sur EasyGov, notamment les demandes de crédit COVID-19 et les cautionnements de start-up. Aux quelque 36 000 entreprises enregistrées s'ajoutent donc quelque 160 500 autres entreprises ayant sollicité un crédit COVID-19 ou un cautionnement de start-up via EasyGov.

- créer la base légale nécessaire au développement d'un guichet virtuel central permettant de mettre en œuvre la stratégie suisse de cyberadministration.

Les mesures proposées ont pour but de s'attaquer au problème du fardeau réglementaire pesant sur les entreprises, et ce dans sa globalité. Elles se fondent sur l'amélioration de la transparence eu égard à la charge des entreprises, le suivi de l'évolution générale de cette charge et l'établissement de principes uniformes pour une réglementation optimale et efficace. Les instruments agissent tant sur la charge créée par de nouvelles réglementations que sur celle qui découle des réglementations en vigueur. Le potentiel d'allègement sera dorénavant systématiquement examiné. Les possibilités offertes par la numérisation recèlent en outre un potentiel considérable pour l'allègement administratif et seront donc mieux exploitées à l'avenir. Les mesures sont présentées dans le détail au ch. 3.

Par contre, la possibilité d'inscrire dans la loi un objectif de réduction a été examinée puis abandonnée. L'idée était notamment de charger le Conseil fédéral de fixer un objectif quantitatif de réduction des coûts de la réglementation pour les entreprises du fait des réglementations en vigueur. Lors de l'appréciation de mesures d'allègement concrètes, l'évaluation du rapport coût-utilité et la définition de priorités politiques sont possibles et même indispensables. Toute baisse des coûts de la réglementation devrait être évaluée à l'aune de ses conséquences économiques. Dans le cas contraire, la pression institutionnalisée de réduire la charge risquerait d'engendrer des mesures d'allègement inefficaces. L'un des principaux inconvénients d'un objectif de réduction est la charge de travail élevée liée à l'analyse approfondie des réglementations existantes qui devrait être réalisée pour pouvoir définir un objectif de réduction approprié. De manière générale, l'attribution d'objectifs partiels aux différents offices constituerait un obstacle supplémentaire, étant donné qu'il est difficilement envisageable de pouvoir le faire selon une clé de répartition objective. Pour toutes ces raisons, l'objectif de réduction n'a pas été retenu dans l'avant-projet définitif.

Le projet de loi ne prévoit pas non plus la création d'un organe de contrôle indépendant qui serait chargé d'examiner les AIR et les estimations de coûts des nouvelles réglementations afin d'améliorer la qualité et l'exhaustivité des analyses d'impact. La mise en place d'un tel organe a déjà été étudiée dans le cadre des travaux ayant donné suite aux motions 15.3400 Vogler et 15.3445 du Groupe libéral-radical, et rejetée pour des motifs de coûts et d'efficacité. Le Parlement a classé ces deux motions le 9 décembre 2020. Toutefois, l'initiative parlementaire 19.402 de la CER-E, qui demande également la création d'un tel organe, est toujours en cours, même si elle est actuellement suspendue (cf. plus haut).

Dans son rapport en réponse au postulat 15.3421 Caroni, le Conseil fédéral a par ailleurs examiné différentes approches en vue de freiner la charge réglementaire<sup>17</sup>. Il s'est notamment prononcé contre des mécanismes rigides comme l'approche « *one in, one out* »<sup>18</sup>, au motif qu'ils ne permettent pas une pesée des coûts et de l'utilité d'une réglementation. Le Parlement a lui aussi rejeté les motions 16.3543 et 18.3061 Martullo, qui demandaient l'introduction de la règle « *one in, two out* ».

Inscrire l'AIR dans la LACRE ne paraît pas opportun, car les directives à ce sujet n'ont été définies et rendues plus contraignantes que récemment. Qui plus est, l'AIR présuppose un examen détaillé et une analyse économique des coûts et de l'utilité de la réglementation, et risque ainsi de se trouver en conflit avec l'objectif du projet de loi de mettre l'accent sur les entreprises.

Même si les réglementations émanant de tous les échelons de l'État fédéral influent sur la charge réglementaire des entreprises, l'avant-projet de loi concerne principalement l'activité régulatrice de la Confédération. Les lois cantonales sur l'allègement des entreprises citées dans la motion ne peuvent servir d'exemple pour une loi fédérale que dans une certaine mesure, car elles contiennent en partie des instruments qui existent déjà au niveau fédéral (AIR, p. ex.). Les dispositions légales des cantons de Zurich et de Bâle-Campagne fixent entre autres l'obligation de limiter le nombre de services administratifs impliqués et de promouvoir les démarches administratives électroniques. Elles prévoient également l'obligation de réaliser des AIR, la définition des tâches d'un organe d'information et de coordination pour les entreprises et l'obligation d'étudier des possibilités d'allègement du droit en vigueur (Zurich). Au moins trois autres cantons (Grisons<sup>19</sup>, Argovie<sup>20</sup> et Soleure<sup>21</sup>) prévoient dans leur constitution une obligation générale de réduire la charge administrative.

### **1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral**

#### Relation avec le programme de la législature

Le projet est annoncé dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023<sup>22</sup> et dans l'arrêté fédéral correspondant du 21 septembre 2020<sup>23</sup>. En vertu de l'objectif 3 du message sur le programme de la législature, la Suisse crée entre autres l'environnement économique le plus stable possible et le plus propice à l'innovation à l'ère numérique. Dans le message, la LACRE est présentée comme l'une des mesures permettant d'atteindre cet objectif.

#### Relation avec le plan financier

L'affaire est présentée dans le budget 2020 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances (PITF) 2021-2023 ainsi que dans le budget 2021 assorti d'un PITF 2022-2024 sous les projets du SECO (t. 2B).

#### Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

<sup>17</sup> Conseil fédéral (2018), *Frein à la réglementation : possibilités et limites de différents modèles et approches*, [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > 15.3421 > Rapport en réponse à l'intervention.

<sup>18</sup> Dans le cadre de la règle « *one in, one out* », toute nouvelle charge réglementaire doit être compensée par une réduction de la charge réglementaire existante.

<sup>19</sup> Art. 84, al. 4, de la Constitution du canton des Grisons du 18 mai 2003/14 septembre 2003 (RS 131.226).

<sup>20</sup> Art. 50, al. 2<sup>bis</sup>, de la Constitution du canton d'Argovie du 25 juin 1980 (RS 131.227).

<sup>21</sup> Art. 121, al. 5, de la Constitution du canton de Soleure du 8 juin 1986 (RS 131.221).

<sup>22</sup> FF 2020 1709

<sup>23</sup> FF 2020 8087

Le développement rapide du guichet virtuel central afin de donner accès à l'ensemble des prestations administratives fait partie de la stratégie « Suisse numérique » du Conseil fédéral et de la stratégie suisse de cyberadministration<sup>24</sup>, élaborée par la Confédération, les cantons et les communes.

## 1.4 Classement d'interventions parlementaires

L'avant-projet de loi met en œuvre la motion 16.3388 Sollberger (« Pour une loi sur la réduction de la densité réglementaire et l'allègement de la charge administrative qui pèse sur les entreprises »).

## 2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Certains États ont mis au point et inscrit dans leur législation des instruments visant, d'une part, à évaluer la charge administrative et à la réduire et, d'autre part, à améliorer la réglementation. Si la forme et la teneur des mesures d'allègement réglementaire diffèrent d'un pays à l'autre, les approches reposent dans la grande majorité des cas sur le recensement systématique des coûts de la réglementation. Ces chiffres sont ensuite utilisés pour développer d'autres mécanismes de réduction de la charge réglementaire.

### UE

La Commission européenne a réalisé le premier relevé à large échelle des coûts induits par les obligations d'informer en 2007. Sur la base de cette analyse de 43 directives, l'UE s'est fixé pour objectif de réduire la charge administrative de 25 % entre 2007 et 2012, objectif qu'elle a atteint. Selon le rapport final<sup>25</sup>, les mesures d'allègement mises en œuvre devaient permettre aux entreprises d'économiser 30,8 milliards d'euros par an. Une évaluation<sup>26</sup> de la mise en œuvre de mesures d'allègement spécifiques dans 5 États membres a conclu que le programme avait un effet globalement positif, avec un allègement des coûts de 5,4 milliards d'euros dans les pays examinés. À la même époque, l'UE a lancé le programme REFIT (2012)<sup>27</sup>, axé sur l'amélioration de la législation et la réduction de la charge administrative. La plateforme REFIT a quant à elle été créée en 2015 : les citoyens et les entreprises peuvent déposer leurs propositions d'allègement administratif, lesquelles sont ensuite analysées et retenues si elles présentent de l'intérêt. L'année 2015 a aussi vu la création du Comité d'examen de la réglementation, organisme indépendant chargé de l'analyse d'impact de la réglementation<sup>28</sup>. Sous la présidence d'Ursula von der Leyen, l'UE a en outre annoncé qu'elle appliquerait la règle dite « one in, one out » (OIOO) à l'échelon de l'UE<sup>29</sup>.

Dans l'UE, le numérique est considéré comme un vecteur primordial de la promotion de l'innovation, de la croissance et de la création d'emplois. Le Parlement européen et le Conseil ont donc décidé<sup>30</sup> en 2018 de mettre sur pied un guichet virtuel centralisant l'offre des administrations publiques de tous les États membres. Baptisé « Your Europe », ce portail numérique unique vise à réduire la charge administrative pour les citoyens et les entreprises et à leur faciliter l'accès au marché intérieur. Lorsque les informations, les procédures et les aides sont disponibles dans toutes les langues, les obstacles sont moindres pour les utilisateurs, d'où un accès facilité au marché intérieur. Il était prévu que tous les portails des États membres destinés aux citoyens soient centralisés dans ce guichet unique à la fin de 2020. D'ici à la fin de 2023, certaines prestations de l'UE doivent même être entièrement dématérialisées, à savoir qu'elles pourront se dérouler dans l'ensemble de l'UE sans demandes « papier » et sans avoir à se rendre dans une administration.

### Allemagne

En Allemagne, le conseil national de contrôle des normes (Nationaler Normenkontrollrat), institué en 2006, joue un rôle central dans les mesures d'allègement administratif. Il appartient à cette instance indépendante de valider les coûts de la réglementation avancés pour l'économie, les citoyens et l'administration. Le coût de la mise en conformité pour les entreprises est systématiquement recensé pour chaque article de loi. L'Allemagne s'était fixé l'objectif de réduire les coûts liés à la bureaucratie de 25 % entre 2007 et 2011<sup>31</sup>, mais ne l'a atteint qu'en 2013. Elle applique une réglementation OIOO contraignante depuis 2015<sup>32</sup>. Selon les informations communiquées par le conseil de contrôle des normes<sup>33</sup>, la charge a été allégée de 1,9 milliard d'euros entre 2015 et 2019<sup>34</sup>. Par ailleurs, le législateur allemand a pris, dans trois lois dites d'allègement bureaucratique, différentes mesures individuelles concrètes qui sont mises en œuvre via l'adaptation d'autres normes. Ces modifications visent à faciliter les procédures administratives et, partant, à réduire le fardeau bureaucratique pour les entreprises, les citoyens et l'administration. Enfin, la charge réglementaire ressentie dans des étapes clés de la vie des entreprises et des citoyens fait l'objet d'une enquête biennale<sup>35</sup>.

S'agissant de l'accessibilité numérique des prestations administratives, la loi du 14 août 2017 sur l'amélioration de l'accès aux prestations administratives en ligne (OZG) prévoit que les autorités fédérales, les Länder et les communes proposent également leurs services sur leurs portails électroniques d'ici à la fin 2022 au plus tard. En outre, les portails administratifs fédéraux et des Länder seront mis en réseau, afin que les utilisateurs aient directement accès à l'ensemble des prestations administratives dématérialisées depuis n'importe quel portail de l'administration. Les autorités fédérales et les Länder

<sup>24</sup> FF 2020 7351

<sup>25</sup> Commission européenne (2012), *Action programme for reducing administrative burdens in the EU – final report*.

<sup>26</sup> Commission européenne (2015), *ABRplus Study – final report*.

<sup>27</sup> Commission européenne (2016), *Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT) and the 10 Priorities of the Commission*.

<sup>28</sup> Commission européenne (2015), *Decision of the president of the European Commission on the establishment of an independent Regulatory Scrutiny Board*.

<sup>29</sup> Commission européenne (2019), « La Commission von der Leyen : pour une Union plus ambitieuse », communiqué de presse du 10 septembre, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP\\_19\\_5542](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_19_5542).

<sup>30</sup> Règlement (UE) 2018/1724 du Parlement européen et du Conseil du 2 octobre 2018 établissant un portail numérique unique pour donner accès à des informations, à des procédures et à des services d'assistance et de résolution de problèmes, et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012.

<sup>31</sup> Gouvernement de l'État fédéral (2007), décision du cabinet du 28 février, [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).

<sup>32</sup> Gouvernement de l'État fédéral (2014), *Eckpunkte zur weiteren Entlastung der Mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie*.

<sup>33</sup> Conseil national de contrôle des normes (2019), *Moins de bureaucratie, meilleure coordination loi-pratique. Rendre tangibles les résultats, exiger des progrès*. Rapport annuel 2019

<sup>34</sup> Ne sont pas pris en compte les coûts, d'un montant de 5500 millions d'euros, qui découlent du droit européen. Il n'y a pas encore d'évaluation indépendante de l'effet de la réglementation européenne.

<sup>35</sup> Statistisches Bundesamt, « Wissenswertes zur Lebensbefragung », [www.amtlich-einfach.de/DE/Hintergrund/Zufriedenheitsbefragung/Zufriedenheitsbefragung\\_node.html](http://www.amtlich-einfach.de/DE/Hintergrund/Zufriedenheitsbefragung/Zufriedenheitsbefragung_node.html).

doivent prévoir des comptes utilisateurs permettant d'accéder aux services administratifs disponibles à l'aide d'un identifiant unique. Au total, près de 600 services administratifs devant être numérisés en vertu de l'OZG ont été identifiés. Dans le catalogue de mise en œuvre, ces prestations sont regroupées en 35 étapes clés de la vie des citoyens et en 17 étapes clés pour les entreprises et en 14 thèmes (p. ex. « famille et enfants » et « conduite et développement d'entreprise »). Il reflète non pas les compétences des administrations, mais la perspective des utilisateurs, à savoir les citoyens et les entreprises.

### Grande-Bretagne

La Grande-Bretagne a arrêté des critères de qualité pour les bonnes réglementations dès 1998. Depuis 2006, ceux-ci sont inscrits dans la loi, à l'article 2 de la loi de 2006 sur la réforme législative et réglementaire (*Legislative and Regulatory Reform Act 2006*). Le comité de politique réglementaire (Regulatory Policy Committee), institué en 2009, est une instance indépendante qui vérifie les analyses d'impact et les estimations de coûts réalisées par les ministères britanniques<sup>36</sup>. Pour réduire le stock normatif, la Grande-Bretagne applique depuis 2011 diverses formes du principe « *one in, X out* », poussé jusqu'au « *one in, three out* ». Entre 2011 et 2015, cela a permis, selon le rapport de l'autorité chargée de l'amélioration de la réglementation (Better Regulation Executive)<sup>37</sup>, d'économiser près de 2,2 milliards de livres. Toutefois, un rapport du bureau national d'audit (UK National Audit Office) de 2016<sup>38</sup> a jugé que ces efforts d'allègement étaient insuffisants. L'accent est actuellement mis sur d'autres instruments<sup>39</sup>, parmi lesquels une réduction quantitative, comme le prévoit le Business Impact Target<sup>40</sup>. Chaque ministère peut en outre s'appuyer sur sa propre unité d'amélioration de la réglementation (Better Regulation Unit), chapeauté par l'autorité centrale assurant cette fonction (Better Regulation Executive)<sup>41</sup>.

### Pays-Bas

Les Pays-Bas ont commencé à améliorer leur politique normative il y a un certain temps. Dans les années 1990, le projet MDW (*marktwerking, dereguleren en wetgevingskwaliteit*, soit « fonctionnement des marchés, déréglementation et qualité normative ») consistait à établir des recommandations pour la législation afin d'améliorer la compétitivité<sup>42</sup>. L'an 2000 a vu l'arrivée d'Actal (Advisory Board on Regulatory Burden), une entité indépendante émettant des recommandations en vue de réduire la charge réglementaire, à laquelle a succédé ATR en 2017. ATR assume les fonctions d'un organe indépendant de contrôle de l'AIR<sup>43</sup>. Enfin, l'IAK (*Integraal Afwegingskader*), qui sert de guide pour les analyses d'impact (similaires à l'AIR), a été mis au point en 2011<sup>44</sup>.

### Autriche

En Autriche, tous les services des entités publiques, des communes, des assurances sociales et de la chancellerie fédérale sont disponibles en ligne par volonté de réduire le fardeau bureaucratique des entreprises en leur permettant de faire leurs démarches en ligne.

