

Argumentaire Initiative populaire pour un frein à l'administration



***Pour une croissance mesurée
de l'administration***

**«Pour un juste équilibre entre
l'administration fédérale et la population»**

Sommaire

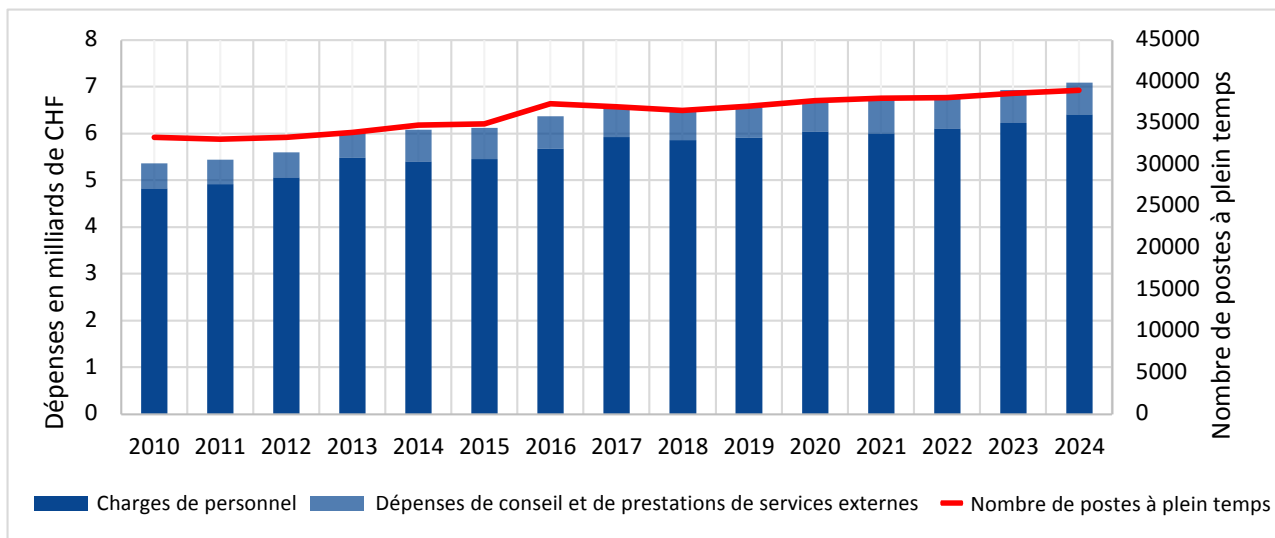
1. Analyse du problème	3
a. Croissance incontrôlée de l'administration	3
b. Réglementation et bureaucratisation	4
c. Centralisation des compétences et des responsabilités	5
d. Prime salariale et distorsions sur le marché du travail	6
e. Échec politique et solution institutionnelle	8
2. Mécanisme du frein à l'administration	9
a. Le couplage au salaire médian	10
b. Prise en compte de l'administration fédérale centrale et décentralisée	12
c. La clause relative aux consultants	13
d. Exception pour le domaine des EPF et la Haute école fédérale en formation professionnelle	13
e. Clause d'exception pour garantir la capacité d'action en cas de crise	14
f. Sens et finalité des dispositions transitoires	14
3. Effets du frein à l'administration	15
a. Une règle institutionnelle efficace	16
b. Incitations aux gains d'efficience et à la numérisation de l'administration	16
c. Moins de réglementation et de bureaucratie	17
d. Moins de concurrence avec l'économie privée	17
e. Moins de centralisation des tâches et des compétences	18
f. Une plus grande marge de manoeuvre pour d'autres usages	18
g. Davantage de priorisation	18
4. Pièges intellectuels et faux raisonnements (Q&R)	19
5. Sources	22

1. Analyse du problème

a. Croissance incontrôlée de l'administration

L'administration fédérale centrale a fortement augmenté ces dernières années. Entre 2010 et 2024, plus de 5'600 postes supplémentaires en équivalent plein temps ont été créés, ce qui correspond à une hausse de 17 %. La croissance a été encore plus marquée pour les dépenses de personnel, de conseil et de prestations externes : elles sont passées de 5,4 milliards de francs en 2010 à 7,1 milliards de francs en 2024. Cela représente une augmentation totale de 32 %, soit une Moyenne de 2 % par an. Cela inclut une progression directe des dépenses annuelles de personnel de 1,6 milliard de francs (+33 %).

Croissance de l'administration fédérale 2010–2024



Source : Administration fédérale des finances (AFF), budget fédéral, portail de données de la Confédération, calculs et présentation propres fondés sur les données qui y sont publiées.

[https://www.data.finance.admin.ch/superset/dashboard/finances de la confederation/](https://www.data.finance.admin.ch/superset/dashboard/finances%20de%20la%20confederation/)

Cette évolution est tirée en particulier par la forte croissance du Département fédéral de l'intérieur (+58,6 %), du Département fédéral de justice et police (+53,4 %) ainsi que du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (+48,1 %). Les dépenses de personnel ont aussi nettement progressé au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (+32,0 %), au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (+27,6 %) et au Département fédéral des affaires étrangères (+26,8 %). En comparaison, la hausse a été plus modérée au Département fédéral des finances (+22,5 %).¹

¹ Administration fédérale des finances (AFF), Budget de la Confédération. Portail de données de la Confédération, propres calculs sur la base des données qui y sont publiées, disponible sur : <https://www.data.finance.admin.ch/superset/dashboard/bundeshaushalt/> (consulté le 01.04.2026).

b. Réglementation et bureaucratisation

La croissance de l'administration reste rarement sans conséquences. Là où l'on crée davantage de postes, d'offices et de capacités administratives, la facilité et l'incitation à édicter des règles supplémentaires, à étendre les procédures et à contrôler plus intensivement les prescriptions existantes augmentent en règle générale. La croissance administrative conduit souvent à davantage de réglementation et de bureaucratie, ou en est à tout le moins la conséquence.

Ce qui apparaît d'abord comme un simple renforcement des effectifs peut se traduire par une réglementation plus dense. L'administration n'assure pas seulement l'exécution ; elle génère souvent aussi de nouveaux besoins normatifs. En outre, sa croissance peut développer une dynamique propre. Les nouveaux postes et les nouvelles unités organisationnelles doivent justifier leurs tâches, définir leurs compétences et assurer leur existence sur le plan institutionnel. Il en résulte une incitation à formaliser davantage les problématiques, à introduire de nouvelles obligations de rapport et à instaurer des procédures supplémentaires. La bureaucratie croît, certes avant tout en réaction à des projets politiques, mais aussi selon sa logique interne : plus d'administration produit plus d'administration.

Une réglementation accrue et des rapports plus complexes renforcent l'asymétrie d'information entre l'administration ou l'exécutif, d'une part, et le Parlement ainsi que la population, d'autre part. Plus les lois, ordonnances et rapports deviennent volumineux et techniques, plus l'effort informationnel nécessaire à une évaluation indépendante est élevé. Il devient ainsi plus difficile pour les parlements et pour le public de contrôler efficacement l'action de l'État et de l'apprécier de manière autonome. L'administration gagne alors en influence relative, car elle dispose d'un avantage de connaissance plus important, d'une plus grande proximité avec le sujet et de ressources humaines plus abondantes. Le pouvoir se déplace ainsi progressivement des instances démocratiques de contrôle vers l'administration.

À mesure que l'administration croît, les charges pesant sur les entreprises et les citoyens augmentent. Chaque réglementation supplémentaire s'accompagne d'obligations d'information, de documentation, de justification et de contrôle. Celles-ci mobilisent du temps, du personnel et des moyens financiers, sans produire directement de valeur ajoutée productive. Il en résulte une baisse de l'efficacité, des barrières à l'entrée sur le marché plus élevées et un glissement progressif des ressources des activités productives vers les activités administratives.

