GRAND CONSEIL **PL 13686**
de la République et canton de Genève

Signataires : Diane Barbier-Mueller, Yvan Zweifel, Thierry Oppikofer, Pierre Conne, Darius Azarpey, Philippe Meyer, Rémy Burri, Jean-Pierre Pasquier, Pierre Nicollier, Pascal Uehlinger, Jacques Béné, François Wolfisberg, Francine de Planta, Vincent Subilia, Fabienne Monbaron, Stéphane Florey, Sébastien Desfayes, Natacha Buffet-Desfayes, Céline Zuber-Roy, Michael Andersen

Date de dépôt : 4 septembre 2025

Projet de loi
sur l'allégement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE-GE)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Chapitre 1 Dispositions générales

Art. 1 But

[1] La présente loi vise à réduire les coûts liés à la réglementation cantonale pesant sur les entreprises.

[2] Elle tend notamment à :

a) prévenir et réduire les charges administratives et réglementaires pour les entreprises actives dans le canton de Genève ;
b) éviter les surcharges normatives cantonales injustifiées par rapport au droit fédéral et propres au canton de Genève ;
c) rédiger des actes de façon claire et compréhensible ;
d) promouvoir la simplification, la numérisation et l'harmonisation des normes cantonales ;
e) renforcer la compétitivité, l'innovation et l'attractivité économique du canton ;
f) instaurer une évaluation systématique de l'impact réglementaire ;

ATAR ROTO PRESSE – 80 ex. – 09.25

g) veiller à ce que les lois votées par le Grand Conseil soient respectées et ne soient pas contredites par des règlements ou des directives du Conseil d'Etat ou des départements.

Art. 2 Champ d'application

[1] La présente loi s'applique à tout projet normatif (projet de loi, règlement, arrêté du Conseil d'Etat) à portée générale émanant d'une autorité cantonale susceptible de faire peser une charge sur les petites et moyennes entreprises.

[2] Elle s'applique également aux révisions normatives étendant ou renforçant des obligations administratives.

[3] Les prestations administratives fournies aux entreprises par l'administration cantonale et les établissements publics autonomes sont également visées par la présente loi.

Chapitre 2 Analyse d'impact réglementaire (AIR)

Art. 3 Analyse d'impact réglementaire

[1] L'analyse d'impact réglementaire (AIR) est un outil permettant d'examiner et de présenter les conséquences économiques des projets législatifs du canton de Genève. Elle prend aussi en considération les conséquences environnementales et sociales. Les conséquences doivent être analysées et présentées en termes économiques (en particulier coûts, bénéfices, effets de participation).

[2] Tout projet soumis au Grand Conseil ou au Conseil d'Etat et visé à l'article 2 fait l'objet d'une analyse d'impact réglementaire.

[3] Cette analyse est réalisée par le service initiateur du projet, en collaboration avec un organisme d'évaluation indépendant.

Art. 4 Contenu de l'analyse

[1] L'analyse d'impact réglementaire comprend notamment :

a) une estimation des coûts directs et indirects, uniques et récurrents que les entreprises devront assumer lorsqu'elles seront contraintes à agir, à tolérer une action ou à s'abstenir d'une action ;
b) une estimation du nombre d'ETP nécessaire pour son application ;
c) une évaluation des alternatives moins contraignantes ;
d) une analyse coûts-bénéfices ;
e) une explication en cas de dispositions plus strictes que la réglementation fédérale ;
f) une recherche de normes pouvant être supprimées avec la nouvelle disposition proposée.

[2] L'AIR est obligatoire lorsque les coûts annuels estimés pour l'ensemble des entreprises concernées dépassent 5 millions de francs ou lorsque plus de 1000 entreprises sont affectées.

[3] Le Conseil d'Etat peut prévoir des seuils inférieurs pour certains domaines par voie réglementaire.

Art. 5 Analyse d'impact pour les projets parlementaires

[1] Pour les projets de lois émanant du Grand Conseil, une fiche d'impact simplifiée peut être établie à l'aide d'un outil standardisé de préévaluation mis à disposition par le Conseil d'Etat.