La loi sur le portail de services pour les entreprises (*Unternehmensserviceportalgesetz*) régit la mise en place et la gestion d'un portail internet centralisé pour soutenir les entreprises dans l'échange d'informations entre utilisateurs par voie électronique et dans la mise à disposition d'informations. Le portail regroupe des informations et des procédures détaillées à l'intention des entreprises et permet d'accéder à toutes les applications avec un seul identifiant (*single sign-on*). Depuis 2018, la création d'entreprise peut se faire entièrement en ligne. Le principe « *once only* », en vertu duquel les entreprises n'ont à fournir qu'une seule fois aux autorités l'ensemble des données les concernant, a également été instauré en 2018. Les services sont accessibles à la fois sur l'USP et sur le site internet de l'autorité en question.

## **3 Présentation du projet**

### **3.1 Réglementation proposée**

L'avant-projet de loi s'articule autour des six éléments clés fixés par le Conseil fédéral (cf. ch. 1.2).

<sup>36</sup> Regulatory Policy Committee (2020), « About us », [www.gov.uk/government/organisations/regulatory-policy-committee/about](http://www.gov.uk/government/organisations/regulatory-policy-committee/about).

<sup>37</sup> Better Regulation Executive (2014), *The Ninth Statement of New Regulation*.

<sup>38</sup> National Audit Office (2016), *The Business Impact Target : cutting the cost of regulation*.

<sup>39</sup> Renda et al. (2019), *Feasibility study : Introducing « One-in-one-out » in the European Commission*.

<sup>40</sup> Department for Business, Energy and Industrial Strategy (2019), *Business Impact Target Statutory Guidance*.

<sup>41</sup> Department for Business, Energy and Industrial Strategy (2020), *Better Regulation Framework Interim Guidance*.

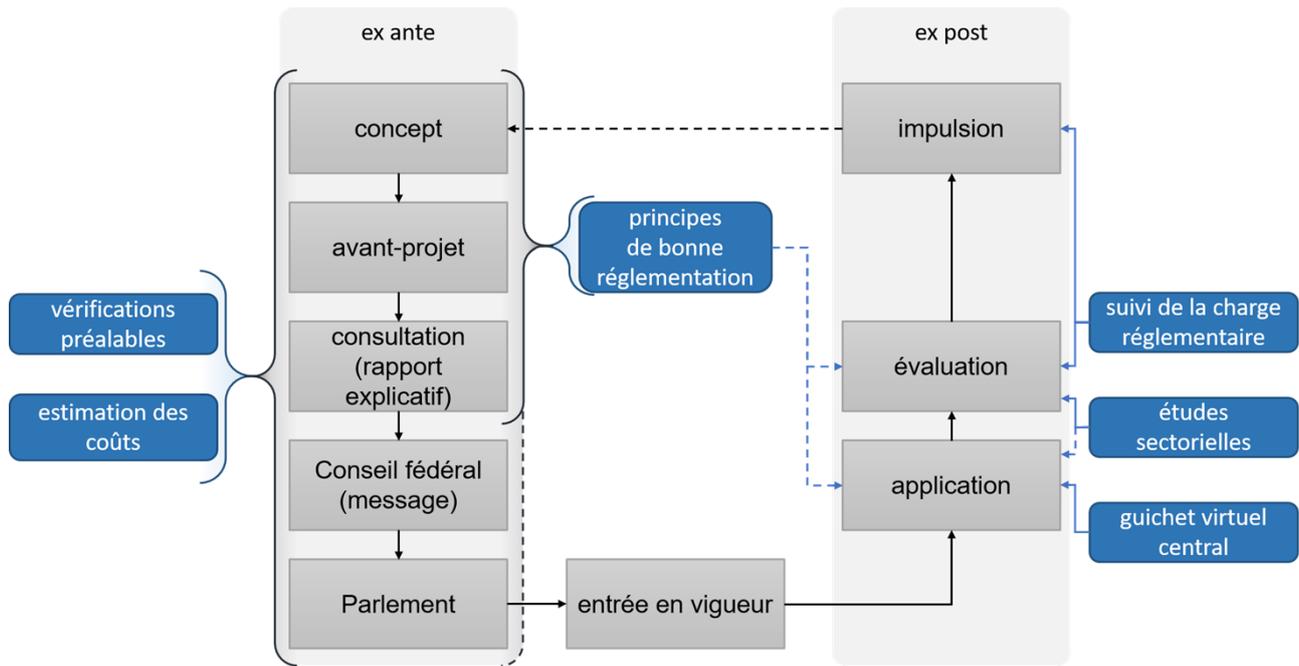
<sup>42</sup> OCDE (1999), *La réforme de la réglementation aux Pays-Bas 1999*, Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation.

<sup>43</sup> Actal (2017), « Beëindiging Actal, instelling ATR », communiqué de presse du 29 décembre, [www.actal.nl/beeindiging-actal-instelling-atr/](http://www.actal.nl/beeindiging-actal-instelling-atr/).

<sup>44</sup> OCDE (2015), « Country profiles – Netherlands », in : *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*.

### Figure 1 : Processus législatif à l'exemple d'une loi, avec les mesures proposées et leurs effets

Les traits pleins représentent un effet direct et les traits pointillés un effet indirect. La nouvelle réglementation ne se limite pas aux lois, mais s'applique aussi à d'autres projets normatifs.



Source : figure originale

L'avant-projet de loi prévoit comme premier élément clé les *principes de bonne réglementation*, qui entraînent au demeurant la charge réglementaire la plus faible possible. Il décrit les principes à prendre en considération lors de la rédaction de nouvelles normes. Concrètement, des principes ont été formulés pour l'établissement d'actes fédéraux fixant des règles de droit, pour l'organisation de l'exécution et pour l'évaluation de normes en vigueur.

Deuxième élément clé, les *vérifications préalables*, qui prescrivent aux services de l'administration fédérale d'examiner, lors de la rédaction d'un projet normatif, s'il est possible de procéder à des simplifications pour les entreprises, notamment les PME. Elles constituent donc un instrument permettant de débattre de mesures d'allègement spécifiques pour les entreprises lors de la définition de nouvelles normes.

Le troisième point clé a trait à l'*estimation ex ante des coûts de la réglementation* pour les entreprises. Cette estimation s'applique à tous les nouveaux projets législatifs ayant des effets sur les entreprises et s'effectue dans le cadre de l'AIR, au cours de laquelle sont également analysées les conséquences pour l'environnement et la société. L'obligation prévue par les directives AIR est ainsi inscrite dans la loi, mais sans valeurs seuils (actuellement, plus de 1000 entreprises concernées, ou fardeau particulièrement lourd pour un secteur spécifique)<sup>45</sup>. L'application généralisée de l'estimation des coûts et la collecte des données permettent de combler la lacune existant du fait que les analyses de coûts ne sont pas systématiques et d'identifier efficacement les domaines dans lesquels la charge réglementaire croît.

Le quatrième point clé de la LACRE concerne le *suivi de la charge réglementaire* pour les entreprises. Ce monitoring s'appuie sur des indicateurs et informations aisément disponibles et vise à mettre en lumière l'augmentation du fardeau réglementaire. Son objectif est d'identifier les efforts d'allègement et, à l'inverse, les secteurs problématiques, c'est-à-dire induisant une charge particulièrement importante. Pour pouvoir tirer des conclusions concernant l'efficacité dans ces domaines, les informations du monitoring doivent être analysées en regard d'informations relatives à l'utilité des réglementations concernées.

Le cinquième point clé consiste à mettre en place un instrument qui permette une analyse systématique du stock normatif en vue d'engager des mesures d'amélioration. Concrètement, il s'agit de réaliser chaque année un nombre défini d'*études sectorielles* afin d'identifier le potentiel d'allègement sur la base de l'évaluation des domaines thématiques considérés et de proposer des mesures d'amélioration adaptées. L'objectif de ces études sectorielles est d'accroître l'efficacité du stock normatif ; si l'utilité reste inchangée, la charge réglementaire sera réduite.

Le sixième élément clé prévoit que le législateur charge l'exécutif de développer la plateforme existante afin de mettre à la disposition des entreprises un guichet virtuel central pour l'ensemble des démarches administratives. Les procédures d'autorisation, de demande et d'annonce électroniques, plus simples, contribuent dans une large mesure à réduire la bureaucratie et donc les coûts de la réglementation. Le présent projet doit créer une base légale explicite prescrivant que la Confédération gère une plateforme de ce type, avec des possibilités d'utilisation pour les cantons et les communes. Par ailleurs, les services fédéraux, les cantons et les prestataires externes assumant des tâches pour l'administration dans le cadre de l'exécution de la législation fédérale seront tenus de proposer leurs prestations électroniques via le guichet virtuel central. L'inscription dans la loi doit accélérer la généralisation du recours à la plateforme, dont l'utilité pour les entreprises et les autorités augmente proportionnellement au nombre de prestations administratives hébergées. Elle a en outre une grande valeur indirecte, dans la mesure où elle donne une impulsion à la dématérialisation et plus particulièrement à la cyberadministration.

<sup>45</sup> Ch. 3.2, al. 4, directives AIR (FF 2019 8073).

## 3.2 Mise en œuvre

### Modalités de mise en œuvre prévues

Seules les dispositions relatives au guichet virtuel appelleront une concrétisation par voie d'ordonnance. Selon l'art. 8, al. 4, de l'avant-projet, le Conseil fédéral imposera aux autorités et aux autres services d'utiliser la plateforme en vertu de l'art. 12, al. 1 et 3, de l'avant-projet de loi fédérale du ...<sup>46</sup> sur l'utilisation des moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités (AP-LMETA). Par ailleurs, selon l'art. 14 AP-LMETA, le Conseil fédéral peut accorder des exceptions à l'obligation d'utiliser la plateforme et des normes techniques.

Le Conseil fédéral devra adapter les directives AIR pour mettre en œuvre les dispositions prévues par l'avant-projet (p. ex. pas de valeurs seuils pour l'estimation quantitative des coûts de la réglementation).

### Évaluation de l'exécutabilité au cours de la procédure préparatoire

L'exécutabilité de l'avant-projet a été examinée dans le cadre de l'AIR commandée à une société externe<sup>47</sup>. L'étude conclut que quantifier les coûts de la réglementation, en particulier, se heurte à des limites dans la pratique, ce qui restreint également la validité des résultats du monitoring prévu. En outre, s'agissant des principes de bonne réglementation, il y aura potentiellement des problèmes d'exécution en cas de référence à des bases juridiques existantes (application de la loi la plus ancienne ou de la plus récente, p. ex.). Mais cela ne remet pas en cause la pertinence de chacune des mesures.

### Mesures prévues pour évaluer l'exécution

L'art. 9 de l'avant-projet impose au Conseil fédéral d'évaluer la teneur et l'exécution de la loi, au plus tard dix ans après son entrée en vigueur, sous l'angle de sa nécessité, de son adéquation, de son efficacité et de son efficience. Cette évaluation fera l'objet d'un rapport à l'intention de l'Assemblée fédérale, lequel proposera, le cas échéant, des modifications de la loi.

## 4 Commentaire des dispositions

### *Art. 1 Principes de bonne réglementation*

Les principes législatifs énoncés visent à guider l'activité normative afin que la réglementation soit efficiente sous l'angle économique et engendre la moindre charge possible pour les entreprises. Ils doivent être observés, d'une part, lors de l'élaboration de nouveaux actes normatifs et de la définition des modalités d'exécution et, d'autre part, lors de l'évaluation et de l'application du droit en vigueur.

Les principes de bonne réglementation offrent en outre la souplesse nécessaire pour prendre dûment en considération les spécificités de chaque réglementation. Il est ainsi admis d'y déroger lorsqu'ils vont à l'encontre du but d'un acte législatif. L'applicabilité de ces principes est notamment limitée dans les secteurs où l'organisation du marché fait l'objet de dispositions constitutionnelles (cf. commentaire de l'al. 1, let. d). Il convient par ailleurs de tenir compte des éventuels conflits d'objectifs entre les différents principes ou par rapport à d'autres intérêts publics.

Les principes de bonne réglementation comportent par définition des obligations formulées en termes généraux et abstraits. Certaines unités de l'administration fédérale sont d'ores et déjà soumises, en vertu du droit en vigueur, à des exigences équivalentes, plus précises ou plus strictes en matière normative ainsi qu'aux exigences relatives à l'estimation des coûts de la réglementation et à l'évaluation des actes législatifs existants. Ces dispositions légales, qui s'appliquent généralement à des secteurs économiques ou domaines spécifiques, conservent leur validité et priment les principes énoncés à l'art. 1. C'est le cas par exemple de l'art. 4 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC)<sup>48</sup>, de l'art. 7 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)<sup>49</sup> ou de l'art. 7 de la loi du 22 juin 2007 sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA)<sup>50</sup> et de ses dispositions d'exécution<sup>51</sup>.

### *Al. 1*

Les principes de bonne réglementation énoncés à l'al. 1 doivent être observés dans l'élaboration d'actes fédéraux fixant des règles de droit ; ils visent à transposer des principes économiques généraux. Le champ d'application de l'al. 1 est délibérément large. Sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences (art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement [LParl]<sup>52</sup>).

### *Let. a*

La let. a décrit le principe de l'efficacité économique, qui veut que, lors de l'élaboration d'un acte normatif, l'option retenue soit celle qui présente le meilleur rapport coût-utilité pour l'environnement, la société et l'économie. Par option, on entend les différentes formes que peut prendre un acte pour atteindre l'objectif visé par la réglementation. Il s'agit donc de déterminer, pour chaque option, aussi bien le coût que l'utilité (ou degré de réalisation des objectifs). Ces effets, qui incluent les conséquences sur l'environnement et la société, sont analysés dans le cadre d'une analyse d'impact de la réglementation (AIR). Idéalement, le coût et l'utilité doivent être quantifiés ; si ce n'est pas possible, les conséquences doivent faire l'objet d'une description qualitative. S'agissant de la méthodologie à utiliser pour évaluer les conséquences d'un projet, il est renvoyé au manuel AIR du SECO<sup>53</sup>.

<sup>46</sup> Le dossier mis en consultation est disponible à l'adresse [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2020 > DFF.

<sup>47</sup> Ecoplan (2021), *Auswirkungen des Unternehmensentlastungsgesetzes und der Regulierungsbremse*.

<sup>48</sup> RS 946.51

<sup>49</sup> RS 616.1

<sup>50</sup> RS 956.1

<sup>51</sup> Les dispositions d'exécution précisent, entre autres, comment appliquer les principes de bonne réglementation et comment tenir compte des aspects relatifs à la proportionnalité, à la différenciation et aux standards internationaux dans l'activité normative. Cf. Conseil fédéral (2019), « Le Conseil fédéral adopte l'ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers », communiqué de presse du 13 décembre, [www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués/communiqués-conseil-federal.msg-id-77531.html](http://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués/communiqués-conseil-federal.msg-id-77531.html).

<sup>52</sup> RS 171.10

<sup>53</sup> DEFR (2013), *Analyse d'impact de la réglementation : manuel*, [www.seco.admin.ch/air](http://www.seco.admin.ch/air).

#### Let. b

La let. b pose le principe de l'allégement des entreprises. Dans le processus législatif, il s'agit d'identifier le plus tôt possible la charge réglementaire pour les entreprises et d'étudier des solutions permettant de la réduire. Une analyse précoce permet de tenir compte du fardeau qui pèse sur les entreprises dès les premières réflexions sur les options normatives envisageables. En outre, il convient de rendre compte de ces réflexions de manière transparente, par exemple dans le cadre du quick check ou dans une note de discussion.

Pour prendre dûment en considération le fardeau qui pèse sur les entreprises au moment de mettre en balance les différentes options normatives, il faut choisir celle qui occasionne la charge la moins lourde aux entreprises, sans pour autant péjorer le rapport coût-utilité. À noter que des instruments comme les interdictions, les monopoles et les concessions, les obligations d'obtenir une autorisation, les certificats de capacité ou les prescriptions techniques peuvent engendrer des coûts élevés. Des instruments plus souples, tels que les obligations de déclarer (plutôt que d'obtenir une autorisation), une réglementation différenciée<sup>54</sup> ou la possibilité de limiter la durée de la réglementation, impliquent généralement une charge moins lourde pour les entreprises. Les procédures d'opposition, les instruments économiques, les incitations (*nudges*), l'amélioration des sources d'information ou l'autorégulation sont autant de solutions induisant potentiellement un coût plus faible.

Afin de réduire la charge que font peser les coûts de la réglementation sur les entreprises, il est essentiel de tenir compte des particularités des PME. La charge réglementaire implique souvent des coûts fixes pour les entreprises. Ainsi, une réglementation qui contraint les entreprises à agir peut entraîner une charge bien plus lourde pour les PME que pour les grandes entreprises.