Au niveau fédéral, l'activité réglementaire a fortement augmenté depuis les années 1970. Cette hausse est principalement due au niveau des ordonnances ainsi qu'aux accords internationaux. Une grande partie de la réglementation provient donc de domaines largement façonnés par l'exécutif et, indirectement, par l'administration. Ce constat se reflète non seulement dans le nombre croissant d'actes modifiés, mais aussi dans l'augmentation très marquée du nombre de pages modifiées.² Entre 2015 et 2024, la Confédération a enregistré en moyenne 719 actes modifiés et 5'067 pages modifiées par an. Non seulement l'activité réglementaire courante a fortement progressé, mais le volume du droit en vigueur a lui aussi nettement crû. Alors que le droit national et conventionnel comptait encore environ 46'000 pages en 2000, ce volume atteignait déjà quelque 75'000 pages vingt ans plus tard (+53 %). La densité réglementaire au niveau fédéral a donc nettement augmenté au fil du temps.³

² Mark Schelker. Évolution de la réglementation au niveau de la Confédération et des cantons, exposé présenté lors de la 76e Conférence d'hiver des arts et métiers, Klosters, janvier 2026, disponible sur : https://www.sgv-usam.ch/media/c2md3p3s/20260116_gwk_winterkonferenz-2026_praes_schelker-m_de.pdf (consulté le 03.04.2026).

³ Lukas Rühli, Jürg Müller, Lukas Schmid, Eveline Hutter et Laurenz Grabher. Croissance excessive de l'État : quatre perspectives sur l'évolution de l'empreinte de l'État en Suisse, avenir debate, avril 2023, Avenir Suisse, Zurich, disponible sur : https://cdn.avenir-suisse.ch/production/uploads/2023/04/staatlicher_fussabdruck_avenir_debatte.pdf (consulté le 03.04.2026).

De manière analogue, le nombre d'obligations⁴ que les entreprises doivent remplir a lui aussi fortement augmenté. Il est passé d'environ 26'000 en 2007 à plus de 36'000 en 2025. La hausse a été particulièrement marquée pour les obligations d'agir, tandis que les obligations de tolérer ou de s'abstenir sont restées relativement stables. Cela indique que la réglementation étatique s'est densifiée de façon visible non seulement dans le volume des actes, mais aussi dans les exigences concrètes imposées aux entreprises.⁵

Sur le plan financier, cette évolution représente une charge supplémentaire considérable pour les entreprises. La bureaucratie induite par la réglementation ne mobilise pas seulement du temps de travail en interne ; elle génère aussi des coûts externes directs, notamment pour les fiduciaires, les conseillers, les organes de révision ou d'autres prestataires spécialisés. En 2022, ces charges administratives externes représentaient, extrapolées aux PME suisses comptant au moins trois employés, environ 525 millions de francs par mois, soit quelques 6,3 milliards de francs par an. À cela s'ajoute le coût interne supporté par les entreprises elles-mêmes. La charge effective liée aux prescriptions légales se situe autour de 20 heures par mois en médiane. Près de 30 % des entreprises ont indiqué consacrer plus de 40 heures par mois à des démarches administratives induites par la réglementation.⁶ Ce temps de travail immobilisé manque ensuite pour des activités productives et créatrices de valeur. Les coûts économiques effectifs de la bureaucratie sont donc supérieurs aux dépenses externes directement mesurables, car ils absorbent en plus des ressources internes de personnel.

c. Centralisation des compétences et des responsabilités

La croissance de l'administration et l'intensification de l'activité réglementaire sont encore aggravées par la centralisation. Lorsque des tâches et des compétences sont de plus en plus transférées à la Confédération, les besoins administratifs augmentent inévitablement au niveau fédéral : de nouvelles compétences nécessitent des offices supplémentaires, des services de coordination, des structures d'exécution et des mécanismes de contrôle. À l'inverse, un appareil administratif en expansion facilite la reprise d'autres tâches par la Confédération. Centralisation et croissance administrative peuvent donc se renforcer mutuellement.

Cette tendance se vérifie aussi empiriquement. Sur 159 projets normatifs de la Confédération qui, entre 2000 et 2016 ont entraîné une centralisation, une décentralisation ou un enchevêtrement de tâches ou de financements, aucun n'a abouti à une décentralisation, à une exception près. On a au contraire observé 44 centralisations et 115 enchevêtrements. Dans 147 cas, l'impulsion politique provenait du Conseil fédéral ou des Chambres fédérales.⁷

Une telle évolution est problématique, car la centralisation affaiblit les avantages essentiels du fédéralisme. Un ordre fédéral rapproche les décisions politiques des citoyens et réduit ainsi les asymétries d'information entre l'État et la population. Les unités décentralisées peuvent en outre mieux adapter les prestations publiques aux préférences locales et aux conditions régionales. À cela s'ajoute la concurrence fédérale : lorsque les cantons et les communes agissent de manière autonome, ils sont incités à développer des solutions efficaces, à offrir des conditions-cadres attrayantes et à apprendre des modèles qui réussissent ailleurs. C'est précisément cette combinaison de proximité avec les citoyens, d'apprentissage institutionnel et de concurrence entre sites qui constitue l'une des grandes forces des structures fédéralistes.

⁴ Sont considérées comme obligations les obligations comportementales imposées aux entreprises par la réglementation. On distingue les obligations d'action (mesures actives telles que les obligations d'information, d'autorisation, de documentation, de paiement, de conformité ou de coopération), les obligations de tolérance (acceptation de certaines activités de tiers) ainsi que les obligations d'abstention (interdiction de certains actes).

⁵ RegMonitor. Suivi de la charge réglementaire : obligations par catégorie, disponible sur : <https://regmonitor.ch/group/OBLNUM> (consulté le 03.04.2026).

⁶ Katrin Wattenhofer et Susanne Graf. Bürokratiemonitor 2022, février 2023, sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), disponible sur : <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Standortfoerderung/KMU-Politik/Administrative-Entlastung.html> (consulté le 03.04.2026).

La centralisation va à l'encontre de cette logique. Plus les compétences sont transférées au niveau fédéral, plus les décisions sont uniformisées, plus la marge de différenciation régionale diminue et plus les processus d'apprentissage et de concurrence entre collectivités publiques s'affaiblissent. Les erreurs politiques ont alors une portée plus large, parce qu'elles ne touchent plus seulement certains cantons, mais l'ensemble du pays. En même temps, la distance entre les décideurs et les personnes concernées s'accroît, ce qui complique le contrôle démocratique et peut renforcer la tendance à des solutions standardisées et moins adaptées.

À cela s'ajoute le fait que la centralisation ne s'opère souvent pas par un transfert clair de compétences, mais par des enchevêtrements. De telles tâches communes et financements mixtes brouillent les responsabilités entre les différents niveaux de l'État. Cela rend le contrôle politique plus difficile, affaiblit le principe d'équivalence fiscale et favorise des dépenses supplémentaires, parce que les bénéfices et les coûts de l'action publique ne se situent plus au même niveau.⁸ Or ce sont précisément ces responsabilités peu claires qui augmentent encore les besoins de coordination, de concertation et d'administration, et favorisent ainsi une nouvelle croissance administrative.

Du point de vue de l'ordre économique et institutionnel, une structure fédérale n'est donc pas seulement un héritage historique ; elle remplit une fonction essentielle. Elle limite la concentration du pouvoir, permet les comparaisons entre collectivités publiques, favorise la concurrence institutionnelle et augmente la probabilité que les prestations étatiques répondent davantage aux besoins réels de la population. À l'inverse, lorsque les compétences et l'exécution sont de plus en plus centralisées, on risque davantage de bureaucratie, des responsabilités plus diffuses et une perte de capacité d'adaptation politique et économique.

d. Prime salariale et distorsions sur le marché du travail

L'administration fédérale ne se contente pas de croître fortement ; elle paie aussi des salaires plus élevés que l'économie privée. Par rapport aux autres niveaux de l'État - cantons et communes - la sur-rémunération est particulièrement marquée au niveau fédéral. Entre 2020 et 2022, le revenu brut moyen d'une activité à plein temps dans l'administration fédérale s'élevait à 124'611 francs, contre 97'845 francs dans l'économie privée. Cela correspond à un écart brut d'environ 27'000 francs par an, soit près de 27 %.⁹

⁷ Christoph A. Schaltegger, Marc M. Winistörfer et Luca Fässler. Les enchevêtrements menacent le fédéralisme, Die Volkswirtschaft, septembre 2017, disponible sur : <https://dievolkswirtschaft.ch/de/2017/09/schaltegger-10-2017/> (consulté le 03.04.2026).