[2] Cet outil permet d'estimer les coûts, les implications administratives et les éventuelles alternatives réglementaires de manière synthétique.

[3] Lorsqu'un projet de loi est soumis à l'examen d'une commission parlementaire, celle-ci peut, à la majorité simple de ses membres, solliciter une analyse d'impact réglementaire complète auprès d'un organisme d'évaluation indépendant au sens de l'article 5.

[4] Le Conseil d'Etat assure le développement, la maintenance et l'accessibilité de l'outil de préévaluation.

Chapitre 3 Organisme d'évaluation indépendant

Art. 6 Rôle de l'organisme d'évaluation indépendant (l'évaluateur)

[1] Dans la mise en œuvre de la présente loi, l'organisme d'évaluation indépendant assume les missions suivantes :

a) coordination de l'analyse d'impact réglementaire ;
b) évaluation des projets cantonaux plus stricts que la norme fédérale ;
c) suivi de la mise en œuvre de la numérisation ;
d) établissement de rapports périodiques ;
e) proposition de mesures d'allégement.

[2] Le Conseil d'Etat désigne les organismes d'évaluation indépendants selon des critères de compétence, d'indépendance et d'expérience, définis par voie réglementaire.

Art. 7 Compétence

[1] L'évaluateur peut demander aux services de l'administration tous les éléments nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

[2] Il peut faire appel à des experts externes pour l'analyse de dossiers complexes.

[3] Il collabore avec les organisations économiques représentatives.

Art. 8 Contrôle de l'organisme d'évaluation indépendant

[1] L'évaluateur accompagne les entités étatiques dans l'élaboration des AIR.

[2] Il s'assure en particulier que les normes proposées :

a) sont conformes au droit supérieur ;
b) n'existent pas déjà dans une autre loi et ne font pas doublon avec une obligation existante ;
c) représentent l'alternative la moins contraignante ;
d) ne sont pas plus strictes que la norme fédérale sur laquelle elle s'appuie ;
e) peuvent être facilement mises en œuvre.

[3] En cas de dérogation à l'une de ces exigences, l'évaluateur s'assure de la légalité, de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure au regard des particularités cantonales.

[4] L'évaluateur peut préaviser un projet négativement si l'AIR est absente ou insuffisante.

Art. 9 Préavis de l'organisme d'évaluation indépendant

[1] L'évaluateur a un délai de 3 mois au maximum pour rendre son préavis motivé sur l'objet soumis.

[2] Ce préavis doit être joint au projet de loi soumis au Grand Conseil ou au Conseil d'Etat.

[3] Pour les objets déposés et traités en urgence par le Grand Conseil, le préavis sera rendu a posteriori et à titre indicatif.

Art. 10 Rapports annuels

[1] Le Conseil d'Etat fait appel à un organisme d'évaluation indépendant pour établir un rapport annuel sur l'application de la présente loi en lien avec l'évolution de la charge réglementaire.

[2] Ce rapport est transmis au Conseil d'Etat et au Grand Conseil.

[3] Il contient notamment des propositions concrètes d'allégement de la réglementation.

Section 4 Numérisation et centralisation

Art. 11 Guichet virtuel unique

[1] L'Etat met en place un guichet virtuel unique permettant aux entreprises d'effectuer leurs démarches administratives.

[2] Ce guichet permet une identification unique pour les entreprises, la transmission électronique des demandes et documents, un suivi en temps réel des dossiers et la coordination entre les différents services de l'Etat.

[3] Le prestataire, le cloud et le data center du guichet sont établis en Suisse.

Art. 12 Obligation de dématérialiser

[1] Les prestations administratives destinées aux entreprises doivent être proposées sous forme numérique.

[2] Les services de l'Etat s'appuient sur le guichet unique pour l'envoi des documents.

Art. 13 Obligation de numérisation

[1] Sauf exception dûment justifiée, les nouvelles prestations administratives sont fournies exclusivement sous forme numérique.

[2] Les prestations existantes sont progressivement adaptées selon ce principe.

Art. 14 Traitement des données et durée de conservation

[1] L'accès aux données d'un utilisateur et aux documents transmis à une autorité ou reçus d'une autorité est limité aux personnes autorisées par cet utilisateur.