Le principe énoncé à la let. b vise à prendre dûment en considération les préoccupations et les spécificités des PME, autrement dit à « penser d'abord aux petits » (« *think small first* »). Il impose d'envisager en premier lieu, lors de l'élaboration d'un acte législatif, les besoins des PME concernées et le fardeau que la réglementation entraînerait pour elles. Si, par exemple, une réglementation crée de nouvelles obligations d'agir qui induisent les mêmes coûts quelle que soit la taille de l'entreprise, les plus petites entreprises devront supporter une charge plus lourde en termes relatifs. Il convient si possible d'éviter un tel cas de figure, en prévoyant par exemple des simplifications, des exemptions, une réglementation différenciée ou une clause dérogatoire (*opting out*). La réalisation d'un test de compatibilité PME ou une discussion au sein du Forum PME permettent également de tenir compte de la charge comparativement plus lourde des PME. Le principe de la let. b est par exemple inscrit dans la loi zurichoise du 5 janvier 2009 sur l'allégement administratif des entreprises (*Gesetz zur administrativen Entlastung der Unternehmen*, EntlG)<sup>55</sup>.

#### Let. c

La let. c consacre le principe d'innovation et le principe de la neutralité technologique. Un acte normatif est considéré comme favorable à l'innovation lorsqu'il encourage, dans les entreprises, une démarche innovatrice tendant à améliorer la performance de l'économie. Pour évaluer si une réglementation est favorable à l'innovation, il est possible d'utiliser une « boîte à outils » développée par l'OCDE<sup>56</sup>. Trois aspects fondamentaux doivent être considérés : la sévérité de la réglementation (*regulatory stringency*), la densité normative (*prescriptive regulations*) ainsi que la stabilité et la prévisibilité (*certainty and predictability*) du cadre réglementaire<sup>57</sup>. Il n'existe pas de règles universelles permettant de favoriser l'innovation. L'important est de prendre en considération, lors de l'élaboration d'un acte législatif, les trois aspects susmentionnés et leurs conséquences possibles sur la capacité de l'acte en question à favoriser l'innovation.

La neutralité technologique suppose d'éviter, s'agissant des moyens technologiques utilisés pour respecter une réglementation, les critères ou restrictions qui ne sont pas indispensables à la réalisation de l'objectif visé par la réglementation. Les prescriptions régissant les émissions de CO<sub>2</sub> des voitures de tourisme offrent un bon exemple de formulation technologiquement neutre d'une réglementation. Elles fixent en effet la valeur cible à atteindre, mais pas la technologie de motorisation (moteur à essence, moteur diesel, moteur électrique, moteur à hydrogène, etc.) à utiliser. Les importateurs de véhicules automobiles ont donc le libre choix de la technologie, dès lors qu'ils atteignent la valeur cible fixée.

#### Let. d

La let. d énonce un principe général : la garantie de la neutralité concurrentielle. Il s'agit de prévenir les distorsions de concurrence, qu'elles soient effectives ou potentielles. Le principe de la neutralité concurrentielle suppose en particulier de ne pas limiter le nombre de fournisseurs, de ne pas restreindre la liberté tarifaire des entreprises (bien qu'une telle restriction soit admissible à titre exceptionnel, sous la forme de plafonds légaux), de ne pas imposer de limitation quantitative ni octroyer de subventions susceptibles de fausser la concurrence.

Le principe de la neutralité de l'État en matière de concurrence occupe une place importante dans la Constitution (Cst.)<sup>58</sup>. L'art. 94, al. 4, Cst. prévoit explicitement que les dérogations au principe de la liberté économique (qui, en lien avec le droit fondamental de la liberté économique énoncé à l'art. 27 Cst., couvre également le principe de la neutralité de l'État en matière de concurrence) ne sont admises que si elles sont prévues par la Constitution fédérale ou fondées sur les droits régaliens des cantons. Dans ce contexte, la let. d vise à assurer que ce mandat constitutionnel soit systématiquement pris en compte lors de l'élaboration des actes fédéraux fixant des règles de droit. Il convient toutefois de rappeler que ce principe a pour objectif premier de garantir des conditions de concurrence équitables pour tous les participants au marché. Ainsi, ce principe n'interdit aucune activité entrepreneuriale exercée par l'État, dans la mesure où ce dernier a les mêmes droits et obligations que ses concurrents et où l'offre privée n'est pas supplantée par la mesure étatique<sup>59</sup>.

<sup>54</sup> La réglementation différenciée tient compte des différentes caractéristiques des entreprises (secteur, taille, complexité, structure, activités et risques). Si elle réduit la charge administrative, elle peut également accroître la complexité de la réglementation. L'opportunité d'une réglementation différenciée doit donc toujours être examinée au cas par cas.

<sup>55</sup> ZH-Lex, LS 930.1

<sup>56</sup> OCDE (2020), *Assessing the impacts of laws and regulations on competitiveness*.

<sup>57</sup> Ces notions sont développées à l'annexe 7.1.

<sup>58</sup> RS 101

<sup>59</sup> Cf. ATF 143 II 425 consid. 4.2, 138 I 378 consid. 6.2.2 p. 385 ss.

Let. e

La let. e établit le principe d'une formulation claire et précise des textes normatifs, afin de permettre aux destinataires de comprendre les règles de droit sans trop d'efforts et de les appliquer ou de s'y conformer en conséquence. Ce principe s'inspire de l'art. 7 de la loi du 5 octobre 2007 sur les langues (LLC)<sup>60</sup>, qui prévoit des critères similaires pour tous les textes émanant des autorités fédérales. La let. e transpose ces critères dans le contexte de l'allègement de la charge réglementaire pour les entreprises.

Al. 2

L'al. 2 énumère des principes applicables à l'exécution des actes fédéraux fixant des règles de droit, dans le but de retenir les modalités les moins lourdes du point de vue des entreprises. L'observation de ces principes permet d'éviter une charge inutile aux entreprises sans pour autant toucher aux objectifs visés par la réglementation.

Let. a

La let. a vise à limiter autant que possible le nombre d'interlocuteurs auxquelles les entreprises ont affaire dans l'administration. Autrement dit les interactions entre les entreprises et les autorités en vue de l'exécution des règles de droit (comme le dépôt d'une demande d'autorisation) doivent impliquer le moins de services administratifs possible. Cette limitation permet en outre de réduire le nombre de démarches administratives et de prises de contact à effectuer par les entreprises.

Let. b

La let. b, qui est étroitement liée à l'al. 1, let. e, vise à garantir une communication claire des règles. Dans ce contexte, le terme *règles* recouvre l'ensemble des droits et obligations des entreprises en vertu d'un acte législatif. La communication des règles doit s'effectuer de manière à réduire au minimum les efforts exigés des entreprises concernées pour comprendre et mettre en œuvre les obligations qui en découlent. De même, lorsque des règles existantes sont révisées, il convient d'expliquer clairement les différences entre les nouvelles règles et les précédentes. Parmi les outils permettant une communication adaptée aux destinataires, on citera la publication de brochures ou la création de pages internet faciles à comprendre.

Let. c

La let. c se fonde sur l'ordonnance du 25 mai 2011 sur les délais d'ordre (OdeIO)<sup>61</sup>, dont elle inscrit l'idée maîtresse au niveau légal. L'objectif est de réduire les coûts occasionnés aux entreprises par les procédures de première instance de droit de l'économie, notamment les délais d'attente. Pour ce faire, les procédures doivent être simples et claires. Ainsi, une entreprise qui a besoin d'une autorisation doit connaître à l'avance la liste détaillée des documents à fournir. Dans la mesure du possible, des solutions numériques doivent être mises en place afin de simplifier les procédures, conformément au principe général énoncé à la let. d. L'instauration de délais de traitement fixes facilite la planification des entreprises, ce qui constitue également une forme d'allègement. Les critères servant à déterminer la durée des délais figurent à l'art. 4 OdeIO.

Let. d

La let. d vise à privilégier les solutions électroniques pour réduire la charge administrative. La numérisation doit permettre de faciliter les interactions entre l'administration fédérale et les entreprises. Il s'agit non seulement de numériser les différents formulaires, mais aussi de simplifier l'ensemble des processus à l'aide de moyens numériques. Un exemple concret est l'instauration de la possibilité d'effectuer le décompte de la TVA de manière entièrement dématérialisée. Mise en place à la fin de l'année 2015<sup>62</sup>, cette mesure réduit, dans les entreprises, les ressources nécessaires au décompte de la TVA.

Let. e

La let. e traite de l'utilisation de formulaires dans les interactions entre les autorités et les entreprises. Le qualificatif *simple* suppose entre autres d'éviter de poser des questions qui ne sont pas indispensables ou de demander des explications par écrit. Des simplifications sont en outre envisageables grâce à la numérisation. Les formulaires électroniques permettent par exemple d'afficher ou de masquer automatiquement des questions en fonction des réponses données aux questions précédentes. L'uniformité et la structuration thématique des formulaires sont particulièrement importantes dans le cas des processus impliquant plusieurs formulaires. Elles permettent de réduire la charge des entreprises inhérente au traitement desdits formulaires.

Let. f

La let. f impose de privilégier les contrôles fondés sur les risques dans le cadre de l'exécution. Les contrôles entraînent des coûts pour les entreprises, notamment des frais de personnel liés à la préparation et à l'accompagnement des inspecteurs.

Les contrôles fondés sur les risques représentent généralement une approche plus efficiente en termes de coûts que les contrôles généralisés. La sélection des entreprises en fonction de différents paramètres permet d'atteindre un niveau élevé de protection tout en minimisant la charge administrative. La formulation choisie à la let. f n'exclut pas les contrôles généralisés, car, dans certains domaines, seuls de tels contrôles permettent de garantir le niveau de protection souhaité (inspection des centrales nucléaires, p. ex.). Les contrôles aléatoires restent également possibles, notamment dans le cadre d'une approche incluant une analyse des risques. À titre d'exemple, des contrôles fondés sur les risques sont réalisés dans le cadre de l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires. Le niveau de risque d'une entreprise est déterminé sur la base de différents critères (tels que le résultat des derniers contrôles effectués, la taille de l'entreprise ou le secteur d'activité)<sup>63</sup>.

<sup>60</sup> RS 441.1

<sup>61</sup> RS 172.010.14

<sup>62</sup> Conseil fédéral (2019), *Allègement administratif : bilan des années 2016 à 2019*, [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Promotion économique > Politique PME > Allègement administratif.

<sup>63</sup> Conseil fédéral (2019), *Contrôles étatiques : potentiel de réduction de la charge administrative pour les entreprises qui respectent la réglementation*, [www.admin.ch/gov/fr/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-75262.html](http://www.admin.ch/gov/fr/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-75262.html).

### *Al. 3*

Le principe formulé à l'al. 3 vise à rappeler que l'évaluation du droit en vigueur et des tâches d'exécution en vue d'identifier les allègements possibles de la charge réglementaire pour les entreprises est une tâche permanente de la Confédération. Il ne nécessite pas de nouveaux outils ; l'idée est que l'évaluation s'inscrive dans le cadre du processus législatif normal et des activités d'évaluation existantes.

### *Al. 4*

Le principe énoncé à l'al. 4 vise à donner plus de poids au caractère économique dans les évaluations du droit en vigueur. Les évaluations ex post effectuées au niveau fédéral doivent davantage encore intégrer les principes énoncés à l'al. 1 en vue d'élaborer des actes normatifs efficaces. Il s'agit, par exemple, de vérifier si un instrument inscrit dans la législation offre toujours le meilleur rapport coût-utilité pour l'économie dans son ensemble.

## *Art. 2 Vérifications préalables à toute réglementation*

### *Al. 1*

L'al. 1 oblige l'unité administrative chargée de l'élaboration d'un acte normatif à examiner différents points. Les vérifications préalables énumérées s'appliquent à tous les projets d'acte. D'autres éléments doivent être examinés dans les messages du Conseil fédéral en vertu de l'art. 141, al. 2, LParl. Les vérifications prévues par la LACRE visent à alléger la charge réglementaire des entreprises, c'est pourquoi elles sont inscrites dans cette loi et doivent être considérées comme complémentaires à celles figurant à l'art. 141, al. 2, LParl.

#### *Let. a*

Cette obligation reprend et complète le principe de bonne réglementation visant à alléger la charge pesant sur les PME (cf. art. 1, al. 1, let. b). Les réglementations peuvent induire une charge identique quelle que soit la taille des entreprises et représentent donc un fardeau comparativement plus lourd pour les PME. Cette charge implique souvent des coûts fixes qui pèsent relativement moins lourd dans les grandes entreprises. Il faut donc examiner dans chaque cas si la charge occasionnée aux PME est proportionnellement plus élevée et si une réglementation simplifiée ou différenciée est envisageable. L'objectif est de compenser le désavantage éventuel que subissent les PME par des solutions moins coûteuses, et ce, sans trop amoindrir l'utilité de la réglementation.

#### *Let. b*

Cette obligation impose à l'office compétent d'examiner les réglementations qui vont plus loin que les réglementations comparables à l'étranger (autrement dit le « Swiss finish »), en mettant l'accent sur leur effet supplémentaire. Par réglementations comparables à l'étranger, on entend en particulier celles des principaux partenaires commerciaux de la Suisse, comme l'UE. En principe, un « Swiss finish » n'est souhaitable que s'il apporte une utilité accrue et si les coûts potentiellement plus élevés de la réglementation sont également proportionnés. Si les entreprises suisses doivent satisfaire à des exigences réglementaires plus strictes que leurs concurrentes étrangères, elles risquent de subir un désavantage concurrentiel. La vérification préalable permet de garantir que l'éventuel « Swiss finish » soit explicitement évoqué et justifié.

#### *Let. c*

Cette vérification complète le principe de bonne réglementation qui prévoit d'exploiter pleinement les prestations administratives par voie électronique (cf. art. 1, al. 2, let. d). La stratégie suisse de cyberadministration contribue à réduire la charge des entreprises grâce aux nouvelles technologies. L'administration doit examiner s'il est possible de simplifier l'exécution de la réglementation prévue en recourant à des solutions de cyberadministration.

#### *Let. d*

Cette vérification complète le principe de bonne réglementation qui prévoit une évaluation régulière des actes normatifs en vigueur (cf. art. 1, al. 4). Il revient à l'unité responsable d'examiner les réglementations en vigueur dans le même domaine afin, d'une part, de recenser les allègements possibles et, d'autre part, de déceler les réglementations peu efficaces et de les abroger. D'autres solutions pour alléger la charge des entreprises doivent également être examinées dans le même domaine.

### *Al. 2*

L'al. 2 précise que les résultats des vérifications réalisées en vertu de l'al. 1 doivent figurer dans les rapports explicatifs destinés à la consultation et les messages du Conseil fédéral. Cette disposition permet d'assurer que les vérifications ont été réalisées conformément aux exigences et de garantir la transparence nécessaire. Elle ne remplace pas les éléments énumérés à l'art. 141 LParl, mais les complète.

## *Art. 3 Estimation des coûts de la réglementation*

### *Al. 1*

L'al. 1 impose d'estimer les coûts occasionnés aux entreprises par les actes fédéraux fixant des règles de droit. La portée de cette obligation est délibérément large. Aucune exception explicite n'est prévue, que ce soit pour des branches spécifiques du droit, des organes fédéraux de réglementation ou des niveaux normatifs. Pour savoir si une estimation des coûts de la réglementation est nécessaire, le seul critère déterminant est le fait la réglementation en question pourrait entraîner des coûts pour les entreprises.

Le large champ d'application tient compte de l'expérience des entreprises selon laquelle la charge inhérente à la réglementation résulte souvent d'un grand nombre d'actes normatifs et que même les plus petites charges découlant d'actes de rang inférieur peuvent, lorsqu'elles sont cumulées, entraîner une charge significative pour les entreprises. Désormais, les coûts de la réglementation devront donc être indiqués de manière plus systématique dans le cas des prescriptions de rang inférieur. Pour éviter de dédoubler les estimations, seuls les nouveaux coûts de la réglementation

qui n'ont pas encore été déterminés pour un acte de rang supérieur doivent être estimés. Les coûts qui ont déjà été estimés au niveau de la loi doivent être indiqués lorsque la norme légale est concrétisée dans un acte de rang inférieur.

Le formulaire quick check sert d'instrument de tri. Il couvre non seulement les points usuels à examiner dans une AIR, mais inclut également des questions relatives aux coûts de la réglementation et doit être rempli à un stade précoce du processus législatif. Le quick check comprend une analyse de la pertinence portant sur les conséquences pour les entreprises ; c'est cette analyse qui sert à déterminer si une estimation des coûts de la réglementation est réalisable. Comme le quick check doit être joint à la première consultation des offices, ceux-ci ont très tôt la possibilité de prendre position sur cette décision.

L'estimation des coûts de la réglementation incombe à l'unité responsable chargée d'élaborer l'acte normatif. Elle peut en principe être réalisée en interne, mais aussi confiée par mandat à un organisme externe.