⁸ L'équivalence fiscale signifie que les bénéficiaires, les décideurs et les contributeurs aux coûts des prestations publiques doivent, dans la mesure du possible, coïncider. Cela est important, car les prestations publiques sont alors décidées et financées là où leur utilité se manifeste également. Cela permet de réduire les incitations inappropriées et la dilution des responsabilités.

⁹ Frederik Blümel, Marco Portmann et Christoph A. Schaltegger. Emploi public et parapublic en Suisse 2025 : urbanisation et croissance de l'État, IWP Policy Papers, n° 26, juin 2025, Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP), disponible sur : <https://www.iwp.swiss/paper/staatliche-und-staatsnahe-beschaef-tigung-in-der-schweiz/text.html> (consulté le 02.04.2026).

Même si l'on durcit fortement cette comparaison et que l'on ne met plus en parallèle que des personnes aussi semblables que possible, l'avantage salarial de la Confédération subsiste. Une étude de l'IWP arrive, dans cette comparaison ajustée, à une prime salariale de 11,7 % sur la base de l'Enquête suisse sur la population active (ESPA) et de 13,9 % sur la base de l'Enquête suisse sur la structure des salaires (ESS). Ces résultats concordent avec ceux d'une étude antérieure, qui constatait déjà un écart de salaire de 11,6 %.¹⁰ La Confédération ne paie donc pas davantage uniquement parce qu'elle emploie une proportion supérieure à la moyenne de spécialistes très qualifiés. Même à profils comparables, un supplément salarial significatif subsiste.¹¹

Une telle prime salariale est problématique pour au moins trois raisons :

- Premièrement, elle fausse le marché du travail. Lorsque la Confédération paie systématiquement des salaires plus élevés que les employeurs privés pour des profils comparables, elle attire la main-d'oeuvre non pas principalement grâce à une meilleure adéquation, mais en raison d'un niveau de rémunération artificiellement plus élevé. Dans les domaines touchés par une pénurie de personnel qualifié, cela renforce la concurrence pour les talents au détriment du secteur privé. Les entreprises doivent soit augmenter leurs salaires, soit renoncer à des collaborateurs qualifiés. Dans les deux cas, les conséquences sont négatives pour l'économie: des coûts salariaux plus élevés affaiblissent la compétitivité, tandis que les postes vacants freinent la croissance et l'innovation. Si les besoins en main-d'oeuvre qualifiée ne peuvent pas être couverts sur le marché intérieur, la pression augmente en faveur d'un recrutement accru à l'étranger. La concurrence étatique pour des travailleurs rares contribue ainsi indirectement à une immigration plus forte et à une croissance démographique supplémentaire.
- Deuxièmement, la prime salariale conduit à une allocation inefficace du travail. Dans une économie de marché qui fonctionne, les travailleurs devraient aller là où leur activité apporte la contribution productive la plus élevée. Si l'État verse toutefois des salaires supérieurs à la moyenne, des personnes rejoignent l'administration alors que leur utilité serait plus grande dans des entreprises exportatrices, innovantes ou particulièrement créatrices de valeur. Le salaire perd ainsi une partie de sa fonction de signal de rareté et de productivité et devient l'expression d'un pouvoir de marché étatique.
- Troisièmement, cette prime salariale entraîne des coûts fiscaux et des effets salariaux indirects. Si des salaires plus élevés ne sont pas justifiés par une performance correspondante, il en résulte des coûts supplémentaires finalement supportés par les contribuables et les entreprises. En parallèle, la pression augmente sur les autres niveaux étatiques et sur les entreprises proches de l'État pour qu'ils rémunèrent eux aussi plus généreusement. Une spirale salariale peut ainsi se développer dans certains segments, sans qu'elle s'accompagne d'un gain de productivité correspondant.

La prime salariale n'est donc pas un simple détail de politique du personnel, mais un problème relevant de l'ordre économique : elle fausse le marché du travail, détourne des spécialistes rares vers des secteurs moins productifs et génère des coûts supplémentaires pour l'économie et pour les contribuables.

¹⁰ Marco Portmann, Christoph A. Schaltegger et Frederik Blümel. Prime salariale des employés de l'État : les salaires de l'administration à la loupe. Une nouvelle analyse pour la Suisse, IWP Policy Papers, n° 8, février 2023, Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP), disponible sous : <https://www.iwp.swiss/eine-praemie-fuer-staatsangestellte-verwaltungsloehne-unter-der-lupe/> (consulté le 02.04.2026).

¹¹ L'analyse des salaires repose sur une procédure en deux étapes. Dans un premier temps, pour chaque employé de l'administration publique, on identifie dans le secteur privé un profil comparable à l'aide d'une méthode dite de « matching ». La comparaison ne porte donc pas sur des employés quelconques, mais sur des profils aussi comparables que possible, notamment en termes de formation, de domaine professionnel, d'ancienneté et d'autres caractéristiques déterminantes pour le salaire. Dans un second temps, l'écart salarial subsistant entre ces « jumeaux statistiques » est estimé au moyen de méthodes économétriques.

e. Échec politique et solution institutionnelle

Le Conseil fédéral reconnaît lui-même le problème de la croissance administrative : dans sa réponse à la motion 15.3368 « Stop aux coûts de personnel de la Confédération », il relève que l'administration fédérale a fortement augmenté ces dernières années et partage explicitement les inquiétudes suscitées par cette évolution. Pourtant, le Parlement n'est jusqu'à présent pas parvenu à limiter cette croissance de manière efficace.¹²

Cette évolution n'a rien de surprenant. La politique et l'administration n'ont que des incitations restreintes à s'autolimiter. Pour les responsables politiques, des tâches et programmes supplémentaires signifient davantage de pouvoir et d'influence ; pour l'administration, davantage de postes, de compétences et d'importance. La croissance administrative n'est donc pas seulement l'expression de nouvelles tâches étatiques, mais aussi le résultat d'un échec politique systémique. Il n'est dès lors guère étonnant que l'autorégulation fonctionne mal. Ceux qui profitent de l'expansion de l'État n'ont que peu d'incitations à la freiner eux-mêmes. Des appels à la retenue ne suffisent donc pas. Il faut des règles institutionnelles contraignantes, inscrites au niveau constitutionnel.

La logique est la même que pour le frein à l'endettement, qui a fait ses preuves : lorsque les incitations poussent durablement à l'expansion, il faut une règle contraignante qui s'y oppose de manière institutionnelle. La réponse cohérente à ce problème est donc le frein à l'administration. Il limite efficacement la croissance de l'administration fédérale et garantit que les nouveaux postes et les nouvelles structures devront à l'avenir être examinés avec plus de rigueur, mieux priorisés et conçus plus efficacement.

¹² Voir à ce sujet notamment l'initiative parlementaire [22.465](#), le postulat [15.3704](#), ainsi que les motions [22.3957](#), [22.3717](#), [19.4393](#), [18.4090](#), [17.3537](#), [15.3494](#), [15.3368](#) et [15.3224](#).

