



Prévisions dans les messages du Conseil fédéral

Evaluation des analyses prospectives de l'impact des projets législatifs

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a étudié une cinquantaine de messages du Conseil fédéral. Il s'agissait d'évaluer comment les offices fédéraux anticipent les répercussions des projets législatifs (lois et crédits financiers). Pour cela, les offices disposent d'outils d'analyses d'impact. Ces outils doivent leur permettre d'opter pour la meilleure variante et la mesure la plus appropriée, mais également d'informer le public et les parlementaires de manière fiable et transparente.

Or, cela n'est pas toujours le cas. En 2008 par exemple, la réforme de l'imposition des entreprises II dont les pertes fiscales ont été largement sous-estimées dans le message du Conseil fédéral a fait grand bruit. Cette erreur d'estimation est en grande partie à l'origine de cette évaluation du CDF. Une évaluation qui montre que les outils d'analyses d'impact sont insuffisamment utilisés et que, lorsqu'ils le sont, peuvent conduire à des résultats dont la pertinence prête à caution.

Une qualité qui laisse à désirer

Premier constat, la diversité des instruments à disposition des offices fédéraux complique leur travail. Ils ne savent pas toujours quel niveau d'approfondissement, ni quel instrument utiliser. En termes de formation, seuls 44 % des unités de l'administration fédérale ont inscrit depuis 2004 les collaborateurs concernés par ces outils d'analyse aux cours dispensés par l'Office fédéral de la justice. De plus, le contrôle de la qualité des analyses d'impact est lacunaire.

Sur l'échantillon retenu, jusqu'à 30 % des messages sont insuffisants par rapport aux standards établis par le CDF. Ces derniers déterminent la qualité minimale qui aurait dû être atteinte par les messages du Conseil fédéral. Le cinquième de ces messages n'arrive pas à ce seuil minimal en ce qui concerne les effets pour la Confédération et l'économie. Pour les conséquences à l'égard des cantons, ce taux de messages insatisfaisants frôle 30 %. En outre, depuis 2012, les conséquences pour l'environnement et la société doivent aussi être prises en compte. Seul un tiers des messages du Conseil fédéral établis après 2013 a atteint le minimum dans ces deux domaines.

Plus grave, il y a trop de messages pour lesquels une analyse d'impact (simple ou approfondie) aurait dû être réalisée et qui ne l'a pas été. Dans 29 cas sur 50, une analyse faisait défaut. Six cas sont particulièrement problématiques, car ils appartiennent à la catégorie des messages importants qui auraient requis une analyse approfondie. Par ailleurs, les conséquences ainsi que les solutions alternatives sont considérées trop tardivement. Elles devraient l'être dès la phase conceptuelle.

Des pronostics peu fiables et des réflexions pas suffisamment abouties

Le CDF a vérifié la fiabilité des prévisions formulées dans trois messages. Le premier d'entre eux concerne l'introduction du principe du Cassis de Dijon par le biais de la révision de la loi sur les entraves techniques au commerce. L'entrée en vigueur de ce principe a permis d'empêcher l'émergence de nouvelles barrières commerciales. En revanche, les deux milliards de francs d'économies qui avaient été promis aux consommateurs dans le message du Conseil fédéral n'ont pas pu être démontrés. Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) aurait dû adapter les résultats de l'analyse d'impact après la procédure de consultation, lorsque le projet a été modifié et l'application

du principe pour les denrées alimentaires soumise à autorisation. Il aurait également dû mieux anticiper le champ d'application réel du principe du Cassis de Dijon ainsi que les risques liés à la réputation de ce principe. D'autre part, une forte pression politique a manifestement joué un rôle dans le fait que ce chiffre (deux milliards) pourtant peu fiable a été publié.

Autre exemple, le message du Conseil fédéral concernant la loi sur le dégrèvement des familles avec enfants. L'estimation du recul des recettes suite à l'introduction de la déduction pour frais de garde par des tiers n'est pas correcte. A l'origine de cette estimation, l'Administration fédérale des contributions (AFC) s'attendait à un déficit de 360 millions de francs par an. En 2012, de nouvelles estimations tablaient sur un manque à gagner de 60 millions. D'autre part, la déduction pour enfant introduite dans le cadre du barème parental représente un nouveau type de déduction : elle est retirée du montant de l'impôt plutôt que du revenu imposable. Cela a engendré des coûts d'adaptation pour les cantons qui ont été en partie sous-estimés. Les conséquences positives pour l'économie que la réforme de l'imposition des familles était censée apporter (taux d'activité des mères, taux de natalité, revenu des ménages) restent difficiles à prouver et sont trop ténues pour réellement avoir une influence sur la croissance économique.

Enfin, dernier cas, celui de la réforme de l'aviation. L'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) n'a pas suffisamment développé les conséquences négatives pour les aéroports régionaux et les cantons. Il n'a pas décrit ce qui se passerait si la contribution de la Confédération devait ne pas suffire pour compenser le déficit des aérodromes de catégorie II (les aéroports régionaux de Berne-Belp, La Chaux-de-Fonds, Granges, Lugano-Agno, Sion et Saint-Gall-Altenrhein) une fois les contributions croisées terminées et si les cantons n'intervenaient pas. Les effets positifs ont probablement aussi été surestimés.

Réponse aux attentes des parlementaires mais méfiance face à l'exercice

Les offices rédigent les messages en fonction des destinataires principaux, à savoir les parlementaires. Cela est visible dans le fait que les répercussions financières sont généralement plus développées que d'autres types de conséquences. Or, à l'heure actuelle certains parlementaires doutent de la fiabilité des pronostics figurant dans les messages. Il est vrai que la situation est délicate pour les offices souhaitant défendre un projet par le biais d'un message. Ils doivent présenter les mesures d'un point de vue objectif et transparent, alors que les résultats de l'analyse d'impact peuvent être défavorables à leur projet. Cela explique en partie les résultats mitigés des messages examinés mais ne justifie pas le non-respect des directives en la matière.

Nécessité d'un réel contrôle de la qualité des estimations quant aux conséquences

Au vu de ce qui précède, le CDF estime qu'il est nécessaire de prendre des mesures afin d'améliorer la qualité des estimations relatives aux conséquences des projets législatifs. Pour ses messages au Parlement, le Conseil fédéral devrait améliorer l'identification des projets nécessitant une analyse d'impact approfondie. Il devrait également mettre en place un contrôle de la qualité des analyses effectuées par les offices fédéraux. La Chancellerie fédérale, de par son indépendance par rapport aux offices en charge des projets législatifs et sa mission légale dans le processus législatif, devrait avoir la responsabilité de ce contrôle et mettre à disposition des offices un manuel coordonné pour l'estimation des effets des projets législatifs.