L'estimation des coûts de la réglementation est généralement effectuée dans le cadre de l'AIR. Celle-ci a toutefois une portée plus vaste : elle s'intéresse à l'économie dans son ensemble, en analysant les conséquences sur l'économie, l'environnement et la société. L'estimation des coûts de la réglementation peut donc s'inscrire dans l'AIR et la compléter, mais elle ne saurait la remplacer.

#### Al. 2

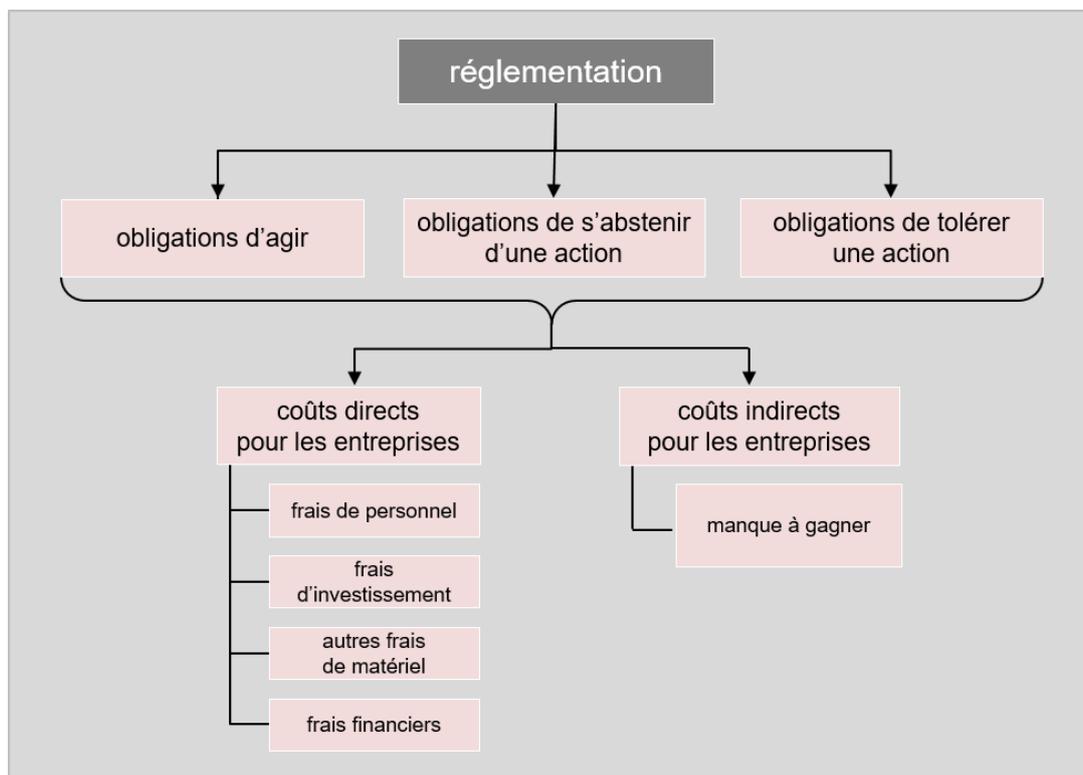
Par coûts de la réglementation, on entend les coûts que les entreprises doivent assumer parce qu'elles sont contraintes à agir, à tolérer une action ou à s'abstenir d'une action. Les obligations d'agir englobent entre autres les obligations d'informer, de déclarer, de s'enregistrer ou d'obtenir une autorisation. Les obligations de s'abstenir d'une action recouvrent les interdictions et les normes dont l'effet revient à une interdiction. Par exemple, des valeurs limites plus strictes en matière d'émission de particules fines qui obligent la plupart des entreprises concernées à investir dans de nouveaux équipements (obligation d'agir) ont un effet d'interdiction pour les entreprises qui n'investissent pas dans de nouveaux équipements et ne peuvent dès lors plus se conformer aux valeurs limites (obligation de s'abstenir d'une action). Les obligations de tolérer une action impliquent l'acceptation d'actions de tiers, comme des contrôles effectués par l'État qu'une entreprise doit « tolérer ».

L'estimation des coûts de la réglementation doit déduire les allègements dont bénéficient les entreprises, par exemple du fait de la suppression ou de la simplification de dispositions existantes. L'approche retenue consiste à considérer les coûts en termes nets. Le résultat de l'estimation n'a pas la même valeur informative selon que l'ensemble des coûts et allègements pertinents ont été quantifiés et pris en considération ou non. La définition utilisée pour déterminer quels sont les coûts de la réglementation dont il faut tenir compte doit aussi servir à recenser les allègements à inclure dans le calcul. Par contre, l'utilité de la réglementation n'est pas prise en considération si elle va au-delà d'une réduction de la charge pesant sur les entreprises. L'utilité générale, plus difficile à monétiser, n'entre pas dans le calcul des coûts de la réglementation. En revanche, aussi bien les coûts que l'utilité de la réglementation font l'objet de l'AIR et sont mentionnés dans les rapports explicatifs et les messages du Conseil fédéral. Un guide sur la monétisation des conséquences positives et négatives sur l'environnement a été publié par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV).

#### Al. 3

Il convient de chiffrer tous les coûts de la réglementation qui peuvent l'être. La figure 2 offre un aperçu des coûts de la réglementation. La méthode utilisée fait la distinction entre les coûts directs et les coûts indirects. Le terme *coûts mesurables* recouvre en règle générale les coûts directs. Parmi les exemples typiques de coûts directs, on peut citer les dépenses de personnel pour remplir le formulaire d'une obligation de déclarer, les investissements nécessaires pour moderniser un processus de production, les coûts d'un audit externe de la tenue de comptes ou les coûts financiers, comme un émoulement perçu pour une autorisation. Les estimations des coûts directs de la réglementation peuvent souvent se baser sur des valeurs observables et sont, en règle générale, plus faciles à effectuer que pour les coûts indirects. Selon les projets, l'inverse peut aussi être vrai.

Figure 2 : Aperçu des coûts de la réglementation



Source : figure originale

Les coûts indirects sont généralement plus difficiles à recenser, car ils concernent en particulier les recettes des entreprises. Ils ne peuvent pas toujours être estimés à l'aide de variables déterminées par le marché ; ils exigent plutôt une comparaison entre l'évolution des affaires sous l'effet de la réglementation et la situation en l'absence de réglementation. Ils prennent généralement la forme d'un manque à gagner, qui résulte par exemple d'interdictions, de retards ou de substitutions de produits. Certaines interdictions, comme l'interdiction des produits phytosanitaires nocifs, peuvent délibérément pénaliser des activités commerciales établies ; d'autres peuvent les mettre involontairement en péril, voire y mettre un terme définitif. Les coûts indirects comprennent par exemple les coûts d'opportunité qui résultent, pour les entreprises, de l'entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation.

Il n'existe pas de méthodologie standardisée pour estimer les coûts indirects. Il convient dès lors d'évaluer au cas par cas si une estimation est possible et si elle est utile et pertinente. Lorsque l'estimation des coûts est jugée trop « coûteuse » par rapport à la pertinence économique, il est possible de s'en passer. Pour déterminer jusqu'où doit aller l'estimation des coûts d'une réglementation donnée, le quick check peut de nouveau se révéler utile, étant donné que le formulaire doit être rempli à un stade précoce du processus législatif.

Il convient de faire la distinction entre les coûts directs et les coûts indirects, d'une part, et les coûts encourus de toute façon par les entreprises. Ces derniers sont des coûts que les entreprises doivent supporter dans tous les cas, même sans nouvelle réglementation étatique, notamment en raison d'autres facteurs externes. Dans le cadre de l'estimation des coûts de la réglementation, la part des coûts encourus de toute façon doit être indiquée et déduite des coûts imputables à la réglementation. Citons comme exemple typique de coûts encourus de toute façon l'instauration en Suisse de règles qui s'appliquent au niveau international et que de nombreuses entreprises suisses respectent déjà, même en l'absence d'une nouvelle réglementation nationale en la matière.

Les coûts de la réglementation peuvent être uniques (coûts d'adaptation ou investissements de départ, p. ex.) ou récurrents (obligation de faire rapport annuellement, p. ex.). Les deux types de coûts sont importants pour les entreprises et doivent être pris en considération dans les estimations. Cette manière de procéder, qui correspond à la pratique découlant de la mise en œuvre des directives AIR, est d'ailleurs recommandée dans l'aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral<sup>64</sup> en ce qui concerne l'indication des coûts de la réglementation dans les messages.

Dans les projets ayant pour objet la perception d'un impôt, le montant de l'impôt en question n'est pas considéré comme faisant partie des coûts de la réglementation. Le décompte fiscal (le fait de remplir une déclaration d'impôt, p. ex.) relève en revanche d'une obligation d'agir classique et est considéré comme coût de la réglementation. Les impôts sont des prestations pécuniaires prélevées par une collectivité publique sans contrepartie particulière pour couvrir les besoins financiers de la collectivité en question. Outre ces prélèvements fiscaux, qui comprennent également les droits de douane, il existe également des taxes d'incitation (taxe sur l'alcool et le tabac, taxe sur le CO<sub>2</sub> sur les combustibles fossiles, etc.). Pour ces dernières, tout comme pour les cotisations aux assurances sociales, le montant à verser à l'État ne relève pas des coûts de la réglementation, par contre le temps nécessaire aux tâches administratives qu'elles impliquent en fait partie. Les contributions causales, dont, par définition, certaines entreprises s'acquittent pour une prestation précise de la collectivité publique, font partie des coûts de la réglementation. Il s'agit notamment d'émoluments, comme ceux perçus pour l'inscription au registre du commerce ou dans le cadre d'une procédure d'autorisation.

Malgré l'existence d'une méthodologie standardisée pour estimer les coûts directs, il y a eu, par le passé, des projets dont les coûts ont été extrêmement difficiles à estimer pour diverses raisons. C'est pourquoi il a été décidé de ne pas faire la

<sup>64</sup> [www.chf.admin.ch](http://www.chf.admin.ch) > Documentation > Langues > Aides à la rédaction et à la traduction.

distinction entre les coûts directs et les coûts indirects au niveau légal. L'emploi du terme coûts mesurables vise à éviter que, pour un projet donné, le mandat soit irréalisable du fait de l'impossibilité ou de la quasi-impossibilité de chiffrer les coûts directs moyennant une charge raisonnable.

Les informations détaillées obtenues à l'occasion de l'estimation des coûts de la réglementation ne doivent pas passer à la trappe en raison de l'importance accordée au résultat final (augmentation nette de la charge réglementaire). Présenter séparément les charges et les allègements permet justement une meilleure évaluation des différents aspects d'un projet.

Les coûts de la réglementation qui sont prévisibles mais non quantifiables doivent faire au moins l'objet d'une appréciation qualitative, qui précise si possible leur ampleur. La raison pour laquelle ils ne peuvent être chiffrés doit aussi être indiquée.

*Al. 4*

Selon l'al. 4, il incombe à l'unité responsable du projet d'actualiser l'estimation des coûts. Une mise à jour est nécessaire dès lors que le projet d'acte subit des modifications substantielles ayant des répercussions avérées sur les coûts occasionnés aux entreprises. Il en va de même des modifications apportées par le Parlement. En outre, une mise à jour peut être utile si les circonstances factuelles connaissent une évolution telle que l'estimation des coûts de la réglementation n'est plus représentative de la charge qui en résulte.

*Al. 5*

L'al. 5 impose d'indiquer les coûts de la réglementation dans la proposition au Conseil fédéral, le rapport explicatif destiné à la consultation, le message du Conseil fédéral et la brochure des explications de vote du Conseil fédéral. La communication par ces différents canaux est gage d'une réalisation rapide de l'estimation des coûts et d'une utilisation optimale des résultats obtenus. Afin de faciliter l'évaluation du rapport coût-utilité, les résultats de l'estimation des coûts doivent être confrontés à l'utilité attendue. Si celle-ci n'est pas quantifiable, elle doit au moins faire l'objet d'une appréciation qualitative et être rapportée aux coûts.

*Al. 6*

Une fois la dernière modification apportée à l'acte législatif, ce qui peut se produire jusqu'au vote final au Parlement, les résultats actualisés de l'estimation des coûts doivent être communiqués à l'organe chargé du suivi de la charge réglementaire. La collecte des résultats vise à créer une base de données substantielle qui sera ensuite utilisée dans le cadre du suivi prévu.

*Al. 7*

Le DEFR fournit un guide pour l'estimation des coûts de la réglementation. La méthodologie proposée, mise au point dans la foulée des nouvelles directives AIR, ne couvre que l'estimation des coûts directs.

#### *Art. 4 Suivi de la charge réglementaire*

L'art. 4 charge le Conseil fédéral de surveiller l'évolution de la charge réglementaire qui pèse sur les entreprises du fait des nouvelles réglementations et de mettre en place un système de suivi à cette fin. Il est prévu que le suivi soit coordonné par le DEFR et qu'il se fonde sur des informations existantes ou faciles à obtenir. L'objectif est, d'une part, de montrer les efforts déployés pour alléger la charge des entreprises et, d'autre part, d'utiliser les informations recueillies pour mettre en évidence les domaines problématiques.

La disposition légale laisse toute latitude quant à la définition des modalités du suivi. L'estimation des coûts de la réglementation visée à l'art. 3 pourrait être un élément central du suivi. Il est en outre prévu de créer un ensemble d'indicateurs facilement disponibles, qui constitueraient un autre élément du suivi. Afin d'évaluer l'efficacité d'une réglementation, il faudrait compléter les informations issues du suivi par des indications sur l'utilité de la réglementation.

#### *Art. 5 Études sectorielles : définition et choix des thèmes*

Les études sectorielles analysent le droit en vigueur. Elles sont un élément clé de la LACRE et viennent compléter les tâches des autorités fédérales portant principalement sur les nouvelles réglementations (vérifications préalables, estimation des coûts de la réglementation, suivi de la charge réglementaire). L'analyse ciblée du droit existant doit permettre d'identifier le potentiel d'allègement pour les entreprises afin de dégager des mesures d'amélioration concrètes.

*Al. 1*

Les études sectorielles ont pour objectif principal de mettre en évidence des mesures permettant d'alléger la charge des entreprises. Toutefois, l'évaluation ne doit pas se limiter à l'impact de la réglementation sur les entreprises et à ses éventuelles inefficiences ; elle doit aussi tenir compte de l'utilité globale de la réglementation et de ses conséquences pour l'économie dans son ensemble (c.-à-d. pour l'économie, la société et l'environnement). Il s'agit en particulier de mettre en regard l'allègement potentiel de la charge et le risque de réduire l'utilité de la norme.

Les études sectorielles portent sur un domaine spécifique (thème), lequel peut aussi bien porter sur des réglementations transversales (procédures d'autorisation, contrôles, délais d'ordre, etc.) que sur diverses réglementations ayant trait à un même sujet (hygiène des denrées alimentaires, droit de la révision, etc.). La teneur des études sectorielles n'est soumise à aucune restriction particulière.

*Al. 2*

L'al. 2 prévoit le mécanisme de sélection des thèmes. Chaque année, les départements doivent proposer au minimum un thème relevant de leur domaine de compétence qui se prête à une étude sectorielle. Ils mobilisent ainsi leur propre expertise, ce qui facilite la collaboration ultérieure. Ils peuvent également faire des propositions supplémentaires, sur la base de retours des milieux économiques ou d'enquêtes, par exemple. Le suivi de la charge réglementaire devrait par ailleurs constituer une précieuse source d'informations.

### *Al. 3*

En donnant aux cantons la possibilité de proposer au Conseil fédéral des thèmes pour les études sectorielles, l'al. 3 tient compte de la nature de la charge réglementaire, qui ne procède pas uniquement de la législation fédérale, mais bien de la réglementation à tous les échelons de l'État. Enfin, les cantons étant souvent chargés de l'application du droit fédéral, ils sont bien placés pour observer son impact sur les coûts.

### *Al. 4*

Le Conseil fédéral retient chaque année trois à cinq études sectorielles, la formulation sous forme de fourchette permettant d'adapter le nombre en fonction de l'étendue des études sectorielles prévues.

Le choix des thèmes revient au Conseil fédéral. Conformément au principe de l'évaluation de l'efficacité (art. 170 Cst.), les études sectorielles retenues sont inscrites dans les objectifs du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral devant communiquer au Parlement les objectifs qu'il s'est fixés (art. 144, al. 1, LParl), le Parlement sera informé à temps des études sectorielles prévues. Ce dernier dispose en outre de différents moyens pour définir et amener les thèmes qu'il souhaiterait voir étudiés dans le cadre d'une étude sectorielle, par exemple via le programme de la législature.

## *Art. 6 Études sectorielles : réalisation, financement et publication*

### *Al. 1*

Le département compétent à raison de la matière est, du fait de son expertise, en charge de la réalisation de l'étude sectorielle. Le SECO lui apporte son soutien dans cette tâche.