2. Mécanisme du frein à l'administration

Initiative populaire fédérale « Pour un juste équilibre entre l'administration fédérale et la population (frein à l'administration) »

La Constitution fédérale¹³ est modifiée comme suit :

Art. 126a Dépenses de personnel

¹ Les dépenses totales de personnel de l'administration fédérale centrale et décentralisée ne peuvent augmenter, en pourcentage, plus fortement que le salaire médian suisse. Les dépenses engagées pour confier des tâches administratives à des organisations et à des personnes de droit public ou de droit privé sont ajoutées aux dépenses de personnel.

² La limitation des dépenses de personnel ne s'applique pas au domaine des Écoles polytechniques fédérales ni à la Haute école fédérale en formation professionnelle.

³ L'Assemblée fédérale peut décider une augmentation des dépenses de personnel si celle-ci est nécessaire pour faire face à une grave perturbation de l'ordre public ou de la sécurité intérieure ou extérieure.

Art. 159, al. 3, let. d

³ Requièrent toutefois l'approbation de la majorité des membres de chacun des deux conseils :

d. l'augmentation des dépenses de personnel au sens de l'art. 126a, al. 3.

*Art. 197, ch. 17*¹⁴

17. Dispositions transitoires relatives à l'art. 126a (Dépenses de personnel)

¹ L'art. 126a s'applique pour la première fois aux comptes d'État du troisième exercice suivant son adoption par le peuple et les cantons.

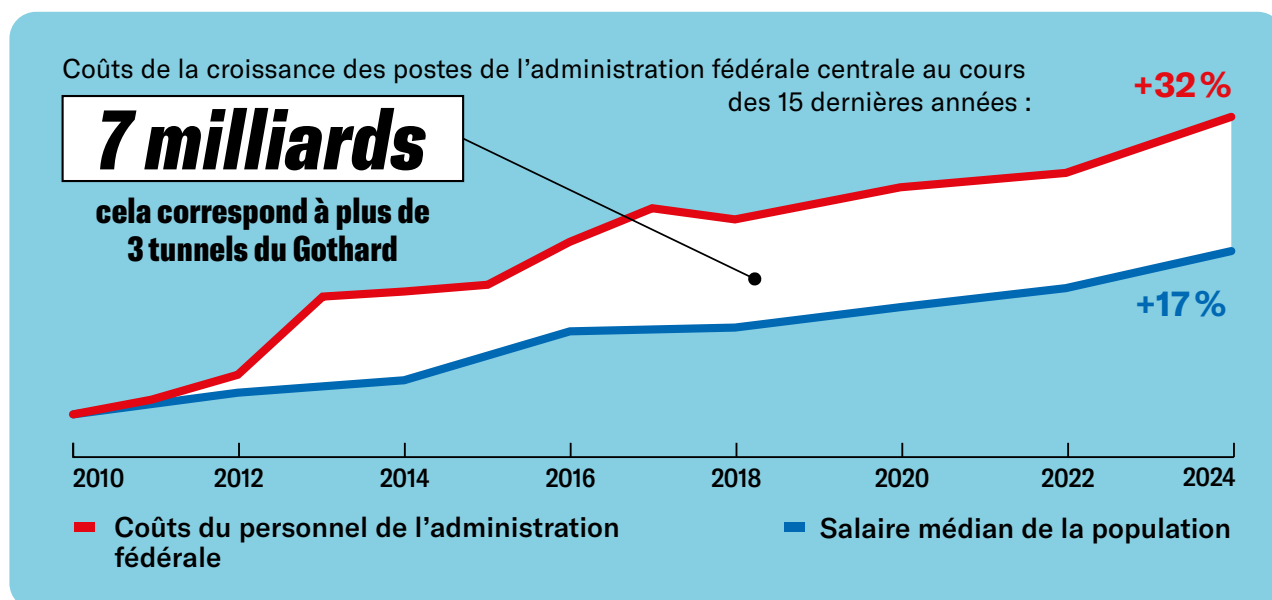
² L'Assemblée fédérale édicte les dispositions d'exécution relatives à l'art. 126a au plus tard jusqu'au 1er janvier de la deuxième année suivant son adoption par le peuple et les cantons. Si les dispositions d'exécution n'entrent pas en vigueur dans ce délai, le Conseil fédéral les édicte sous la forme d'une ordonnance. L'ordonnance s'applique jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions d'exécution édictées par l'Assemblée fédérale.

¹³ RS 101

¹⁴ Le chiffre définitif de cette disposition transitoire sera fixé par la Chancellerie fédérale après la votation populaire.

a. Le couplage au salaire médian

L'initiative repose sur un couplage entre les dépenses de personnel de l'administration fédérale centrale¹⁵ et décentralisée, d'une part, et le salaire médian, d'autre part. Les dépenses de personnel de l'administration fédérale ne peuvent pas augmenter, en pourcentage, plus fortement que le salaire médian suisse. La Confédération ne pourrait ainsi faire croître les salaires de l'administration fédérale qu'en parallèle au salaire médian, tout en stoppant la croissance des effectifs. Si le frein à l'administration avait été en vigueur dès 2010, environ 7 milliards de francs de dépenses additionnelles de personnel de l'administration fédérale centrale, y compris pour des consultants externes, auraient été évités jusqu'en 2024. Cela correspond, selon le mécanisme décrit ci-dessus, au coût de la croissance des effectifs depuis 2010 (voir le graphique ci-dessous). La Confédération pourrait tout aussi bien soustraire les salaires administratifs excessifs au niveau fédéral à une hausse annuelle calquée sur celle du salaire médian et affecter les moyens ainsi libérés, dans le cadre des règles du frein à l'administration, à la croissance des effectifs. La manière dont elle utilise ses ressources financières lui reste toutefois libre. Une chose est claire : le frein à l'administration pose des limites efficaces à la croissance incontrôlée de l'administration.



Source : Administration fédérale des finances (AFF), budget fédéral, portail de données de la Confédération, calculs et présentation sur la base des données qui y sont publiées. Office fédéral de la statistique (OFS).

Le choix du salaire médian s'explique par le fait qu'au vu de l'ampleur actuelle de l'administration fédérale centrale et décentralisée, et pour autant qu'on ne vise pas une extension supplémentaire de la réglementation, il n'existe pas de raison économique convaincante de poursuivre la croissance des effectifs fédéraux. Cela vaut d'autant plus que, dans le système fédéral suisse, les tâches publiques dont l'ampleur croît avec l'augmentation de la population ou de l'activité économique - par exemple l'école, les sapeurs-pompiers ou les hôpitaux - relèvent en grande partie des cantons et des communes et ne constituent donc pas une justification objective à une croissance supplémentaire du personnel au niveau fédéral.

¹⁵ L'administration fédérale centrale comprend les départements et leurs offices, ainsi que la Chancellerie fédérale. Par administration fédérale décentralisée, on entend en revanche les unités administratives de la Confédération dotées d'une autonomie organisationnelle ou juridique en dehors de cette administration centrale, pour autant qu'elles soient rattachées à la Confédération et qu'elles n'exercent pas principalement d'activités sur le marché.

Au contraire : compte tenu de la numérisation croissante et des effets d'échelle¹⁶, on pourrait plutôt s'attendre à ce que les tâches administratives puissent être accomplies de manière plus productive et que les besoins en personnel ainsi que les dépenses correspondantes diminuent en termes réels au lieu d'augmenter.

Alors que le frein à l'endettement garantit l'équilibre entre recettes et dépenses, la croissance de l'administration n'est pas directement soumise à un instrument d'équilibrage. C'est précisément ce que crée la modification constitutionnelle proposée. La proximité du frein à l'administration avec le frein à l'endettement apparaît aussi dans la systématique de la Constitution fédérale : alors que le frein à l'administration serait inscrit à l'art. 126a Cst., le frein à l'endettement est prévu à l'art. 126 Cst.