[2] Les données sont conservées jusqu'à ce que l'utilisateur les détruise.

[3] Dans tous les cas, les données sont détruites au plus tard un an après que l'entité IDE a cessé son activité économique ou deux ans après le décès de la personne physique.

[4] La sécurité des données doit être garantie et assurée par l'office cantonal des systèmes d'information et du numérique (OCSIN)

Art. 15 Principe de transparence

Les documents transmis par les autorités via le guichet sont considérés comme des documents officiels des autorités concernées.

Section 5 Dispositions finales

Art. 16 Exécution

Le Conseil d'Etat édicte les dispositions d'exécution de la présente loi.

Art. 17 Evaluation

[1] Le Conseil d'Etat examine la nécessité, l'adéquation, l'efficacité et le caractère économique de la présente loi et de son exécution dix ans après son entrée en vigueur.

[2] Il fait son rapport au Grand Conseil et formule, le cas échéant, des propositions de modification.

Art. 19 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le présent projet de loi veut proposer une solution à un problème ressenti par une large frange de la population : l'inflation réglementaire, qui est l'un des principaux freins à la compétitivité et à l'innovation de nos entreprises.

En Suisse, selon le *Monitoring de la bureaucratie* du SECO[1], une nette majorité des entreprises a constaté une augmentation des charges administratives entre 2018 et 2022, et près de 77% des PME considèrent la bureaucratie comme l'obstacle majeur à leur développement (Rapport Raiffeisen 2025[2]). La charge occasionnée par les contraintes légales et réglementaires a été évaluée à un coût de plus de **6,3 milliards de francs par an**[3] !

Un cas concret du poids de la bureaucratie a été dénoncé récemment en lien avec la transposition d'une directive européenne sur le « reporting » de durabilité[4] (CSRD), qui fait écho aux votations fédérales : « initiative pour des multinationales responsables » et initiative populaire « entreprise responsable – pour protéger l'être humain et l'environnement » (acceptée en 2020 par une faible majorité de la population). Dans le rapport rendu par la Confédération en juin 2024 (AIR sur l'alignement sur la directive de l'UE sur la publication d'informations sur la durabilité des entreprises), il est clairement indiqué qu'une mise en œuvre complète entraînerait des coûts supplémentaires pour les entreprises. Ces coûts sont estimés à 620 millions de francs par la Confédération, mais réévalués par une analyse d'Avenir Suisse à plus de 1,7 milliard.

Le Conseil fédéral, sous l'impulsion du Parlement, a reconnu l'importance du problème de la densité normative et a proposé l'adoption d'une loi fédérale sur l'allégement des coûts de la réglementation (LACRE, 2023). Celle-ci repose sur trois leviers : évaluation systématique des coûts de nouvelles réglementations, simplification administrative grâce à la numérisation et mécanismes de contrôle des normes existantes.

---

1 https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/75736.pdf

2 https://www.raiffeisen.ch/rch/fr/clients-entreprises/mgu/rapport-sur-les-opportunites-2025.html

3 Monitoring de la bureaucratie 2022, février 2023, publié par le SECO, p. 6.

4 Une reprise dans la législation suisse est d'ailleurs contestée, car la directive européenne est elle-même considérée comme excessive par la plupart des partis européens. Cette directive constitue l'une des réglementations ESG les plus complètes et détaillées.

Genève n'est pas en reste. La tendance régulière à adapter des normes fédérales en les complexifiant au niveau cantonal (syndrome du « Geneva finish ») a été critiquée par de nombreuses associations économiques et associatives, en particulier genevoises, comme le confirme le rapport sur les résultats de la consultation relative à la LACRE[5]. Ce phénomène entraîne des coûts supplémentaires pour les entreprises locales et crée des distorsions de concurrence avec d'autres cantons[6].

A cela s'ajoute une administration encore trop lourde et insuffisamment numérisée. Malgré de nombreuses annonces, Genève accuse un retard notable dans la dématérialisation de ses procédures, un déficit relevé entre autres par la Cour des comptes[7] et par Avenir Suisse dans plusieurs de ses rapports[8]. Il en découle des délais excessifs, des coûts accrus et une perte de compétitivité pour les PME.