### *Al. 2*

Afin de garantir que les évaluations soient aussi indépendantes que possible, les études sectorielles doivent en principe faire l'objet d'un mandat externe. Si un département prévoit de faire réaliser une étude sectorielle au sein de l'administration, il doit au préalable justifier ce choix auprès du Conseil fédéral.

### *Al. 3*

Le Conseil fédéral décide de la mise en œuvre, autrement dit de la suite à donner aux mesures concrètes envisagées, sur la base d'une proposition que lui soumet le département compétent. Les mesures proposées dans le cadre d'une étude sectorielle externalisée pourront donc toujours être examinées au sein de l'administration fédérale avant d'être soumises au Conseil fédéral pour décision.

### *Al. 4*

Une fois achevées, les études sectorielles doivent être publiées par le service compétent. L'obligation de publication contribue à garantir la transparence concernant les possibilités d'allègement et nourrit le débat public au sujet de l'allègement administratif.

### *Al. 5*

Des bases méthodologiques sont essentielles pour garantir que les études sectorielles soient réalisées de manière cohérente et simplifier les travaux relatifs à ces études. Elles sont fournies par le DEFR dans l'esprit d'une pratique recommandée, d'un standard minimal. La méthodologie peut être adaptée selon le domaine et la réglementation.

## *Art. 7 Rapport du Conseil fédéral à l'attention de l'Assemblée fédérale*

Tous les quatre ans, le Conseil fédéral soumet au Parlement un rapport présentant les travaux réalisés ainsi que les mesures proposées dans les études sectorielles, notamment celles ayant été mises en œuvre. Ce mandat permet d'intégrer les résultats des études sectorielles dans le débat politique et favorise la réalisation des mesures d'allègement.

## *Art. 8*

### *Al. 1*

L'al. 1 charge le SECO d'exploiter un guichet virtuel central afin de faciliter les interactions entre les entreprises et les autorités. Il s'applique aux entités visées à l'art. 2 AP-LMETA. En vertu de son autonomie organisationnelle, le Conseil fédéral peut aussi conférer la responsabilité du guichet à une autre unité administrative conforme à l'art. 2, al. 2, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)<sup>65</sup>. L'exploitation technique de la plateforme n'est pas assurée directement par le SECO, mais par un fournisseur de prestations interne, conformément à l'art. 8 de l'ordonnance du 25 novembre 2020 sur la transformation numérique et l'informatique (OTNI)<sup>66</sup>. Actuellement, c'est le Centre de services informatiques du DEFR (ISCeco) qui assure l'exploitation du guichet virtuel central. En outre, l'art. 9 AP-LMETA s'applique concernant la délégation de tâches. Selon l'art. 9, al. 2, let. a, AP-LMETA, l'exécution de procédures d'appel d'offres fondées sur les prescriptions du droit des marchés publics peut par exemple être déléguée à des organismes et à des personnes de droit public ou de droit privé extérieurs à l'administration fédérale si la Confédération détient des participations dans l'organisme ou dans la personne.

Le SECO assure la conception, la planification et la mise à disposition de la plateforme ; il est chargé de la développer pour répondre aux besoins et arrête les principes de gestion. Il demande les ressources nécessaires, procède aux acquisitions qui s'imposent, peut émettre des instructions techniques, commande des études après avoir consulté les autorités compétentes et aide les autorités à mettre en ligne leurs prestations sur le guichet virtuel central. Il est en outre habilité à contrôler le respect de l'obligation d'utiliser le guichet virtuel central (al. 4), à rappeler leurs obligations aux autorités et à demander des dérogations au Conseil fédéral en vertu de l'art. 14 AP-LMETA (cf. commentaire de l'al. 4).

<sup>65</sup> RS 172.010

<sup>66</sup> RS 172.010.58

#### Al. 2

Selon l'art. 2, l'accent mis sur les prestations administratives aux entreprises n'exclut pas la possibilité que le SECO rende le guichet accessible aux utilisateurs suivants :

- aux entités IDE au sens de l'art. 3, al. 1, let. c, de la loi fédérale du 18 juin 2010 sur le numéro d'identification des entreprises qui ne sont pas des entreprises<sup>67</sup> (let. a) ;
- aux particuliers (let. b).

Cette possibilité se limite aux prestations administratives qui répondent à l'objectif visé par la LACRE et qui sont largement identiques à celles fournies aux entreprises

C'est le cas des réquisitions de poursuite, par exemple. Comme les réquisitions de poursuite peuvent être adressées à la fois par les entreprises et les particuliers, le guichet virtuel central permet à ces deux catégories d'utilisateurs d'accéder à cette démarche en ligne.

#### Al. 3

L'art. 3 décrit les fonctions du guichet virtuel central :

- Il facilite la saisie de requêtes par les entreprises et leur transmission aux autorités. Cette disposition peut être appliquée indépendamment du modèle d'intégration (cf. figure 3 à l'annexe 7.2) tout en respectant les normes contraignantes prévues à l'art. 13 AP-LMETA.
- Il favorise autant que possible l'application du principe « *once only* » : l'entreprise ne doit saisir qu'une seule fois les informations les plus courantes comme son adresse, son IDE ou ses coordonnées bancaires ; elle peut aussi les importer directement depuis des registres administratifs dématérialisés. Le guichet ne gère pas lui-même de registre officiel. Comme maintenant, les autorités compétentes gardent la main sur les registres officiels. Les données conservées sur la plateforme sont accessibles exclusivement à l'entreprise, qui peut les modifier ou les supprimer, et décide si elles doivent être transmises à l'autorité responsable de la prestation requise.
- Il permet la transmission de documents par voie électronique, de l'entreprise à une autorité ou d'une autorité à l'entreprise, pour autant que le droit applicable à la prestation donnée le permette et dans le respect des règles qui y sont fixées. Les autorités ne peuvent pas s'échanger directement des documents concernant l'entreprise requérante via le guichet virtuel central. Le terme *documents* peut aussi désigner des données structurées.

#### Al. 4

L'art. 4 prévoit que le guichet virtuel central est un service administratif en ligne au sens de l'AP-LMETA, dont les dispositions s'appliquent à moins que l'AP-LACRE n'en dispose autrement.

L'art. 1, let. a, AP-LMETA dispose que l'AP-LMETA crée les conditions propres à assurer la collaboration entre les autorités de différentes collectivités et des tiers en matière d'utilisation de moyens électroniques pour soutenir les activités et fournir des prestations. Le guichet virtuel central est un exemple concret de service administratif en ligne, soit un moyen informatique permettant l'exécution des tâches des autorités.

Outre les dispositions de l'AP-LMETA concernant les services administratifs en ligne (art. 12, al. 1 à 3, AP-LMETA), les art. 13 (Normes) et 14 (Exceptions aux obligations d'utiliser les services administratifs en ligne et d'appliquer les normes) AP-LMETA, qui sont brièvement présentées ci-après, s'appliquent au guichet virtuel central.

#### **Passages pertinents du rapport explicatif relatif à l'AP-LMETA**

L'art. 12, al. 1, AP-LMETA « donne au Conseil fédéral une base générale lui permettant d'ordonner de manière contraignante aux autorités soumises aux dispositions de la LMETA d'exploiter des services administratifs en ligne (services de base et services en ligne) pour exécuter leurs tâches. Cette disposition n'a pas de signification propre dans l'administration fédérale centrale, qui est de toute façon hiérarchiquement subordonnée au Conseil fédéral. Celui-ci peut sans autre émettre de telles directives à des autorités hiérarchiquement subordonnées ou déléguer ce droit à une autorité subordonnée (voir p. ex. les art. 17 et 18 de l'ordonnance sur la transformation numérique et l'informatique ; entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021). La situation est différente en ce qui concerne les unités de l'administration fédérale décentralisée : l'al. 1 vise à créer la base permettant d'obliger également ces unités décentralisées à utiliser les services d'administration en ligne, pour autant qu'il n'existe pas de dispositions légales contraaires. Il ne sera pas toujours évident de déterminer si la loi d'organisation d'une unité administrative décentralisée prévoit une autonomie dans l'exécution des tâches qui empêcherait ce caractère contraignant. Dans certains cas, seule une interprétation pourra apporter une réponse. »

L'art. 12, al. 2, AP-LMETA « accorde au Conseil fédéral le droit de disposer que les unités de l'administration fédérale centrale mettent à disposition des services en ligne communs pour l'exécution de tâches cantonales et communales, à condition que ces services soient utilisés en même temps pour l'exécution des propres tâches, n'entravent pas l'exécution des tâches principales de l'unité administrative concernée, et ne requièrent pas d'importantes ressources matérielles et humaines supplémentaires. Les bénéficiaires de tels services de la Confédération peuvent être, outre les cantons et les communes, les organismes extérieurs aux administrations cantonales qui sont chargés d'exécuter des tâches cantonales. Une limitation aux administrations cantonales et communales ne saurait se justifier, puisque chaque canton peut décider lui-même, en vertu de son autonomie organisationnelle, quelles tâches administratives susceptibles d'être externalisées il entend déléguer à des tiers. »

Selon l'art. 12, al. 3, AP-LMETA, « la garantie souhaitée de l'interopérabilité sur les plans horizontal et vertical peut se concrétiser uniquement si la Confédération définit des dispositions contraignantes pour l'utilisation de certains services de base et services en ligne dans l'exécution du droit fédéral – que celle-ci incombe à la Confédération ou aux cantons. [...] La Confédération peut également définir quels services de base et services en ligne les autorités fédérales et cantonales doivent obligatoirement utiliser, au moins dans les domaines où elle est compétente pour réglementer la façon de remplir les tâches de l'État. Cela s'étend aussi aux domaines dans lesquels les cantons ou les

communes mettent en œuvre le droit fédéral (cf. art. 46, al. 1, Cst.). [...] Les destinataires d'une déclaration de force obligatoire au sens de l'al. 3 peuvent être les autorités cantonales (let. a) et les organismes externes mandatés par la Confédération ou les cantons (let. b). De ce fait, s'agissant de déclarations de force obligatoire, le domaine d'application de la loi s'étend aussi à tous les organismes externes chargés par les cantons d'exécuter le droit fédéral. En principe, les déclarations de force obligatoire en application des let. a et b ne déploient leurs effets que dans le cadre des relations entre la Confédération et les cantons (sous réserve des cas où des organismes externes de l'administration fédérale sont concernés par ces déclarations). Il appartiendra aux cantons d'imposer à leurs communes et aux organismes externes l'utilisation des services de base et les services en ligne définis par la Confédération conformément aux dispositions de droit cantonal. »

L'art. 13, al. 1 et 2, AP-LMETA autorise la Confédération « à déclarer des normes obligatoires en vue de l'application uniforme et correcte du droit fédéral par les autorités fédérales, les autorités cantonales et les organismes externes chargés d'exécuter des tâches de l'administration. »

Afin que les besoins justifiés de certaines administrations puissent être pris en compte, le Conseil fédéral peut, en application de l'art. 14 AP-LMETA, renoncer à « déclarer de force obligatoire les services administratifs en ligne ou les normes de cyberadministration pour certaines administrations visées aux art. 12, al. 1 et 3, et 13, al. 1 et 2. »

Le guichet virtuel central prévu à l'art. 8 AP-LACRE vise à simplifier et à dématérialiser les interactions entre les autorités et les entreprises afin de les optimiser. Cela suppose que les prestations administratives électroniques pour les entreprises soient présentes sur le guichet virtuel central, quel que soit l'échelon fédéral, dès lors qu'elles sont fournies en exécution du droit fédéral et que cela est nécessaire à l'exécution cohérente et correcte du droit fédéral. L'utilisation du guichet central est facultative pour les prestations administratives cantonales et communales si celles-ci ne relèvent pas d'une compétence fédérale ou que cela n'est pas nécessaire à l'exécution cohérente et correcte du droit fédéral. Par l'art. 8, al. 4, le législateur enjoint au Conseil fédéral d'imposer par voie d'ordonnance, aux conditions fixées à l'art. 12, al. 1 et 3, AP-LMETA, l'utilisation du guichet prévue à l'art. 8, al. 3, let. a, aux unités de l'administration fédérale centrale et aux unités décentralisées ainsi qu'aux administrations des cantons et à leurs organes administratifs externes. Cette disposition se distingue de l'art. 12, al. 1 et 3, AP-LMETA qui, eux, utilisent une formulation potestative.

L'obligation porte sur les prestations administratives électroniques actuelles ou devant être mises en place pour les entreprises afin d'assurer l'exécution du droit fédéral. Par « électroniques », on entend que les démarches administratives peuvent être réalisées sous une forme dématérialisée via un formulaire en ligne, un portail internet, une interface web ou autre. L'al. 4 n'implique toutefois pas d'obligation pour une autorité de proposer des prestations administratives électroniques.

Les prestations administratives proposées en exécution du droit fédéral qui ne sont pas disponibles en ligne ne sont pas soumises à l'obligation. Si l'autorité compétente le désire, elles pourront toutefois être offertes sur le guichet virtuel central. Ainsi, les autorités souhaitant dématérialiser leurs procédures et les proposer sur le guichet central n'auront pas besoin de développer leur propre interface utilisateur.

Lorsque l'exécution du droit fédéral incombe aux cantons, par exemple, mais que toutes les autorités cantonales chargées de l'exécution ne proposent pas ces prestations administratives en ligne, elles devront en principe les proposer sur le guichet virtuel central. En effet, en pareil cas, le Conseil fédéral pourra imposer aux administrations qui n'offrent pas de solution dématérialisée de répondre aux messages reçus via le guichet central, dans la mesure où cela est nécessaire pour garantir l'exécution cohérente et correcte du droit fédéral. Les modalités spécifiques seront réglées dans l'ordonnance du Conseil fédéral. Elles pourront entre autres prévoir que les autorités mettent en place une boîte aux lettres électronique ou une autre interface.

L'obligation fixée à l'al. 4 n'empêche pas les autorités d'exploiter leur propre portail en parallèle quand bien même elles proposeront leurs prestations administratives destinées aux entreprises via le guichet virtuel central (cf. figure 3 à l'annexe 7.2). Le choix leur est donc laissé d'exploiter leur propre guichet ou d'utiliser exclusivement le guichet virtuel central pour les prestations destinées aux entreprises. Les entreprises, quant à elles, pourront accéder aux prestations administratives via le guichet virtuel central ou les portails des autorités qui en ont un.

Selon l'art. 13, al. 1 et 2, AP-LMETA, le Conseil fédéral peut imposer des normes techniques, organisationnelles et de procédure afin de permettre l'interopérabilité du guichet virtuel central avec d'autres systèmes. Les normes peuvent porter sur la définition d'interfaces, mais aussi sur des critères applicables aux identités électroniques, aux droits d'accès, à l'émission et à la reconnaissance de procurations, etc. Ainsi, pour une prestation administrative donnée, le guichet central devra par exemple comporter des interfaces permettant à l'autorité compétente, pour autant qu'elle ait un degré de numérisation suffisant, de renvoyer des données structurées à l'entreprise requérante via le guichet central (échange de données bidirectionnel). Des normes pourront être fixées pour garantir l'échange de données bidirectionnel entre le guichet central et les autorités. Par ailleurs, la normalisation prévue à l'art. 13 AP-LMETA pourra s'appliquer aux interfaces des autorités devant recevoir des données structurées depuis le guichet central (cf. prestation administrative D, figure 3 à l'annexe 7.2).

La nouvelle Administration numérique suisse (ANS) devrait être opérationnelle en 2022. Elle est portée par la Confédération et les cantons, sur la base d'une convention-cadre conclue entre le Conseil fédéral et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). L'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses participent à la nouvelle organisation en qualité de partenaires. Les communes peuvent participer directement à l'ANS sur la base de conventions bilatérales. L'ANS est une plateforme politique conçue spécialement pour le développement de normes. S'agissant de l'établissement de normes selon l'art. 13 AP-LMETA, le SECO vise une collaboration étroite avec l'ANS, et donc l'implication des cantons et des communes.

Selon l'art. 8, al. 4, l'utilisation du guichet virtuel central et l'application des normes spécifiées n'est pas obligatoire pour les prestations administratives des cantons et des communes qui ne sont pas fournies en exécution du droit fédéral ou qui ne sont pas nécessaires à l'application cohérente et correcte du droit fédéral. Toutefois, sous réserve de l'art. 12, al. 2, AP-LMETA, le SECO peut mettre le guichet virtuel central à la disposition des cantons et des communes pour des prestations administratives qui relèvent de leur seule compétence. Les procédures relatives aux permis de construire, par exemple, pourraient être proposées sur le guichet virtuel central. Outre les administrations cantonales et communales

proprement dites, les organismes externes chargés de tâches cantonales pourront aussi bénéficier de cette offre. Dès lors que les coûts liés à l'intégration de tâches cantonales et communales sur le guichet central seront faibles, ils pourront être pris en charge par la Confédération. D'une part, le travail de coordination et de recouvrement de la Confédération serait disproportionné par rapport aux recettes escomptées et, d'autre part, plus l'offre disponible sur le guichet virtuel central est étoffée, plus la plus-value est importante pour les entreprises, ce qui correspond à l'objectif visé. Par contre, si les dépenses occasionnées par des tâches cantonales et communales sont élevées, les cantons participeront aux coûts correspondant à l'utilisation de leurs prestations administratives sur le guichet central en vertu de l'art. 12, al. 4, AP-LMETA. Le Conseil fédéral fixera alors le montant de la participation.