Le mécanisme institutionnel proposé vise à assurer un équilibre entre l'évolution des dépenses de personnel de l'administration fédérale et l'évolution générale des salaires en Suisse. Il préserve en même temps la flexibilité et la capacité d'action nécessaires de l'État, car il ne prescrit ni postes individuels ni unités organisationnelles déterminées ; il se limite à coupler la croissance des dépenses de personnel de l'administration fédérale centrale et décentralisée à celle des salaires. Comme pour le frein à l'endettement, l'objet de la règle n'est donc pas le pilotage de structures particulières, mais uniquement la limitation de la croissance des dépenses.

¹⁶ Les effets d'échelle désignent les avantages de coûts qui apparaissent lorsqu'une prestation est réalisée à plus grande échelle et que les coûts fixes se répartissent sur un plus grand nombre d'unités. Il en résulte une diminution des coûts moyens par unité.

b. Prise en compte de l'administration fédérale centrale et décentralisée

L'initiative couvre à la fois l'administration fédérale centrale et l'administration fédérale décentralisée. Faute de quoi, le législateur aurait l'incitation à attribuer de nouvelles tâches précisément à la catégorie d'unités administratives qui ne serait pas couverte. Cela irait à l'encontre de l'objectif de l'initiative.

Avec le frein à l'administration, la croissance du personnel de l'administration fédérale décentralisée devrait être intégrée à la planification financière globale de la Confédération. Les effectifs et les coûts du personnel de l'administration décentralisée seraient ainsi recensés de manière plus systématique, pilotés dans une logique d'ensemble et empêchés de s'étendre de manière excessive.

L'administration fédérale centrale se compose des départements (art. 2, al. 2, LOGA) avec leurs subdivisions internes - à l'exclusion des unités qui leur sont administrativement rattachées (art. 2, al. 3, LOGA) - ainsi que de la Chancellerie fédérale. Font en outre partie de l'administration fédérale les unités administrativement rattachées à un département ou à la Chancellerie fédérale, c'est-à-dire ce que l'on appelle l'administration fédérale décentralisée. Le périmètre de cette administration décentralisée comprend exhaustivement les catégories d'unités administratives énumérées à l'art. 7a, let. a à d, OLOGA. En font partie :

- i. les commissions extraparlémentaires au sens de l'art. 57a LOGA ;
- ii. les unités administratives sans personnalité juridique, autonomisées sur le plan organisationnel par la loi ;
- iii. les corporations, fondations et établissements de droit public créés par la loi et dotés de la personnalité juridique, pour autant qu'ils ne fournissent pas principalement des prestations sur le marché ;
- iv. ainsi que les sociétés anonymes contrôlées par la Confédération en capital et en voix, pour autant qu'elles ne fournissent pas principalement des prestations sur le marché.

En revanche, ne font pas partie de l'administration fédérale les formations de milice de l'armée, c'est-à-dire les troupes qui ne constituent pas des formations professionnelles. Les tribunaux fédéraux ne font pas non plus partie de l'administration fédérale.¹⁷

¹⁷ Adapté de : Sägemesser Thomas, Commentaire de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), 2e éd., Berne, 2022.

c. La clause relative aux consultants

La deuxième phrase du texte de l'initiative précise que « sont ajoutées aux dépenses de personnel [...] les dépenses engagées pour confier des tâches administratives à des organisations et à des personnes de droit public ou de droit privé ». Il est ainsi garanti que l'administration reste soumise au plafond financier de l'initiative même lorsqu'elle externalise des tâches administratives. L'externalisation pourrait être développée dans la mesure où elle devrait être compensée par une réduction équivalente des coûts de personnel internes à l'administration. Inversement, l'initiative laisse aussi une marge pour que l'administration fédérale réinternalise à l'avenir des activités qu'elle externalise aujourd'hui, pour autant que les exigences du frein à l'administration soient respectées. L'externalisation à des prestataires externes, par exemple pour des services de communication ou des expertises, demeure possible.

d. Exception pour le domaine des EPF et la Haute école fédérale en formation professionnelle

Le frein à l'administration vise à garantir l'équilibre entre l'État et la population productive, autrement dit à contenir une croissance administrative excessive afin de préserver les facteurs clés de succès du modèle suisse. Or les institutions de formation fortes et la recherche constituent précisément un pilier essentiel du succès de la Suisse. C'est pourquoi le texte de l'initiative prévoit une exception pour le domaine des EPF ainsi que pour la Haute école fédérale en formation professionnelle.

Le domaine des EPF comprend les deux Écoles polytechniques fédérales de Zurich (EPF Zurich) et de Lausanne (EPFL), ainsi que les quatre établissements de recherche suivants : l'Institut Paul Scherrer (PSI), l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL), le Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche (Empa) et l'Institut fédéral suisse des sciences et technologies de l'eau (Eawag).

e. Clause d'exception pour garantir la capacité d'action en cas de crise

À l'instar du frein à l'endettement, qui a fait ses preuves, le frein à l'administration comporte une clause d'exception. Celle-ci prévoit que les Chambres fédérales puissent décider des exceptions à la majorité absolue. Cela vaut notamment lorsqu'une telle mesure est nécessaire pour faire face à une grave perturbation de l'ordre public ou de la sécurité intérieure ou extérieure.

Cette formulation s'inspire de l'art. 159 Cst., qui constitue la base de l'adoption d'ordonnances ou de décisions urgentes, et vise des développements extraordinaires, non maîtrisables. Sont visées en particulier les perturbations graves de l'ordre public ou de la sécurité intérieure ou extérieure déjà survenues ou imminentes. On peut penser à des situations telles qu'une urgence sanitaire (par exemple une pandémie), une guerre ou une catastrophe naturelle, afin que le Parlement puisse contribuer à la gestion de la crise en autorisant une hausse des dépenses de personnel. La notion de « faire face » figurant dans le texte de l'initiative implique deux choses : premièrement, l'augmentation des dépenses de personnel doit être propre et nécessaire à atténuer la perturbation ; deuxièmement, une fois la situation extraordinaire levée, il faut revenir au niveau de dépenses antérieur. Il appartiendra au législateur de définir les éventuels mécanismes de compensation.

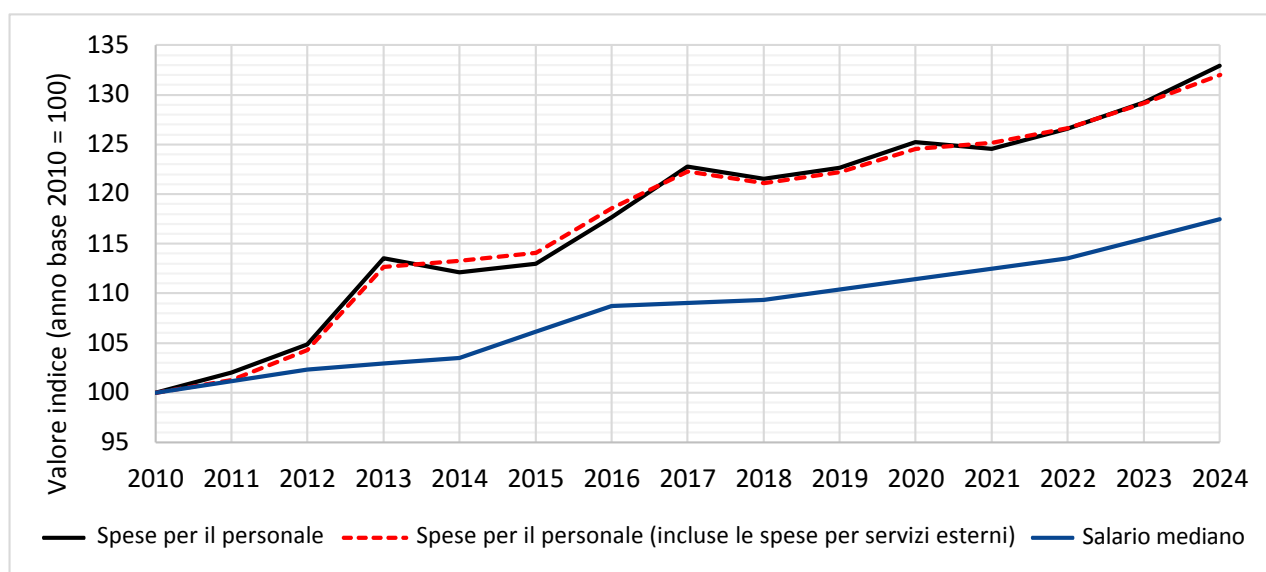
f. Sens et finalité des dispositions transitoires