Par ailleurs, l'évolution du recueil systématique genevois (rs/GE) illustre l'ampleur de l'inflation normative. En 60 ans, le nombre de lois et règlements est passé de 655 en 1958 à plus de 840 en 2020[9], soit une augmentation de plus de 23%. Ce gonflement législatif, s'il témoigne d'une volonté de répondre à de nouveaux enjeux, engendre aussi de la complexité, de l'incertitude et parfois des contradictions.

Avec plus d'une dizaine de lois, sans compter les règlements d'application et les pratiques administratives, le domaine de l'aménagement du territoire et de la construction est particulièrement touché à Genève et en Suisse par cette surcharge normative et pourrait servir de base de travail pour la recherche de simplification. Ce constat à l'échelle de notre canton a démontré une augmentation massive des délais de délivrance des autorisations de construire par rapport aux autres cantons (sans même parler du niveau international), causant ou exacerbant le phénomène de pénurie du logement à Genève.

A titre d'exemple, selon une étude du département de recherche immobilière de la Banque cantonale de Zurich (ZKB) datant de 2023[10], qui porte précisément sur les délais entre le dépôt d'un permis de construire

---

5 https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/70523.pdf

6 Cf. par exemple le rapport « Des conditions cadres toujours favorables à Genève ? » de 2022.

7 Cf. notamment le rapport du 26.11.2024 sur l'audit de performance relatif à la transition numérique des processus post-autorisation de construire.

8 www.avenir-suisse.ch

9 Réponse du Conseil d'Etat à la question écrite Q 3838.

10 Immobilien aktuel – 1/2023 Zürcher Kantonalbank, p. 12.

(Baugesuch) et la délivrance de l'autorisation (Baubewilligung), Genève est le pire canton de Suisse en la matière avec un délai d'environ 500 jours (134% plus long que 2010). La moyenne nationale s'établit quant à elle à 140 jours (67% de plus que 2010).

Dans ce contexte, il est urgent que Genève, place économique et internationale forte en Suisse, s'aligne sur les bonnes pratiques fédérales et adapte ses outils au niveau cantonal, afin de préserver son attractivité face à une concurrence intercantonale et internationale toujours plus exacerbée. Notre canton se doit d'être un bon élève en matière d'efficience administrative et de simplification pour répondre aux attentes élevées de la population en termes d'attractivité et de prospérité.

Objectifs du projet de loi

Le projet de loi cantonal s'inspire de la LACRE fédérale tout en l'adaptant aux spécificités genevoises. Il poursuit quatre objectifs principaux :

1. **Freiner le « Geneva finish »** : Toute disposition plus stricte que le droit fédéral devra être identifiée et rigoureusement justifiée dans l'exposé des motifs. Ce mécanisme vise à responsabiliser les auteurs de projets législatifs et à limiter la surréglementation inutile.
2. **Instaurer une analyse systématique de l'impact réglementaire (AIR)** : Chaque projet de loi affectant l'économie devra être accompagné d'une analyse d'impact, évaluant les coûts pour l'Etat **et** pour les entreprises. Cette approche garantit une meilleure transparence et un pilotage fondé sur des données objectives.
3. **Accélérer la numérisation des procédures administratives et encourager la centralisation des données** : Le texte impose une intégration systématique des outils numériques dans toute réforme et fixe des échéances claires pour la dématérialisation des démarches. Il demande aussi une centralisation de la réception et de la transmission des données.
4. **Créer un cadre institutionnel solide** : L'organisme d'évaluation indépendant sera chargé de coordonner et de valider les AIR, de contrôler la qualité des analyses et de publier des rapports de suivi, à l'image du rôle confié au SECO au niveau fédéral.

Afin de tenir compte de la spécificité genevoise du pouvoir d'initiative législative des députés, le projet de loi prévoit un mécanisme particulier pour les projets émanant du Grand Conseil. Un outil de préévaluation standardisé,

développé par le Conseil d'Etat, permettra aux auteurs de projets parlementaires d'estimer rapidement les impacts réglementaires. Par ailleurs, les commissions pourront, en cas de doute ou de complexité particulière, solliciter une analyse d'impact complète par un organisme d'évaluation indépendant, sur décision prise à la majorité simple. Ce mécanisme permet de limiter l'engagement des coûts trop importants pour des projets qui pourraient ne pas aboutir, tout en garantissant un traitement rapide pour les cas nécessitant un traitement plus rapide.