Conformément à l'art. 14 AP-LMETA, le Conseil fédéral peut, dans certains cas justifiés, accorder des exceptions à l'obligation d'utiliser le guichet virtuel central ou d'appliquer certaines normes techniques. Ces exceptions peuvent se justifier par le petit nombre d'entreprises concernées ou par le fait que la prestation administrative est rarement utilisée du fait d'un rapport coût-utilité insuffisant. Autre exception possible : le cas où un organe administratif de niveau international présente, en raison de ses étroites interconnexions avec des offices étrangers et des organisations internationales, des besoins spécifiques dans le domaine de la numérisation et de la cyberadministration que contrecarrerait l'utilisation d'un guichet virtuel central. Les organismes ou autorités de surveillance ou de réglementation pourront demander une dérogation au SECO. Le DEFR (SECO) soumettra la demande au Conseil fédéral.

L'inventaire des prestations de l'administration publique suisse (norme eCH-0070) de l'association eCH<sup>68</sup> a servi de base pour déterminer les prestations administratives couvertes par l'obligation. Le calendrier de mise en œuvre de l'obligation visée à l'al. 4 (délai transitoire)<sup>69</sup> et le délai d'introduction<sup>70</sup> des nouvelles prestations administratives électroniques en exécution du droit fédéral devront être arrêtés dans les dispositions d'exécution. Le SECO informera les autorités concernées des dispositions pertinentes et, après les avoir consultées, il planifiera les étapes d'intégration des prestations administratives.

#### *Al. 5*

L'al. 5 prévoit que des données personnelles (et, à partir de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la protection des données : des données concernant des personnes morales), y compris des données sensibles, seront traitées sur le guichet virtuel central si elles sont nécessaires à l'exécution des fonctions visées à l'al. 3 pour les prestations administratives. Les dispositions de droit spécial régissant les prestations administratives proposées sur le guichet central s'appliquent en sus de l'al. 5. Avec l'al. 5, le SECO et les autorités compétentes n'auront plus besoin de conclure des contrats sur la protection des données pour l'exécution du droit fédéral puisque, d'une part, la LACRE constitue la base légale permettant à l'exploitant du guichet central de traiter les données pertinentes et, d'autre part, la législation spéciale régit le traitement des données par l'autorité compétente. L'al. 5 permet également de ne pas avoir à prévoir des dispositions fédérales spéciales pour conférer au guichet central le droit de traiter les données nécessaires.

L'accès aux données relatives à une entreprise et à ses interactions avec les autorités est limité aux personnes autorisées par l'entreprise. Les données stockées sur le guichet sont contrôlées exclusivement par l'entreprise. Les autorités reçoivent uniquement les données libérées ou envoyées par l'entreprise.

Le SECO ou un fournisseur de prestations mandaté par lui selon l'OTNI dispose du nombre minimal d'accès requis pour assurer l'exploitation du guichet sur le plan technique. Les modalités concernant les droits d'accès, y compris l'accès des informaticiens, et la protection des données seront réglées dans l'ordonnance du Conseil fédéral. Celle-ci fixera entre autres les contraintes en matière de mise à jour du concept de sécurité de l'information et de protection des données, la sauvegarde et l'analyse des processus essentiels des systèmes informatiques et la sécurisation de l'accès aux banques de données.

### *Art. 9 Évaluation*

#### *Al. 1*

Il est difficile d'estimer en l'état l'efficacité des mesures prévues par la loi, car leurs effets seront indirects ; par ailleurs, l'effet d'allègement dépendra fortement de l'efficacité des mesures arrêtées. C'est la raison pour laquelle il faudra évaluer la nécessité, l'adéquation, l'efficacité et le caractère économique de l'ensemble de la loi et de son exécution, au plus tard après dix ans.

#### *Al. 2*

Le résultat de l'évaluation sera à consigner dans un rapport du Conseil fédéral à l'intention du Parlement. Outre les résultats, le rapport pourra comprendre des propositions de modification de la loi. Il conviendra en particulier d'examiner si la durée de validité des art. 4 à 7 devrait être prolongée ou ancrée sans limitation de durée.

### *Art. 10 Référendum, entrée en vigueur et durée de validité*

#### *Al. 3*

La durée de validité du suivi de la charge réglementaire (art. 4), des études sectorielles (art. 5 et 6) et du rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale (art. 7) est limitée à 10 ans. Ce délai devra permettre de constater si ces mesures ont fait leurs preuves (voir les explications concernant l'art. 9, al. 2).

<sup>68</sup> L'inventaire est publié sur [www.ech.ch/fr](http://www.ech.ch/fr). Il est présenté plus en détail à l'annexe 7.2, qui fournit également une estimation approximative sous forme chiffrée.

<sup>69</sup> Le délai transitoire désigne la période entre l'entrée en vigueur de la LACRE ou de son ordonnance d'exécution et la date à laquelle les prestations administratives électroniques visées par l'obligation prévue à l'art. 8, al. 4, devront être accessibles sur le guichet virtuel central. L'inventaire des prestations publiques destinées aux entreprises en exécution du droit fédéral (cf. **Error! Reference source not found.** à l'annexe 7.2) est l'une des bases retenues pour fixer ce délai transitoire.

<sup>70</sup> Le délai d'introduction désigne la période entre la première mise en ligne par une autorité d'une prestation administrative et la date à laquelle cette prestation doit être accessible en ligne sur le guichet virtuel central. Il s'applique indépendamment du délai transitoire.

## 5 Conséquences

Dans le cadre des travaux relatifs à la LACRE, une étude externe a été commandée pour l'analyse des conséquences. Les paragraphes suivants reflètent les résultats de l'AIR<sup>71</sup> qui en a résulté. L'analyse s'est concentrée sur l'évaluation quantitative des coûts incombant à la Confédération et sur l'analyse qualitative des effets sur l'économie dans son ensemble.

### 5.1 Conséquences pour la Confédération

#### 5.1.1 Conséquences positives et conséquences négatives

Telle qu'elle est conçue, la LACRE aurait des effets à la fois positifs et négatifs sur l'État. D'une part, les mesures prévues entraîneront des coûts supplémentaires pour l'administration fédérale. Ces coûts ont fait l'objet d'une estimation quantitative dans le cadre de l'étude pour trois des six mesures examinées, à savoir l'estimation des coûts de la réglementation, le suivi de la charge réglementaire et les études sectorielles ex post. Les résultats obtenus correspondent aux coûts anticipés pour l'ensemble de l'administration fédérale et ne renseignent pas sur la charge qui incomberait à chaque office. Les coûts dépendront fortement des modalités de la loi. Compte tenu des différences de structure et d'expérience d'un office à l'autre eu égard à l'évaluation et à l'estimation des coûts, il est impossible de ventiler le coût total estimé pour déterminer les charges financières et en personnel par office.

Le tableau 1 donne une vue d'ensemble des coûts estimés par mesure. Au total, le surcoût potentiel pour l'administration fédérale s'inscrit dans une fourchette de 1,5 à 4,3 millions de francs par an (le coût effectif dépendant fortement des modalités de la mise en œuvre au sein de l'administration fédérale). Les frais uniques de conception du suivi de la charge réglementaire sont quant à eux estimés à 125 000 francs. S'y ajoutent des coûts non quantifiables, mais probablement faibles, pour satisfaire aux principes de bonne réglementation et aux vérifications préalables, ainsi que la charge induite par l'exploitation du potentiel d'allègement identifié grâce aux études sectorielles ex post. Le développement prévu du guichet virtuel entraînerait également des coûts supplémentaires, lesquels ne peuvent toutefois pas encore être évalués.

Mais la LACRE aurait aussi des conséquences positives pour l'État. Le développement du guichet virtuel central devrait générer des gains d'efficacité indirects au sein de l'administration. En outre, l'État devrait profiter indirectement du fait que les entreprises sont soumises à une charge réglementaire plus faible. L'accroissement de la productivité du secteur privé et le renforcement de la place économique, notamment, auraient un effet positif sur les recettes fiscales.

#### 5.1.2 Conséquences financières

Les travaux relatifs aux principes de bonne réglementation seront probablement effectués dans le cadre de la procédure législative normale, si bien qu'ils ne devraient guère occasionner de coûts supplémentaires.

Concernant les vérifications préalables, l'ampleur des coûts dépendra du cas. Dans certains projets, la concrétisation des mesures à examiner étant pratiquement exclue d'emblée, les coûts engendrés par les vérifications préalables seraient minimes. Par contre, l'examen approfondi de différentes normes ou l'abrogation d'une réglementation en vigueur pourraient occasionner des coûts supplémentaires, tout en étant susceptibles de générer une importante valeur ajoutée.

Bien que l'obligation d'évaluer l'impact des projets existe déjà, l'obligation légale d'estimer les coûts engendrés par la réglementation est susceptible d'entraîner un surcoût pour l'administration fédérale, qui devra soit procéder à ces estimations en interne, soit mandater un prestataire externe. Vu la variété des projets en termes de nature et de complexité, l'évaluation des coûts induits par cette obligation doit s'appuyer sur un certain nombre d'hypothèses. Pour donner un ordre de grandeur, ils sont estimés à environ 1,85 million de francs par an. Le nombre de projets concernés est toutefois variable, tout comme le coût de chaque estimation. En adaptant les hypothèses pour intégrer les scénarios extrêmes, on obtient une fourchette allant de 1,1 million de francs à 3 millions de francs.

Le principal facteur de coût est l'estimation des coûts de la réglementation qui résulte de l'application et de l'extension de l'obligation de quantifier la charge réglementaire. À relever en outre que près de la moitié des dépenses liées à la réalisation de toutes les estimations prévues découlent déjà des directives AIR et sont par conséquent considérées comme incontournables (coûts encourus de toute façon). Ces dépenses ne sont pas comprises dans l'estimation des coûts supplémentaires.

Par comparaison, le suivi de la charge réglementaire devrait entraîner des coûts relativement faibles. Le principal facteur de coût, à savoir établir l'estimation des coûts de la réglementation pour tous les projets, est affecté à l'obligation de quantifier la charge. Les autres dépenses liées au suivi devraient être de l'ordre de 100 000 francs par an (fourchette allant de 47 500 à 170 000 francs par an). Le recensement et la consolidation de toutes les estimations des coûts de la réglementation pour les entreprises représentent l'essentiel des coûts. S'y ajoutent environ 125 000 francs de frais uniques (fourchette allant de 80 000 à 200 000 francs) pour la conception et la mise au point du suivi de l'allègement administratif.

Trois à cinq études sectorielles ex post sont prévues chaque année. Elles seront principalement réalisées par des prestataires externes, et leur étendue n'est pas définie. Pour donner un ordre de grandeur, le coût des études sectorielles devrait avoisiner 685 000 francs par an (fourchette allant de 350 000 à 1 060 000 francs, selon l'étendue des études). Les frais sont essentiellement imputables au mandat d'étude confié à un tiers, à l'identification des secteurs et à l'encadrement par un service de la Confédération.

<sup>71</sup> Ecoplan (2021), *Auswirkungen des Unternehmensentlastungsgesetzes und der Regulierungsbremse*.

**Tableau 1 : Aperçu des coûts annuels estimés, en millions de CHF**

	Coûts annuels	coûts encourus de toute façon	Total
Principes de bonne réglementation	<i>non quantifiables</i>		
Vérifications préalables	<i>non quantifiables</i>		
Obligation d'estimer les coûts	3.68 (2.26 - 5.79)	1.83 (1.16 - 2.77)	1.85 (1.1-3.02)
Suivi de la charge réglementaire	0.1 (0.05 - 0.17)	0	0.1 (0.05 - 0.17)
Études sectorielles	0.69 (0.35 - 1.06)	0	0.69 (0.35 - 1.06)
Guichet virtuel central	<i>actuellement env. 4.1 mio. / coût du développement non quantifiable</i>		
<b>Total</b>	<b>4.47</b> (2.66 - 7.02)	<b>1.83</b> (1.16 - 2.77)	<b>2.64</b> <b>(1.5 - 4.25)</b>

Source: Ecoplan (2021), Auswirkungen des Unternehmensentlastungsgesetzes und der Regulierungsbremse.

La Confédération assumera le financement du guichet virtuel central, car les coûts supplémentaires induits par les échanges avec les autorités qui ne relèvent pas de l'exécution du droit fédéral seront probablement minimes. En 2019, les coûts induits par l'intégration de certains services administratifs (y c. les analyses préalables [*business analysis*] et les traductions) ainsi que la maintenance, l'exploitation et le support de niveau 1 du guichet virtuel se sont élevés à 4,1 millions de francs, dont 1,3 million pour l'exploitation et 2,8 millions pour le développement de la plateforme.

Les autorités fédérales dont les services seront rendus accessibles sur le guichet auront vraisemblablement à assumer des coûts uniques pour le développement du système (p. ex. création d'interfaces), dont le montant dépendra de l'infrastructure en place et du degré de numérisation. Toutefois, ces coûts sont généralement bien moindres que si l'autorité doit assumer les frais de développement et d'exploitation de son propre portail. Dans le cas d'une intégration partielle (cf. modèle d'intégration « Prestation administrative A », figure 3 à l'annexe 7.2), les autorités continueront de supporter les coûts de leur portail ou de leur interface utilisateur. Dans certains cas, notamment lorsque l'intégration de démarches administratives en exécution du droit fédéral présente des exigences particulières, il pourrait être convenu d'une participation financière des autorités fédérales concernées. Si les autorités proposant leurs services en ligne misent entièrement sur le guichet central, elles pourraient réduire voire éliminer les coûts d'exploitation de leur propre portail.

Les coûts supplémentaires et les économies résultant, pour la Confédération, de l'inscription du portail central dans la loi et, partant, de son développement plus rapide et plus important que prévu, sont difficiles à établir en l'état, d'autant qu'ils dépendent également des délais transitoires et d'exécution et des dérogations, qui ne sont pas encore définis. Si les besoins financiers devaient dépasser nettement les fonds disponibles sans que des fonds supplémentaires soient alloués, il serait par exemple possible de prolonger les délais transitoires.

### 5.1.3 Conséquences en matière de personnel

L'AIR réalisée ne permet pas de déterminer précisément quels services de l'administration fédérale auront à assumer les coûts. Le principal facteur de coût, soit l'estimation des coûts de la réglementation pour les entreprises, est en majeure partie assumé par le service fédéral chargé du dossier. S'ajoutent à cela les coûts incombant au SECO en sa qualité de centre de compétences et pour ses fonctions transversales dans l'administration. La répartition des coûts devrait être similaire pour ce qui est des études sectorielles ex post. En revanche, les coûts liés à la réalisation du suivi de la charge réglementaire ainsi qu'au développement du guichet virtuel central seront principalement à la charge du SECO. Quant aux autorités dont les prestations seront proposées sur le guichet virtuel, elles pourraient avoir à assumer un faible coût unique supplémentaire pour la mise en place du système. Normalement, les interfaces existantes seront utilisées, de sorte que si le degré de numérisation des autorités en question est suffisant, l'investissement devrait être minime. Si les interfaces n'existent pas encore, elles devront les mettre en place, ce qui entraînera temporairement un besoin de personnel.

### 5.1.4 Autres conséquences

L'augmentation de la transparence et la multiplication des instruments liés à l'allègement administratif pourraient entraîner une variation du nombre de mandats parlementaires. L'incidence nette est incertaine : selon l'évolution de la charge réglementaire, on peut s'attendre à une augmentation comme à une diminution des interventions parlementaires.

## 5.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

La LACRE pourrait se traduire par un allègement pour les cantons dans l'exécution du droit fédéral, en favorisant une réglementation à la fois simple et efficiente. Elle pourrait aussi servir de modèle : si les cantons suivent le mouvement, il en résulterait vraisemblablement un allègement à leur échelon, notamment pour les autorités. Par ailleurs, les mesures d'allègement prévues et le guichet virtuel central devraient renforcer l'attractivité des cantons.

Le financement du guichet virtuel sera pris en charge par la Confédération. Les cantons et les communes qui proposeront leurs services sur ce portail n'auront donc pas à assumer de coûts en lien avec cette plateforme. Il se peut néanmoins qu'ils doivent supporter des frais uniques pour garantir l'interopérabilité du système, notamment des interfaces. Ces coûts sont difficiles à estimer précisément, mais devraient être minimes, car il s'agira avant tout d'intégrer des interfaces existantes. À moyen et long termes, le portail central devrait conduire à des gains d'efficacité, à l'amélioration des processus et à une amélioration de la qualité des données pour les autorités participantes. Si des autorités misent entièrement sur le portail central, elles pourraient économiser tout ou partie des coûts d'exploitation de leur propre portail. Dans l'éventualité où le portail impliquerait des dépenses importantes pour des échanges avec les autorités sans lien avec l'exécution du droit fédéral, les cantons seraient amenés à contribuer à la couverture des coûts conformément à l'art. 12, al. 4, AP-LMETA.