Les dispositions transitoires prévoient que le frein à l'administration s'applique pour la première fois aux comptes d'État de la troisième année suivant son adoption par le peuple et les cantons. Cela tient au fait qu'en cas d'acceptation à l'automne, le processus budgétaire serait déjà bien avancé et que les dispositions d'exécution feraient encore défaut. Une application immédiate perturberait fortement le processus budgétaire parlementaire. Le délai prévu laisse suffisamment de temps pour adapter la loi sur les finances de la Confédération (LFC) ou adopter d'autres dispositions d'exécution, tout en respectant le calendrier budgétaire ordinaire. Si le Parlement ne parvient pas à adopter la loi d'exécution dans un délai d'au moins un an et trois mois, le Conseil fédéral devra édicter les dispositions d'exécution par voie d'ordonnance. Celles-ci s'appliqueront jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions d'exécution adoptées par l'Assemblée fédérale.

3. Effets du frein à l'administration

Le frein à l'administration agit directement sur la croissance des effectifs et des dépenses de l'administration fédérale. Son effet premier consiste à freiner cette trajectoire expansionniste et à lier l'évolution des dépenses de personnel à celle des salaires en Suisse. Un regard rétrospectif sur la période depuis 2010 montre l'ampleur potentielle de cet effet : jusqu'en 2024, les dépenses de personnel de la Confédération ont progressé nettement plus vite que l'évolution générale des salaires en Suisse. Alors que les charges de personnel ont augmenté de 33 % depuis 2010 - respectivement de 32 % en incluant les dépenses externes -, le salaire médian n'a progressé que de 17,2 % sur la même période. Si le frein à l'administration avait déjà existé durant cette période, la croissance de l'administration fédérale aurait ainsi été presque deux fois moindre.

Évolution des charges de personnel et du salaire médian depuis 2010



Source : Administration fédérale des finances (AFF), budget fédéral, portail de données de la Confédération, ainsi qu'Enquête suisse sur la structure des salaires (ESS), calculs et présentation propres fondés sur les données qui y sont publiées.

<https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/579/fr>

Mais son effet ne s'arrête pas là. Le frein à l'administration n'influence pas seulement le niveau des dépenses de personnel ; il modifie aussi les incitations pesant sur la politique et sur l'administration. Il accroît la pression de justification pour la création de nouveaux postes, freine la tendance à une réglementation supplémentaire et à une centralisation accrue et renforce la nécessité de fixer des priorités politiques. Il produit ainsi, au-delà de la seule limitation des dépenses, des effets positifs plus larges, détaillés ci-après.

a. Une règle institutionnelle efficace

Le frein à l'administration repose sur une logique qui a déjà fait ses preuves en Suisse. Le frein à l'endettement montre que des règles institutionnelles contraignantes peuvent limiter efficacement les incitations politiques à l'expansion. C'est précisément parce que ces règles ne misent pas sur une retenue volontaire, mais fixent des limites claires, qu'elles déploient un effet disciplinaire. Les recherches empiriques récentes sur le frein à l'endettement montrent qu'il a nettement réduit le ratio de dette de la Confédération, sans pour autant nuire de manière aux investissements.¹⁸

On peut en tirer un enseignement important pour le frein à l'administration : des règles bien conçues ne conduisent pas à des coupes aveugles, mais avant tout à plus de discipline, à une meilleure justification des choix et à une priorisation plus claire. C'est précisément là que réside leur valeur du point de vue de l'ordre économique et institutionnel. Lorsque les incitations poussent systématiquement à l'expansion, il faut une barrière institutionnelle qui limite cette tendance de manière fiable.

b. Incitations aux gains d'efficience et à la numérisation de l'administration

Le frein à l'administration accroît la pression en faveur d'une exécution plus efficiente des tâches existantes. Lorsque le recrutement de personnel supplémentaire cesse d'être la voie la plus simple, les améliorations organisationnelles gagnent en importance. L'administration doit alors examiner de manière plus approfondie comment simplifier les processus, réduire les doublons et accomplir les tâches avec les ressources disponibles.

Le frein à l'administration crée ainsi des incitations à la numérisation, à la standardisation et à l'amélioration des processus. Il oblige à penser davantage en termes de productivité et d'efficience qu'en termes d'augmentation des effectifs. C'est pourquoi il n'est pas seulement un instrument de freinage financier, mais aussi un instrument de réforme : il contribue à rendre l'administration fédérale plus légère, plus performante et plus adaptable.

¹⁸ Przemyslaw Brandt, Lukas Mair, Martin Mosler et Christoph A. Schaltegger. Le frein à l'endettement suisse : effets empiriques sur le taux d'endettement et les catégories de dépenses, Perspectives de politique économique, vol. 26, n° 2, 2025, p. 113–163, disponible sur : <https://doi.org/10.1515/ppw-2025-0008> (consulté le 04.04.2026).

c. Moins de réglementation et de bureaucratie

Par rapport aux cantons et aux communes, l'activité de l'administration fédérale se concentre dans une mesure supérieure à la moyenne sur la réglementation, l'édiction de normes ainsi que les tâches de contrôle et d'exécution qui y sont liées. La Confédération fixe, dans de nombreux domaines politiques, le cadre juridique et surveille son respect. Cette fonction réglementaire s'accompagne inévitablement d'une charge administrative et de besoins de personnel correspondants.

La limitation des dépenses de personnel apporte ici un contrepoids important. Si l'administration fédérale ne dispose plus indéfiniment de ressources humaines supplémentaires, sa capacité à étendre continuellement ses activités réglementaires et à créer de nouvelles obligations de contrôle et de rapport s'en trouve aussi limitée. La réglementation devient ainsi davantage une question de priorités politiques.

La politique et l'administration sont en même temps davantage appelées à examiner de manière critique les réglementations existantes, à simplifier les procédures et à supprimer les charges administratives inutiles. De cette manière, le frein à l'administration contribue à une réglementation plus ciblée et à une réduction de la bureaucratie pesant sur la population et les entreprises.

d. Moins de concurrence avec l'économie privée

Le frein à l'administration limiterait la marge d'expansion des effectifs fédéraux et réduirait ainsi la pression sur le marché du travail. C'est important, car la Confédération n'est pas seulement un grand employeur, elle est aussi un employeur particulièrement attractif. Lorsque l'État peut offrir des salaires plus élevés pour des profils comparables tout en créant continuellement de nouveaux postes, il intensifie la concurrence pour les spécialistes rares au détriment du secteur privé.

Le frein à l'administration atténuerait cette évolution en empêchant une expansion continue des effectifs. Le risque que la Confédération détourne de la main-d'œuvre de secteurs où sa contribution productive serait plus forte pour l'innovation, la compétitivité et la création de valeur s'en trouverait réduit. Le frein à l'administration produit donc aussi un effet indirect en matière de marché du travail : il réduit les distorsions, atténue la pression salariale et améliore l'allocation de spécialistes rares.

e. Moins de centralisation des tâches et des compétences

Le frein à l'administration s'oppose également à la centralisation rampante. De nouvelles tâches fédérales impliquent en règle générale du personnel supplémentaire, de nouvelles unités, davantage de coordination et des charges d'exécution accrues. Si l'extension des effectifs est limitée institutionnellement, le seuil pour reprendre de nouvelles tâches et de nouvelles compétences au niveau fédéral augmente lui aussi automatiquement.