Rôle de l'organisme d'évaluation indépendant

Dans un souci d'éviter de surcharger l'administration avec une mission de contrôle, et pour limiter les coûts sur le long terme, il a été préféré de confier le rôle de contrôle qualité à un évaluateur externe. Sont considérés comme organismes d'évaluation indépendants, au sens de la présente loi, les entités disposant de compétences avérées en matière d'analyse d'impact, d'évaluation de politiques publiques, ou de réglementation, et désignées par le Conseil d'Etat selon des critères transparents.

Cette recommandation a été largement plébiscitée par Genève et les entités consultées pour le projet de la LACRE fédérale[11]. Une entité indépendante permet notamment d'éviter les conflits d'intérêts et de garantir une meilleure impartialité.

Ces évaluateurs peuvent, dans le cadre de leur analyse, s'appuyer sur les compétences des services de l'Etat ou d'experts dans les domaines analysés et reconnus comme tels (professeurs, spécialistes du marché, etc.).

Afin de ne pas entraver le traitement d'objets en urgence, les préavis de l'organisme d'évaluation seront rendus a posteriori et à titre indicatif.

Conformité et valeur ajoutée

Ce projet de loi s'inscrit dans la continuité des instruments existants, en particulier la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF), qui exige une gestion performante et transparente des ressources publiques. Il complète également la loi sur la surveillance de l'Etat (LSurv), en confiant à la Cour des comptes un rôle possible dans l'évaluation a posteriori des lois et de leurs effets économiques.

[11] LACRE – Rapport sur les résultats de la consultation, mars 2022, p. 8 : https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/70523.pdf

L'approche reprend les préoccupations de nombreuses faîtières économiques suisses et propose une solution en faveur d'une « régulation intelligente, souple et proportionnée ». Elle est aussi alignée sur les engagements du SECO visant à réduire les charges administratives et à mesurer régulièrement la perception des entreprises par le biais du *Baromètre de la bureaucratie*.

Conséquences financières et opportunité

La mise en œuvre de la loi nécessitera un investissement ponctuel pour les recours aux organismes d'évaluation indépendants et un investissement initial en lien avec la création du guichet virtuel unique et la formation du personnel.

Ces coûts resteront marginaux au regard des économies attendues : les simplifications administratives pourraient générer plus de 20 millions de francs[12] d'économies par an pour les entreprises genevoises, selon des estimations prudentes, renforçant ainsi leur compétitivité et leur capacité d'innovation. Ces économies permettront aux entreprises de réinvestir l'argent actuellement dévolu aux tâches administratives à des investissements en faveur de l'innovation, de l'environnement, ou à des mesures sociales.

Conclusion

Ce projet de loi constitue une réponse pragmatique et ambitieuse aux défis posés par l'inflation réglementaire et administrative. Il vise à instaurer une culture de l'évaluation et de la transparence, à moderniser l'action publique et à renforcer la compétitivité de Genève dans un contexte économique international exigeant.

En allégeant la charge réglementaire, en freinant le « Geneva finish » et en accélérant la numérisation, cette réforme trace la voie d'une gouvernance plus efficace, équilibrée et tournée vers l'avenir.

Pour toutes ces raisons, les auteurs de ce projet de loi vous invitent à lui réserver un bon accueil.

---

[12] Estimation faite par une transposition des projections fédérales au niveau cantonal. En sachant que le PIB de Genève s'élevait à 58 milliards de francs en 2022 (statistique.ge.ch), et que le coût de la réglementation a été estimé entre 2% du PIB (par le Conseil fédéral) et 10% (par l'USAM), cela donne un montant compris entre 1,16 et 5,8 milliards de francs à l'échelle de Genève. En prenant la fourchette basse : si ce PL permet l'économie de 2% des estimations du Conseil fédéral, nous arrivons bien à 20 millions de francs.