### 5.3 Conséquences économiques

À l'exception du guichet virtuel central, les mesures décrites ci-dessus s'adressent principalement à l'administration. Toutes les mesures ont pour but de réduire indirectement la charge des entreprises. Les effets positifs seront notamment induits par l'amélioration de la base décisionnelle pour le Parlement et le Conseil fédéral, la création de conditions-cadre permettant de garantir des réglementations efficaces, la disponibilité d'informations sur les coûts de la réglementation, l'identification systématique du potentiel d'allègement et le développement rapide du guichet virtuel central afin de donner accès à l'ensemble des prestations administratives. L'amélioration du cadre réglementaire permettra de renforcer les entreprises, ce qui aura des effets positifs de différents ordres sur l'économie (augmentation de la productivité, création d'emplois, stimulation de l'innovation, etc.). Dans l'ensemble, la qualité de la place économique devrait s'en trouver accrue.

Les mesures ayant des effets indirects, il n'est pas possible de quantifier leur utilité ni l'allègement qu'elles pourraient engendrer. Par conséquent, une estimation qualitative de l'utilité de chaque mesure a été réalisée dans le cadre de l'AIR ; le résultat a été positif dans l'ensemble.

La mesure concernant les principes de réglementation permettra avant tout de sensibiliser davantage aux principes d'une réglementation qualitative et efficace au sein de l'administration fédérale. La prise en considération systématique de ces principes influera positivement sur l'efficacité et l'efficacité des nouvelles réglementations. Toutefois, le bénéfice de cette mesure devrait être relativement faible, étant donné que le respect de ces principes est, aujourd'hui déjà, souvent examiné dans le cadre de l'élaboration d'une réglementation, quand bien même cet examen n'est ensuite pas toujours documenté. Le fait de réunir dans une même loi les principes pertinents devrait néanmoins engendrer un certain gain d'efficacité lors de leur examen.

Au chapitre des vérifications préalables, l'avantage majeur réside dans une meilleure prise en considération des coûts induits par la réglementation au sein de l'administration fédérale. Le service fédéral responsable du projet devra examiner d'éventuelles mesures de simplification pour les entreprises afin d'identifier le potentiel d'allègement. Les nouveaux projets contiendront ainsi davantage de mesures de simplification, ce qui aura indirectement des effets positifs sur l'économie. Leur ampleur est toutefois difficile à estimer. Une partie du potentiel de simplification est vraisemblablement déjà connue et exploitée dans la mesure du possible. Cela étant, même un faible nombre de simplifications supplémentaires pourrait engendrer des gains d'efficacité notables et cumulatifs au fil des années pour les entreprises.

L'obligation étendue d'estimer les coûts devrait avoir un effet positif indirect sur l'économie, notamment du fait que cette obligation sera inscrite dans la loi et systématiquement mise en œuvre. Pour tous les projets qui entraînent une charge élevée, des données quantitatives devront être fournies au moins concernant les coûts directs de la réglementation. Il est difficile de prévoir l'ampleur de cet effet, qui dépendra du type de projet de norme. La présentation transparente des coûts de la réglementation ne permettra toutefois pas à elle seule de réduire la charge réglementaire des entreprises. Encore faudra-t-il que les projets concernés soient adaptés en conséquence, voire abandonnés par l'administration fédérale, le Conseil fédéral ou le Parlement. Selon toute vraisemblance, cette mesure engendrera aussi un effet dans l'administration fédérale. Les entretiens menés dans le cadre de l'AIR confirment l'impression selon laquelle l'administration est en général très ouverte à des mesures de simplification pertinentes. Une meilleure sensibilisation à cet aspect permettra donc potentiellement de réduire à titre préventif les réglementations qui induisent une charge disproportionnée pour les entreprises.

Des estimations de coûts réalisées par le passé montrent qu'il suffit de trouver des solutions moins coûteuses pour les entreprises dans un petit nombre de cas pour compenser les dépenses supplémentaires du côté de l'administration. Lors de la révision de la législation sur les denrées alimentaires, par exemple, la prolongation des délais transitoires, décidée sur la base de l'estimation des coûts, a permis d'économiser 140 millions de francs<sup>72</sup>. Le suivi de la charge réglementaire aura une utilité indirecte, étroitement liée aux conséquences des études sectorielles ex post. Il permettra en outre d'obtenir la base de données nécessaires pour évaluer de manière approfondie l'impact des mesures prévues par la loi sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises et du frein à la réglementation, afin d'adapter ou de renforcer les mesures en question (clause d'évaluation). En partant du principe qu'il n'engendrera que peu de frais supplémentaires, le suivi, qui ferait le lien entre l'estimation ex ante des coûts et les études sectorielles ex post, offrira un rapport coût-utilité positif.

L'augmentation du nombre d'estimations des coûts de la réglementation pourrait également générer des frais supplémentaires pour les entreprises. La méthodologie publiée par l'administration fédérale<sup>73</sup> prévoit, pour les grands projets, la réalisation d'enquêtes auprès des entreprises pour faire valider les estimations établies par des experts. La multiplication de ce type d'enquêtes pourrait en théorie entraîner une charge supplémentaire pour les entreprises. Toutefois, étant donné que de telles enquêtes devraient déjà être réalisées dans le cadre de projets importants, que les nouvelles directives AIR prévoient déjà une estimation des coûts pour les grands projets et que la participation à ces enquêtes est facultative, la charge administrative engendrée devrait être très faible.

<sup>72</sup> Oesh T., Gehrig M., Küng V. et Graff A. L. (2015), *Regulierungsfolgenabschätzung zum neuen Lebensmittelrecht*, p. 67.

<sup>73</sup> SECO (2020), *Guide pour l'estimation des coûts de la réglementation*.

En ce qui concerne les études sectorielles, le principal effet devrait résulter de la mise en œuvre des mesures d'allègement élaborées dans les études au profit des entreprises. Il sera en outre possible d'examiner les domaines offrant un potentiel d'allègement important qui ont été identifiés dans le cadre du suivi de la charge réglementaire. Les études pourraient par ailleurs inciter des services fédéraux à se pencher sur des mesures supplémentaires en vue d'alléger la charge réglementaire.

Lancé en 2017, le guichet virtuel central proposait au départ les prestations administratives suivantes : création d'entreprises, mutations au registre du commerce et démarches relatives à la TVA pour les entreprises existantes. L'offre sera considérablement étoffée au cours de la législature 2020 à 2023 pour les entreprises existantes, et le portail sera optimisé en continu. Compte tenu du lancement récent du portail, son utilité pour les entreprises n'a pas encore pu être entièrement quantifiée de manière empirique.

Une étude de l'Université de Saint-Gall réalisée en 2018 a estimé l'utilité du guichet virtuel central rapportée au nombre d'utilisateurs qu'il avait alors (env. 7500 entreprises enregistrées), en se basant sur l'évaluation du portail précédent, StartBiz.ch<sup>74</sup>. Selon les données empiriques obtenues pour StartBiz, la création d'une entreprise via le guichet virtuel central ne prend en moyenne plus qu'un tiers du temps requis auparavant et coûte deux fois moins cher. Le guichet virtuel central confère ainsi aux créateurs d'entreprise qui recourent aux services administratifs proposés en ligne un avantage monétaire d'environ 2300 francs en moyenne. L'étude a ainsi évalué à environ 6,3 millions de francs par an les économies totales réalisées par l'ensemble des utilisateurs de StartBiz, y compris les entreprises ayant uniquement sollicité des prestations d'information ou clarifié leurs obligations. Des gains de synergie et d'efficacité plus importants pourront être obtenus si la palette de prestations s'étoffe et que le portail est utilisé de manière répétée.

La crise du COVID-19 a accéléré la numérisation chez bon nombre de PME, ce qui a eu un impact positif sur le nombre d'entreprises enregistrées sur le guichet virtuel central. À ce jour (état : fin janvier 2021), plus de 36 000 entreprises<sup>75</sup> l'utilisent. Une étude externe sur les conséquences du projet de loi<sup>76</sup> estime l'utilité annuelle actuelle du guichet virtuel central à 25,5 millions de francs, ce qui est largement supérieur aux coûts d'exploitation annuels (1,3 million de francs en 2019). Une estimation plus précise sera réalisée dans la prochaine étude de l'Université de Saint-Gall à la fin de 2021.

Vu les nombreux développements planifiés ou envisagés, le nombre d'utilisateurs devrait encore fortement s'accroître ces prochaines années, et l'utilité du portail continuera donc d'augmenter. Le projet de loi pourrait accélérer le développement du guichet virtuel central, sans qu'il soit toutefois possible de chiffrer l'utilité supplémentaire qui en résulterait.

#### **5.4 Conséquences sanitaires et sociales**

La LACRE ne devrait pas directement avoir de conséquences sanitaires ou sociales. Il est toutefois possible que, du fait de la transparence accrue concernant les coûts de la réglementation, ces derniers viennent à peser davantage dans les décisions du Conseil fédéral et du Parlement et que certains projets soient modifiés en conséquence. On peut imaginer des simplifications, mais aussi une modification qui réduise l'utilité escomptée d'un projet ayant des objectifs sociétaux ou entraîne un transfert de coûts. Inversement, il est possible que le débat autour des coûts d'un projet débouche sur des informations fondées quant à son utilité, ou qu'un projet soit mieux accepté en raison des simplifications et des réductions de coûts proposées. Dans tous les cas, la pesée des intérêts ressortira au Conseil fédéral et au Parlement.

#### **5.5 Conséquences sur l'environnement**

La LACRE ne devrait pas avoir de conséquences directes sur l'environnement. Comme dans le cas des conséquences sanitaires et sociales, il est possible que la transparence accrue des coûts de la réglementation mène à une décision différente pour un projet relevant du domaine de l'environnement. Il n'est donc pas exclu que dans certains cas, l'utilité pour l'environnement soit réduite une fois la pesée des intérêts effectuée, sachant qu'il incombera dans tous les cas au Conseil fédéral et au Parlement de prendre la décision finale. À l'instar de l'appréciation faite pour les conséquences sanitaires et sociales d'un projet, celui-ci pourrait être mieux accepté après un débat approfondi sur les coûts de la réglementation.

#### **5.6 Autres conséquences**

Une meilleure sensibilisation à l'efficacité et aux coûts de la réglementation pourrait avoir des conséquences différentes sur le contenu des projets futurs. On peut par exemple s'attendre à ce que le renforcement de la transparence lors de l'élaboration du projet améliore la qualité globale du produit fini. Dans le même temps, la plus grande attention accordée aux entreprises pourrait donner naissance à des projets qui seraient moins utiles ou engendreraient davantage de frais à d'autres acteurs. Dans tous les cas, l'amélioration de la transparence aura pour conséquence que les décideurs évalueront de manière approfondie les intérêts en jeu et pourront fonder leurs décisions sur des informations fiables.

Selon les acteurs interrogés dans le cadre de l'AIR, les données relatives à la charge réglementaire engendrée par un projet sont déjà prises en considération dans les commissions parlementaires. Leur impact sur le processus décisionnel au sein des commissions et des chambres du Parlement est toutefois modeste pour les projets dont la charge est faible, ce qui est le cas de la majorité des projets concernés par la nouvelle obligation de quantifier la charge réglementaire. Selon les estimations réalisées dans le cadre de l'AIR et celles des acteurs de l'administration fédérale interrogés, la plus-value pour les membres du Parlement par rapport aux données qualitatives disponibles aujourd'hui pour ces projets sera relativement faible.

<sup>74</sup> IMP-HSG (2018), *Évaluation de l'utilité d'EasyGov et du portail PME*, [www.pme.admin.ch](http://www.pme.admin.ch) > Actuel > Publications > E-Government.

<sup>75</sup> Ne sont pas comprises dans ce chiffre les entreprises qui effectuent des démarches administratives publiquement accessibles sur EasyGov, notamment les demandes de crédit COVID-19 et les cautionnements de start-up. Aux quelque 36 000 entreprises enregistrées s'ajoutent donc environ 160 500 autres entreprises ayant demandé un crédit COVID-19 ou un cautionnement de start-up via EasyGov.

<sup>76</sup> Ecoplan (2021), *Auswirkungen des Unternehmensentlastungsgesetzes und der Regulierungsbremse*.

## **6 Aspects juridiques**

### **6.1 Constitutionnalité**

#### Base légale

Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons veillent à créer un environnement favorable au secteur de l'économie privée (art. 94, al. 3, Cst.). La Confédération peut remplir ce mandat constitutionnel en réduisant, dans le cadre de ses tâches de réglementation et d'exécution, les coûts de la réglementation qui pèsent sur les entreprises. En vertu des principes de bonne réglementation et des vérifications préalables, de suivi et d'évaluation prévus par la LACRE, les services fédéraux compétents seront tenus d'œuvrer à l'allègement visé ; le guichet virtuel central pour faciliter les interactions entre les entreprises et les autorités sert le même objectif. Le projet de loi se fonde sur une compétence inhérente à la Confédération. On parle de compétence inhérente lorsque la réglementation d'une matière ressortit de par sa nature à la Confédération et résulte donc de la structure fédérale de l'État. Le préambule du projet de loi introduit cette compétence en citant l'art. 173, al. 2, Cst. comme base constitutionnelle.

#### Droits fondamentaux

L'avant-projet de loi sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises s'adresse aux unités de l'administration fédérale et ne fonde aucun droit ni aucune obligation des particuliers vis-à-vis de l'État. Il est compatible avec les droits fondamentaux.

### **6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

Le projet est compatible avec les obligations internationales de la Suisse. Il ne crée aucun conflit avec des engagements internationaux existants et ne reprend pas de droit international.

### **6.3 Forme de l'acte à adopter**

Le projet prend la forme d'une loi fédérale, étant donné qu'il s'agit de dispositions importantes fixant des règles de droit ; il s'adresse aux unités de l'administration fédérale.

### **6.4 Frein aux dépenses**

Le projet ne prévoit pas de dispositions relatives aux subventions qui entraîneraient des dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou des dépenses annuelles de plus de 2 millions de francs. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

### **6.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale**

Le projet de loi est conforme au principe de subsidiarité. Il s'adresse aux unités de l'administration fédérale et concerne uniquement le domaine de compétence de la Confédération, sans affecter celui des cantons.

Le principe d'équivalence fiscale est également respecté.

### **6.6 Délégation de compétences législatives**

Les conventions visées à l'art. 5, AP-LMETA sont susceptibles d'impliquer des compétences législatives, dès lors qu'elles peuvent prescrire le droit applicable (art. 5, al. 2, let. d, AP-LMETA). Par ailleurs, la disposition concernant la délégation de tâches relevant de l'activité administrative fixe des règles de droit. L'art. 9, al. 1, AP-LMETA confère au Conseil fédéral la compétence d'externaliser ces tâches au moyen d'une ordonnance ou d'une convention et, ce faisant, de régler en particulier le droit applicable et d'autres contenus normatifs. Enfin, l'art. 12, al. 4, AP-LMETA habilite le Conseil fédéral à déterminer le calcul de la contribution des cantons aux coûts d'exploitation des services administratifs en ligne.

Le projet de loi ne prévoit pas d'autre délégation de compétences législatives.

### **6.7 Protection des données**

Le projet habilite le SECO ou un prestataire de service mandaté par lui conformément à l'OTNI à traiter les données requises pour les trois fonctions offertes par le guichet virtuel central en vertu de l'art. 8, al. 3. L'accès aux données relatives à une entreprise et à ses interactions avec les autorités est limité aux personnes autorisées par l'entreprise. Les données stockées sur le portail sont exclusivement contrôlées par l'entreprise et l'accès de l'État y est strictement limité. Le Conseil fédéral règle en détail, par voie d'ordonnance, les droits d'accès et les modalités de la protection des données, comme les directives relatives à la mise à jour du concept de sécurité informatique et de protection des données, l'enregistrement et l'évaluation des processus informatiques importants ou encore la sécurisation de l'accès aux banques de données.

Le fichier du guichet doit être recensé dans le registre du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence<sup>77</sup>. Le concept de sécurité informatique et de protection des données du guichet est réexaminé et, le cas échéant, adapté à chaque fois qu'une nouvelle prestation est ajoutée à la palette d'offre. L'authentification eIAM<sup>78</sup>, le transfert chiffré des

<sup>77</sup> Cf. [www.datareg.admin.ch](http://www.datareg.admin.ch) > Recherche avancée > registre n° 201800102.

<sup>78</sup> Pour de plus amples informations, cf. [www.bk.admin.ch/bk/fr/home/digitale-transformation-ikt-lenkung/e-services-bund/services/eiam.html](http://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/digitale-transformation-ikt-lenkung/e-services-bund/services/eiam.html).

données, l'utilisation d'un antivirus et la mise en place d'un pare-feu garantissent une protection optimale de l'accès à la banque de données. Les principaux processus informatiques sont enregistrés et évalués dans l'architecture du système du guichet.