C'est précisément ce qu'indique aussi le Conseil fédéral dans son rapport sur le postulat 15.3704. Il y relève en substance que des exigences plus strictes pour l'augmentation des effectifs impliquent simultanément des exigences plus élevées pour la création de nouvelles tâches étatiques et contribuent ainsi indirectement à réduire la densité réglementaire. Un frein à l'administration n'agit donc pas seulement contre la croissance des effectifs et contre la réglementation ; il agit aussi indirectement contre la tendance à concentrer toujours davantage de compétences au niveau fédéral. Il renforce ainsi le fédéralisme et rend plus difficile le glissement progressif des pouvoirs et des tâches vers Berne.

f. Une plus grande marge de manoeuvre pour d'autres usages

Le frein à l'administration crée une marge de manoeuvre budgétaire. Les moyens qui ne sont pas consacrés à des postes supplémentaires, à de nouvelles unités administratives ou à des mandats externes peuvent être affectés à d'autres fins. Ils peuvent servir à financer des tâches prioritaires de l'État, à réduire la dette ou à être restitués aux entreprises et aux ménages privés sous la forme d'impôts et de taxes plus faibles.

Cet aspect est central dans un contexte de finances publiques limitées. Chaque franc qui va à l'extension de l'administration n'est plus disponible ailleurs. Le frein à l'administration oblige donc à rendre visibles les coûts d'opportunité.¹⁹ Il renforce la conscience du fait que la croissance administrative n'est jamais gratuite, mais qu'elle évince toujours d'autres usages possibles.

g. Davantage de priorisation

L'un des principaux avantages du frein à l'administration est qu'il impose une véritable hiérarchisation des priorités. En l'absence de limite institutionnelle, il est souvent possible d'ajouter simplement de nouvelles tâches, de nouveaux programmes et de nouveaux postes. Avec un frein à l'administration, cela devient plus difficile. Quiconque souhaite obtenir des ressources humaines supplémentaires doit démontrer de manière plus convaincante pourquoi elles sont nécessaires et quels autres projets devront passer au second plan.

Cela renforce la responsabilité politique. Les nouveaux postes et les nouvelles structures ne deviennent plus la norme, mais des projets soumis à une exigence de justification accrue. Le frein à l'administration induit ainsi un changement de culture : on passe de l'extension automatique à une logique davantage fondée sur la justification, la pondération et la concentration sur l'essentiel.

¹⁹ Les coûts d'opportunité désignent le bénéfice de la meilleure alternative à laquelle on renonce. Lorsque des ressources sont utilisées pour développer l'administration, les coûts d'opportunité correspondent au bénéfice qui aurait été généré si ces mêmes ressources avaient été affectées, par exemple, au désendettement, à des baisses d'impôts ou à des investissements dans d'autres domaines.

4. Pièges intellectuels et faux raisonnements (Q&R)

Dans le débat sur le frein à l'administration, certaines objections paraissent plausibles au premier abord, mais ne résistent pas à un examen plus attentif. Beaucoup de ces arguments reposent sur des pièges intellectuels ou sur des raisonnements fallacieux. Les objections les plus fréquentes sont reprises ci-dessous et replacées dans leur contexte.

« Le véritable problème se situe au niveau des cantons et des communes »

Il est vrai qu'il existe aussi, au niveau cantonal et communal, de fortes dynamiques de croissance. Mais cela ne constitue pas un argument contre un frein à l'administration au niveau fédéral ; c'est au contraire une raison supplémentaire de prendre au sérieux les mécanismes de limitation institutionnelle. Si des incitations à l'expansion existent à plusieurs niveaux de l'État, il ne s'ensuit pas qu'il faille rester inactif au niveau fédéral. Il résulte au contraire que le besoin d'agir y est lui aussi réel.

En outre, la Confédération reste particulièrement importante du point de vue de l'ordre politique et économique. Elle fixe des standards, édicte des réglementations, reprend de nouvelles tâches et influence, par sa taille, ses salaires et son rayonnement politique, l'évolution aux autres niveaux de l'État. Une limitation au niveau fédéral ne remplace donc pas des réformes dans les cantons et les communes, mais constitue néanmoins un pas important.

« Avant son introduction, on augmenterait simplement encore rapidement les dépenses de personnel »

L'idée selon laquelle le législateur utiliserait systématiquement le délai transitoire pour accroître encore massivement les dépenses de personnel repose sur l'hypothèse d'une volonté délibérée de contourner une décision populaire claire. Un tel comportement serait politiquement très problématique et difficilement défendable du point de vue institutionnel. Il contredirait ouvertement le sens de la règle et serait, à ce titre, difficile à légitimer. Un tel pas serait en outre rapidement visible et politiquement attaquant, compte tenu de l'écart par rapport à la planification financière et du personnel en vigueur jusqu'alors.

Même si certaines dépenses étaient encore avancées avant l'entrée en vigueur, le point décisif resterait inchangé : le frein à l'administration ne produit pas un effet ponctuel, mais durable. Son utilité ne réside pas dans l'exclusion de toute réaction à court terme, mais dans la limitation durable, à moyen et long terme, de la croissance de l'administration fédérale.

« L'administration contournera simplement la règle par l'externalisation »

Cette objection serait sérieuse si la règle ne visait que le personnel fédéral classique. C'est précisément pour cette raison qu'il est important d'inclure non seulement les dépenses de personnel de l'administration fédérale centrale et décentralisée, mais aussi les dépenses engagées pour confier des tâches administratives à des organisations et à des personnes externes. Un simple contournement par l'externalisation devient ainsi beaucoup plus difficile.

« La clause relative aux consultants ne fait que créer de la bureaucratie supplémentaire et n'en vaut donc pas la peine »

Cette objection passe à côté de l'essentiel. La clause relative aux consultants n'a pas pour but d'empêcher des externalisations ou des réinternalisations judicieuses, mais de garantir que le frein à l'administration ne puisse pas être contourné par de simples déplacements comptables. Ce qui compte, c'est la charge financière liée aux tâches administratives, et non le fait qu'elle résulte de personnel interne ou de tiers externes. Sans cette règle, il existerait une incitation à transférer les tâches administratives vers l'extérieur sans que l'activité étatique réelle ne change et que le but soit atteint.

En même temps, la flexibilité organisationnelle demeure. Une réinternalisation reste possible, pour autant que les exigences financières soient respectées. Le fait que cela puisse être pertinent est d'ailleurs démontré par la Confédération elle-même : entre 2015 et 2019, l'internalisation a certes entraîné 476 postes supplémentaires, mais a globalement réduit les coûts et diminué les risques, parce que le savoir-faire est resté en interne. L'effort supplémentaire de recensement est donc justifié, car il garantit la crédibilité et l'efficacité du frein à l'administration.

« L'administration fédérale ne serait alors plus un employeur attractif »

Cette objection ne convainc pas non plus. Selon l'analyse du problème, la Confédération verse aujourd'hui, même pour des profils comparables, une part salariale supplémentaire d'environ 12 %. Même si cette sur-rémunération devait diminuer avec le temps, l'administration fédérale resterait compétitive sur le marché du travail.

En outre, l'attractivité d'un employeur ne dépend pas uniquement du salaire. La sécurité de l'emploi, les conditions de travail, la conciliation entre vie professionnelle et vie privée ainsi que l'intérêt du contenu des tâches jouent également un rôle important. Le frein à l'administration ne rend donc pas la Confédération inattractive ; il limite seulement la possibilité de se découpler durablement du reste du marché du travail par des dépenses de personnel croissant plus rapidement que partout ailleurs. Il contribue ainsi à rétablir des conditions de concurrence plus équitables entre le secteur public et l'économie privée.

« Le frein à l'administration revient à tailler l'État à la hache »

Le frein à l'administration n'exige pas un démantèlement de l'État et n'interdit pas non plus des tâches judicieuses. Il ne limite que la croissance des dépenses de personnel. L'État conserve sa capacité d'action, mais les nouveaux postes et les nouvelles structures devront à l'avenir être rendus possibles dans le cadre de limites financières claires et par une véritable priorisation.