### 7.1 Actes favorables à l'innovation (art. 1, al. 1, let. c)

La capacité d'un acte législatif à favoriser l'innovation est influencée par trois aspects fondamentaux : la sévérité de la réglementation (*regulatory stringency*), la densité normative (*prescriptive regulations*) ainsi que la stabilité et la prévisibilité (*certainty and predictability*) du cadre réglementaire.

#### Sévérité de la réglementation

La sévérité de la réglementation correspond au degré de difficulté et au coût, pour une entreprise, de respecter un acte normatif avec les moyens dont elle dispose<sup>79</sup>. Si une réglementation est trop stricte, l'entreprise devra allouer beaucoup (trop) de ressources pour s'y conformer, ce qui entravera sa capacité d'innovation. Dans le cas des PME, notamment, cela concerne souvent non seulement l'entreprise, mais aussi l'entrepreneur. En outre, les réglementations trop strictes peuvent décourager des entreprises existantes d'innover et empêcher la création d'entreprises potentiellement innovantes. De tels effets réduisent la capacité de l'acte normatif à favoriser l'innovation. À l'inverse, si une réglementation n'est pas assez stricte, elle risque de ne pas créer les incitations nécessaires pour que les entreprises améliorent leurs produits en vue de la respecter.

#### Densité normative

Les réglementations trop détaillées, qui ôtent toute marge de manœuvre aux entreprises pour les respecter, sont susceptibles d'entraver l'innovation (p. ex. lorsqu'une réglementation prescrit les outils informatiques à utiliser, empêchant ainsi les entreprises de développer leurs propres processus et outils, potentiellement plus efficaces). La densité normative peut être réduite en fixant des objectifs et en octroyant une certaine latitude pour les atteindre (« *performance standards* »). Néanmoins, il n'est pas exclu que la définition d'un cadre uniforme pour toutes les entreprises sur la base de normes (internationales) détaillées et harmonisées améliore la capacité d'un acte législatif à favoriser l'innovation.

#### Stabilité et prévisibilité du cadre réglementaire

Un cadre réglementaire clair et stable est nécessaire pour que les entreprises acceptent d'encourir les risques et d'assumer les coûts liés aux innovations et qu'elles soient protégées contre des modifications imprévisibles. Cela vaut particulièrement pour les conditions qui sont applicables aux activités d'innovation, notamment celles relatives au financement et à la faillite. Il convient en outre de veiller à ne pas restreindre inutilement la disponibilité des ressources financières requises pour le développement et la commercialisation des innovations. À l'inverse, certaines modifications peuvent améliorer la capacité d'un acte normatif à favoriser les innovations. Si, par exemple, les entreprises s'attendent à ce qu'un domaine soit réglementé à l'avenir, elles pourraient être incitées à innover dans ce domaine (p. ex. en développant des substituts pour un produit).

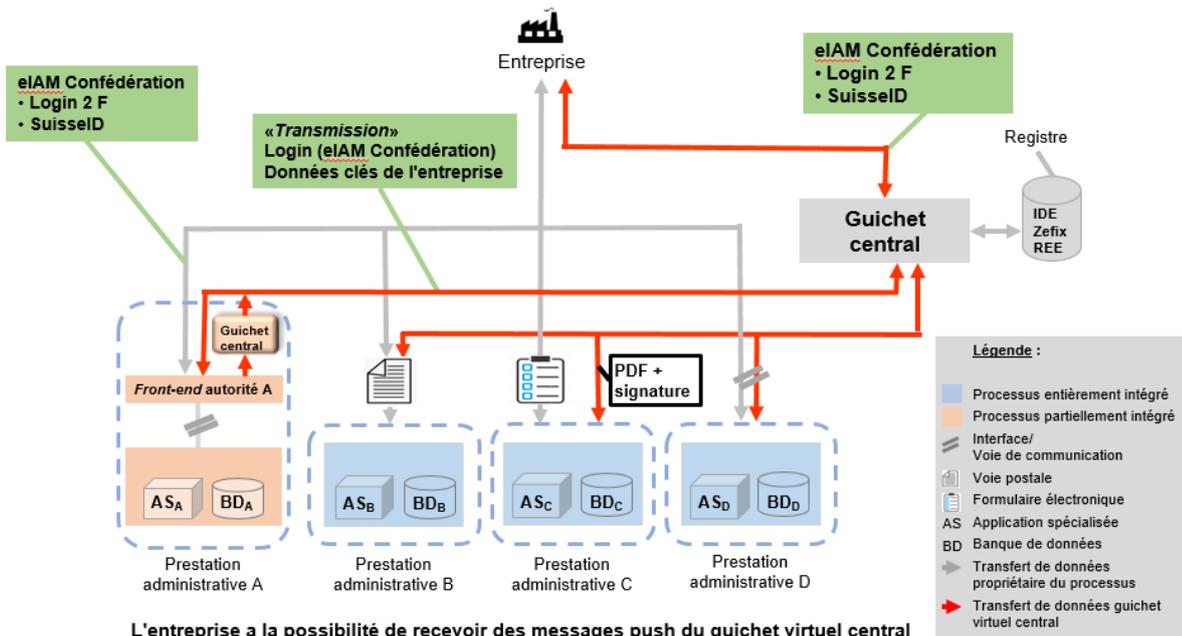
### 7.2 Définitions concernant le guichet virtuel central (art. 8)

#### Principaux modèles d'intégration de prestations administratives au guichet virtuel central

La figure 3 ci-dessous illustre, à l'aide d'exemples non contraignants et non exhaustifs, les modèles d'intégration de prestations administratives au guichet virtuel central ainsi que le parallélisme possible entre les différentes voies d'accès (ligne grise et ligne rouge) depuis le guichet.

<sup>79</sup> « Stringency relates to how difficult and costly it is for firms to comply with new regulatory requirements using existing ideas, technologies, processes and business models. » (Pelkmans et Renda [2014], *Does EU regulation hinder or stimulate innovation ?*)

**Figure 3 : Principaux modèles d'intégration de prestations administratives pour les interactions entre les entreprises et les autorités**



Source : figure originale

### Explications

Pour toutes les prestations administratives disponibles sur le guichet virtuel central, les bases de données (BD) et applications spécialisées (AS) pertinentes continuent d'être gérées de manière autonome par l'autorité compétente. En fonction de la décision de cette dernière, l'accès à une prestation administrative donnée peut être accordé directement (ligne grise) et/ou via le guichet virtuel (ligne rouge). L'autorité définit, en tenant compte le cas échéant des prescriptions de normalisation, la manière dont les données nécessaires à la prestation administrative lui sont transmises depuis le guichet virtuel. Le transfert des données via le guichet électronique central (ligne rouge) est décrit ci-dessous :

- **Prestation administrative A :** le guichet virtuel central intègre « partiellement » le processus administratif d'un autre portail. À cet effet, l'autorité A doit remplir un certain nombre d'exigences. L'utilisateur obtient sur le guichet virtuel central les informations pertinentes concernant la prestation administrative. Il est ensuite transféré vers le portail de l'autorité A avec la même identité électronique et sans avoir besoin de s'identifier une nouvelle fois (le portail n'est pas juste indiqué par un lien). Les données sont ensuite fournies par l'entreprise directement sur le *front-end* de l'autorité A.
- **Prestation administrative B :** l'autorité B n'a pas de *front-end* et utilise exclusivement le guichet virtuel central pour le dépôt des demandes. La prestation administrative est entièrement intégrée au guichet virtuel central, où l'entreprise suit un processus guidé. En raison du faible degré de numérisation de l'autorité B (ou du fait qu'une signature manuscrite est nécessaire car l'utilisateur ne dispose pas d'une signature électronique qualifiée), le guichet virtuel central génère un document que l'utilisateur doit télécharger, imprimer, et envoyer à l'autorité B par voie postale.
- **Prestation administrative C :** comme l'autorité B, l'autorité C n'a pas de *front-end* ; elle utilise le guichet virtuel central pour le dépôt des demandes ou, si son degré de numérisation est plus élevé que celui de l'autorité B, met à disposition sur son propre site internet des formulaires électroniques à télécharger et à remplir. Les entreprises peuvent compléter leur demande sur le guichet virtuel central en suivant un processus guidé. La demande est ensuite transmise à l'autorité C directement depuis le guichet virtuel central, par exemple sous la forme d'un document PDF. Si une signature est requise, l'utilisateur doit soit disposer d'une signature électronique qualifiée, soit signer le formulaire à la main et l'envoyer à l'autorité par voie postale. Si une signature n'est pas nécessaire ou si l'utilisateur a une signature électronique, la demande est directement transmise à l'autorité C depuis le guichet virtuel central.
- **Prestation administrative D :** l'autorité a un degré de numérisation élevé. Elle ne dispose pas de son propre *front-end*, mais a une interface dédiée aux prestations administratives. L'entreprise peut compléter le dépôt de la demande sur le guichet virtuel central en suivant un processus guidé, à la suite de quoi les données sont transférées sous une forme structurée à l'interface de l'autorité D, sur mandat de l'entreprise.

Quel que soit le modèle d'intégration, l'autorité compétente a la possibilité de mettre des documents à la disposition des entreprises via le guichet virtuel central. L'échange de données bidirectionnel exige un certain degré de numérisation de la part de l'autorité et la prise en considération des éventuelles prescriptions de normalisation.

### eCH-0070 Inventaire des prestations de l'administration publique suisse

L'inventaire des prestations de l'administration publique suisse (norme eCH-0070) a été mis à jour et complété en plusieurs étapes au printemps 2021. Il ne prétend pas à l'exhaustivité. En plus des bases juridiques et de la désignation des prestations, il mentionne désormais les informations suivantes :

- catégorie de la base légale de la prestation (droit international, droit fédéral, droit cantonal ou directives communales),

- catégorie de l'organe d'exécution (Confédération, cantons, communes, unités administratives externes de la Confédération ou des cantons, ou plusieurs des autorités précitées),
- pertinence de la prestation administrative pour les entreprises et/ou les particuliers, et
- disponibilité d'une solution numérique pour l'exécution de la prestation administrative. Si une solution numérique n'est proposée que par quelques autorités (certains cantons ou services fédéraux, p. ex.) ou que pour une partie du processus, la prestation administrative est classée comme « partiellement numérique ». La solution numérique disponible est décrite dans les grandes lignes.

L'inventaire est publié sur [www.ech.ch/fr](http://www.ech.ch/fr). Il contient au total 333 prestations administratives destinées aux entreprises en lien avec l'exécution du droit fédéral<sup>80</sup>, dont 76 sont entièrement disponibles sous forme électronique et 138 sont partiellement disponibles sous forme électronique (cf. tableau 2 ci-dessous). Les cantons fournissent la grande majorité des prestations destinées aux entreprises (221), suivis de la Confédération (61) et des communes (8) ; 29 prestations administratives sont fournies par une organisation mandatée par la Confédération, les cantons ou les communes, et 14 prestations impliquent plusieurs des autorités précitées.

**Tableau 2 : Nombre de prestations administratives destinées aux entreprises en lien avec l'exécution du droit fédéral**

Organe d'exécution	Disponible sous forme électronique <sup>(1)</sup>	Partiellement disponible sous forme électronique	Non disponible sous forme électronique	Total
Confédération	35	3	23	<b>61</b>
Cantons	25	120	76	<b>221</b>
Communes	2	1	5	<b>8</b>
Unités administratives externes	10	8	11	<b>29</b>
Plusieurs	4	6	4	<b>14</b>
	<b>76</b>	<b>138</b>	<b>119</b>	<b>333</b>

Source : SECO, sur la base de l'inventaire des prestations de l'administration publique suisse (norme eCH-0070 de l'association eCH), mars 2021

#### Prestation administrative

Dans la LACRE, le terme *prestation administrative* désigne une tâche légale accomplie par les services administratifs désignés par la loi.

Cette définition se fonde principalement sur les règles de l'association eCH relatives à la description des prestations de l'administration publique suisse :

- Norme [eCH-0070](#) : « Inventaire des prestations de l'administration publique suisse »  
La norme eCH-0070 dresse un inventaire des prestations publiques des autorités suisses destinées aux particuliers et aux entreprises. L'inventaire fait partie intégrante de la documentation relative à la gestion de processus dans le cadre de la cyberadministration suisse (documentation BPM eGov CH).
- Norme [eCH-0073](#) : « Règles relatives à la description des prestations de l'administration publique suisse »  
Au sens de la norme eCH-0073, sont considérées comme prestations publiques les prestations que fournissent des services administratifs dans le cadre de tâches prescrites par la loi, c'est-à-dire des tâches publiques. Parce qu'elles sont prescrites par la loi, les prestations publiques doivent être fournies par un organe d'État, ce qui signifie que des prestations de marché ne peuvent s'y substituer.
- Norme [eCH-0088](#) : « Règles relatives à la description des démarches administratives en Suisse »  
La norme eCH-0088 contient les règles relatives à la description uniforme des démarches administratives du point de vue des bénéficiaires de prestations, c'est-à-dire l'explication de chaque étape du processus à compléter en vue de percevoir une prestation publique.

La définition utilisée dans le contexte de la LACRE s'écarte de celle fournie par eCH, car le cercle des autorités destinataires est plus vaste. Elle inclut non seulement les services administratifs, mais encore d'autres acteurs chargés par la Confédération ou les cantons de l'exécution du droit fédéral. La LACRE utilise le terme *prestation administrative* au lieu du terme *démarche administrative* employé par l'organisation Cyberadministration suisse<sup>81</sup>. Les deux termes sont synonymes.

<sup>80</sup> Sur les 333 prestations administratives pertinentes pour les entreprises en lien avec l'exécution du droit fédéral, 36 ont déjà été intégrées au guichet virtuel central, et l'intégration est prévue ou est à l'étude pour 26 autres prestations.

<sup>81</sup> Dans le cadre de l'organisation Cyberadministration suisse, la Confédération, les cantons et les communes s'emploient à développer l'offre des prestations électroniques des autorités. À cet égard, l'organisation pilote, planifie et coordonne les activités communes aux trois niveaux institutionnels.

### 7.3 Aperçu des données utilisées

Référence interne et citation	Source	Dernière actualisation	Remarques
Ch. 1.1 : « En 2018, 67,5 % des entreprises estimaient que la charge était plutôt lourde ou lourde. »	Institut LINK, Monitoring de la bureaucratie 2018.	2019	Renseignements fournis par des entreprises sur l'ensemble de la charge administrative subjective sur une échelle de 1 (faible) à 4 (élevée).
Ch. 1.1 : « Ces coûts ont alors été estimés à environ 10 milliards de francs par an. »	SECO, Rapport sur les coûts de la réglementation.	2013	Seuls les coûts directs des principales obligations d'agir ont été analysés. En outre, les coûts pour l'ensemble de l'économie ont été estimés sur la base d'informations fournies par des experts ou des entreprises individuelles.
Ch. 1.1 : « plus de 100 interventions parlementaires »	Conseil fédéral, Allègement administratif : bilan des années 2016 à 2019, annexe IV.	2019	
Ch. 1.1 : « Depuis son lancement, plus de 36 000 entreprises se sont enregistrées sur le portail » et ch. 5.3 : « À ce jour [...], plus de 36 000 entreprises l'utilisent. »	www.easygov.swiss	janvier 2021	
Ch. 2 : « les mesures d'allègement mises en œuvre devaient permettre aux entreprises d'économiser 30,8 milliards d'euros par an. »	Commission européenne, Action programme for reducing administrative burdens in the EU – final report.	2012	
Ch. 2 : « avec un allègement des coûts de 5,4 milliards d'euros dans les pays examinés »	Commission européenne, ABR-plus Study – final report.	2015	
Ch. 2 : « la charge a été allégée de 1,9 milliard d'euros entre 2015 et 2019 »	Conseil national de contrôle des normes, Moins de bureaucratie, meilleure coordination loi-pratique. Rendre tangibles les résultats, exiger des progrès. Rapport annuel 2019.	2019	
Ch. 2 : « d'économiser près de 2,2 milliards de livres »	Better Regulation Executive, The Ninth Statement of New Regulation.	2014	
Ch. 5 : toutes les estimations quantitatives et les données qualitatives concernant les conséquences (à l'exception du ch. 5.1.2 et des données du ch. 5.3 mentionnées ci-dessous)	Ecoplan, Bericht zu den Auswirkungen des Unternehmensentlastungsgesetzes und der Regulierungsbremse (AIR).	2021	
Ch. 5.3 : « avantage monétaire d'environ 2300 francs en moyenne. L'étude a ainsi évalué à environ 6,3 millions de francs par an les économies totales réalisées par l'ensemble des utilisateurs de StartBiz. »	IMP-HSG, Évaluation de l'utilité d'EasyGov et du portail PME.	2018	