Le frein ne vise donc pas un État fonctionnel, mais le caractère devenu évident de l'expansion administrative. Il ne s'agit pas d'un automatisme de réduction, mais d'un instrument de discipline. C'est précisément pour cela qu'il est comparable au frein à l'endettement : celui-ci n'a pas rendu l'État incapable d'agir, mais l'a obligé à davantage de priorisation.

²⁰ Contrôle parlementaire de l'administration (CPA). Collaborateurs externes de l'administration fédérale : évaluation sommaire dans le cadre d'un suivi. Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention des commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des États, BBI 2020 2399, juillet 2019, disponible sur : <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/579/de> (consulté le 04.04.2026).

« Avec un tel frein, la qualité des prestations étatiques baissera automatiquement »

Davantage de personnel ne signifie pas automatiquement de meilleures prestations. Dans bien des domaines, des postes supplémentaires peuvent aussi conduire à plus de coordination interne, à davantage d'interfaces et à plus de bureaucratie. Sans priorisation ni pression sur l'efficacité, la croissance n'est pas une garantie de qualité.

Une règle de limitation peut au contraire renforcer l'incitation à mieux organiser les prestations, à simplifier les processus et à affecter les moyens là où ils produisent le plus grand bénéfice. La véritable question n'est donc pas de savoir si l'État peut croître sans limite, mais s'il utilise les moyens disponibles avec la plus grande efficacité possible. Dès lors que l'État peut, dans de nombreux domaines, exploiter des effets d'échelle et numériser ses processus, il existe peu d'arguments en faveur de l'idée qu'un frein à l'administration nuirait à la qualité des prestations étatiques.

« Davantage d'administration est simplement la conséquence d'un monde plus complexe »

Le monde est devenu plus complexe. Il n'en découle toutefois pas automatiquement que toute complexité supplémentaire doive être traitée par davantage d'administration. Cette argumentation suppose implicitement que l'expansion de l'État constituerait la seule réponse concevable, ou la plus efficace. Or rien ne permet de l'affirmer.

La complexité peut aussi être abordée par la simplification, une meilleure répartition des compétences, la numérisation et une priorisation plus claire. Déduire directement d'une complexité sociale une croissance administrative revient à confondre le problème et la solution. C'est là qu'intervient le frein à l'administration. Il accroît la pression pour ne pas répondre réflexivement à la complexité par toujours plus de postes, de réglementation et de bureaucratie.

« Le problème se résoudra aussi sans règles rigides, grâce au bon sens politique »

C'est précisément cet espoir qui s'est révélé peu réaliste par le passé. La politique et l'administration n'ont que des incitations restreintes à s'autolimiter. Des tâches, des programmes et des postes supplémentaires créent de l'influence, des compétences et du poids institutionnel. Ceux qui profitent de la croissance se freinent rarement eux-mêmes de leur propre initiative.

C'est pourquoi, face à de telles incitations structurelles, il faut des règles institutionnelles. Le frein à l'administration n'est pas l'expression d'une méfiance à l'égard de certaines personnes, mais une réponse à un problème systémique. Il intervient précisément là où, d'expérience, le bon sens politique ne suffit pas.

5. Sources

Blankart, Charles B. 2017. *Les finances publiques dans la démocratie : une introduction à la science financière*. Neuvième édition entièrement révisée. Munich : Verlag Franz Vahlen.

Blümel, Frederik, Marco Portmann et Christoph A. Schaltegger. 2025. *Emploi public et parapublic en Suisse en 2025 : urbanisation et croissance de l'État*. IWP Policy Papers, n° 26. Institut de politique économique suisse (IWP). Disponible à l'adresse : <https://www.iwp.swiss/paper/staatliche-und-staatsnahe-beschaeftigung-in-der-schweiz/text.html>

Brandt, Przemyslaw, Lukas Mair, Martin Mosler et Christoph A. Schaltegger. 2025. *Le frein à l'endettement suisse : effets empiriques sur le ratio d'endettement et les catégories de dépenses*. Perspectives de politique économique 26, n° 2 : 113–163. Disponible à l'adresse : <https://doi.org/10.1515/pwp-2025-0008>

Eichenberger, Reiner, et David Stadelmann. 2025. *Government Failure as Failure of the Market for Politics*. Dans Elgar Encyclopedia of Public Choice, édité par Richard Jong-A-Pin et Christian Bjørnskov, 333–339. Cheltenham : Edward Elgar Publishing. Disponible à l'adresse : <https://doi.org/10.4337/9781802207750.00052>

Administration fédérale des finances AFF. 2024. *Budget fédéral, départements*. Disponible à l'adresse : https://www.data.finance.admin.ch/superset/dashboard/finances_de_la_confederation/

Frey, Bruno S., Lars P. Feld, Melanie Häner, Christoph A. Schaltegger et Gebhard Kirchgässner. 2024. *Politique économique démocratique : théorie et application*. 4e édition entièrement révisée. Munich : Éditions Franz Vahlen.

Hinterleitner, Markus, Christoph Knill et Yves Steinebach. 2024. *The Growth of Policies, Rules, and Regulations: A Review of the Literature and Research Agenda*. Regulation & Governance 18, n° 2 : 637–654. Disponible à l'adresse : <https://doi.org/10.1111/rego.12511>

Contrôle parlementaire de l'administration (CPA). 2019. *Collaborateurs externes de l'administration fédérale : brève évaluation dans le cadre d'un contrôle a posteriori*. Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention des commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des États. Feuille fédérale : 2399–2460. Disponible à l'adresse : <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/579/fr>

Portmann, Marco, Christoph A. Schaltegger et Frederik Blümel. 2023. *Prime salariale pour les fonctionnaires : les salaires de l'administration sous la loupe. Une nouvelle analyse pour la Suisse*. IWP Policy Papers, n° 8. Institut de politique économique suisse (IWP). Disponible à l'adresse : <https://www.iwp.swiss/eine-praemie-fuer-staatsangestellte-verwaltungsloehne-unter-der-lupe/>

Rühli, Lukas, Jürg Müller, Lukas Schmid, Eveline Hutter et Laurenz Grabher. 2023. *Croissance démesurée de l'État : quatre perspectives sur l'évolution de l'empreinte de l'État en Suisse*. Avenir Suisse. Disponible à l'adresse : https://cdn.avenir-suisse.ch/production/uploads/2023/04/staatlicher_fussabdruck_avenir_debatte.pdf

Schaltegger, Christoph A., Marc M. Winistörfer et Luca Fässler. 2017. *Les interdépendances menacent le fédéralisme*. La Vie économique. Disponible à l'adresse : <https://die-volkswirtschaft.ch/fr/2017/09/schaltegger-10-2017fr/>

Schelker, Mark. 2026. *Évolution de la réglementation au niveau fédéral et cantonal*. Exposé présenté lors de la 76e Conférence d'hiver des arts et métiers, Klosters, 16 janvier 2026. Disponible à l'adresse : https://www.sgv-usam.ch/media/c2md3p3s/20260116_gwk_winterkonferenz-2026_praes_schelker-m_de.pdf

Secrétariat d'État à l'économie (SECO). 2026. *RegMonitor : suivi de la charge réglementaire, obligations par catégorie d'obligations*. Disponible à l'adresse : <https://regmonitor.ch/group/OBLNUM>

Wattenhofer, Katrin, et Susanne Graf. 2023. *Monitoring de la bureaucratie 2022*. Pour le compte du Secrétariat d'État à l'économie SECO. LIEN. Disponible à l'adresse : <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/75736.pdf>

Contact pour toute question :

info@verwaltungsbremse.ch

Éditeur :

Alliance « Frein à l'administration »
Case postale, 3000 Berne 8

État :

Mai 2026