



Prévisions dans les messages du Conseil fédéral

Evaluation des analyses prospectives de
l'impact des projets législatifs



Impressum

Adresse de commande	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Bestelladresse	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Berne
Indirizzo di ordinazione	http://www.cdf.admin.ch
Order address	
Numéro de commande	1.14486.103.00058.012
Bestellnummer	
Numero di ordinazione	
Order number	
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Zusätzliche Informationen	Tél. +41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Texte original	Français
Originaltext	Französisch
Testo originale	Francese
Original text	French
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

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.

Prognosen in den Botschaften des Bundesrates

Evaluation der prospektiven Folgenabschätzungen von Gesetzesentwürfen

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat rund 50 Botschaften des Bundesrates analysiert, um zu beurteilen, wie die Bundesämter die Folgen von Gesetzesentwürfen (Gesetze und Finanzvorlagen) abschätzen. Zu diesem Zweck verfügen die Ämter über entsprechende Analyseinstrumente, die ihnen die Auswahl der besten Variante und der geeignetsten Massnahme sowie eine zuverlässige und transparente Information der Öffentlichkeit und des Parlaments ermöglichen sollen.

Doch gelingt dies nicht immer. So erregte z. B. die Unternehmenssteuerreform II 2008 grosses Aufsehen, da die resultierenden Steuerausfälle in der Botschaft des Bundesrates stark unterschätzt worden waren. Die vorliegende Evaluation der EFK geht grösstenteils auf diesen Schätzungsfehler zurück. Sie belegt, dass die Instrumente zur Folgenabschätzung nicht ausreichend genutzt werden und wenn doch, dass sie zu Resultaten führen können, deren Zuverlässigkeit fragwürdig ist.

Eine Qualität, die zu wünschen übrig lässt

Als Erstes zeigt sich, dass die unterschiedlichen Instrumente, die den Bundesämtern zur Verfügung stehen, ihre Arbeit erschweren. Ihnen ist nicht immer klar, wie detailliert die Analyse sein soll und welches Instrument zweckmässig ist. Seit 2004 haben nur 44 % der Verwaltungseinheiten des Bundes die für diese Analyseinstrumente zuständigen Mitarbeitenden für entsprechende Schulungen beim Bundesamt für Justiz angemeldet. Die Qualitätskontrolle der Analysen ist zudem lückenhaft.

Die Stichprobe ergab, dass bis zu 30 % der Botschaften den festgelegten Standards der EFK nicht genügen. Diese Standards geben eine Mindestqualität für die Botschaften des Bundesrates vor. Ein Fünftel der untersuchten Botschaften genügt nicht den Mindestanforderungen in Bezug auf die Auswirkungen für den Bund und die Wirtschaft. Im Hinblick auf die Folgen für die Kantone beträgt der Anteil qualitativ ungenügender Botschaften nahezu 30 %. Ausserdem sind seit 2012 auch die Folgen für die Umwelt und die Gesellschaft einzubeziehen. Nur ein Drittel der nach 2013 erstellten Botschaften hat auf diesen beiden Gebieten die Mindestanforderungen erreicht.

Was schwerer wiegt: Bei zu vielen Botschaften wäre eine (einfache oder vertiefte) Folgenabschätzung nötig gewesen, die aber nicht gemacht wurde. In 29 von 50 Fällen fehlte eine. Sechs Fälle sind besonders problematisch, da sie zu jenen Botschaften zählen, die eine vertiefte Abschätzung erfordert hätten. Zudem werden die Folgen und die Alternativlösungen zu spät in Erwägung gezogen. Sie sollten bereits in die Konzeptphase einfließen.

Kaum zuverlässige Prognosen und nicht gründlich durchdachte Überlegungen

Die EFK hat die Zuverlässigkeit der Prognosen aus drei Botschaften überprüft. Die erste befasst sich mit der Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips durch eine Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse. Mit dem Inkrafttreten dieses Prinzips konnten neue Handelsschranken vermieden werden. Den Konsumenten wurden in der Botschaft des Bundesrates allerdings Einsparungen von zwei Milliarden Franken versprochen, die sich nicht

nachweisen lassen. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) hätte die Ergebnisse der Folgenabschätzung nach dem Vernehmlassungsverfahren anpassen müssen, als der Entwurf geändert und die Anwendung der Sonderregelung für Lebensmittel von einer Genehmigung abhängig gemacht wurde. Es hätte auch den effektiven Anwendungsbereich des Cassis-de-Dijon-Prinzips besser vorhersehen müssen, ebenso die damit verbundenen Reputationsrisiken. Andererseits hat grosser politischer Druck offenbar dazu geführt, dass diese doch wenig zuverlässige Zahl (zwei Milliarden) veröffentlicht wurde.

Die Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern ist ein weiteres Beispiel. Die geschätzten Mindereinnahmen nach der Einführung des Kinderdrittbetreuungskostenabzugs haben sich als nicht richtig erwiesen. Ersten Schätzungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) zufolge sollte sich der Steuerausfall auf 360 Millionen Franken pro Jahr belaufen. 2012 ergaben neue Schätzungen Einbussen von 60 Millionen. Andererseits stellt der Kinderabzug innerhalb des Elterntarifs eine neue Abzugsart dar: Er wird nicht vom steuerbaren Einkommen, sondern vom Steuerbetrag abgezogen. Die hiermit einhergehenden Anpassungskosten für die Kantone wurden teilweise unterschätzt. Die von der Reform der Familienbesteuerung erhofften positiven Auswirkungen auf die Wirtschaft (Erwerbsquote der Mütter, Geburtenrate, Haushaltseinkommen) lassen sich nach wie vor kaum nachweisen und sind zu schwach, um das Wirtschaftswachstum real zu beeinflussen.

Im letzten Fallbeispiel geht es um die Reform der Luftfahrt. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) hat sich nicht ausreichend mit den negativen Folgen für regionale Flughäfen und Kantone befasst. Es verzichtete auf eine Darstellung der Folgen, falls der Beitrag des Bundes die Defizite der Flugplatzkategorie II (Regionalf Flughäfen Bern-Belp, La Chaux-de-Fonds, Grenchen, Lugano-Agno, Sitten und St. Gallen-Altenrhein) nach Beendigung der Quersubventionierungen nicht mehr deckt und die Kantone sich nicht beteiligen. Die positiven Auswirkungen wurden wahrscheinlich ebenfalls überschätzt.

Auf die Erwartungen der Parlamentarier wird eingegangen, aber Misstrauen gegenüber den Prognosen

Die Ämter verfassen Botschaften, die auf die wesentlichen Adressaten, die Parlamentarierinnen und Parlamentarier, abzielen. Dies zeigt sich darin, dass die finanziellen Folgen im Allgemeinen detaillierter dargelegt werden als andere. Inzwischen zweifeln bestimmte Parlamentarier aber die Zuverlässigkeit der Prognosen in den Botschaften an. Tatsächlich befinden sich die Ämter, die einen Entwurf im Rahmen einer Botschaft stützen möchten, in einer schwierigen Situation. Sie müssen die Massnahmen objektiv und transparent vorstellen, obwohl die Ergebnisse der Folgenabschätzung für ihren Entwurf negativ ausfallen können. Dies erklärt die mitunter durchgezogenen Ergebnisse der geprüften Botschaften, rechtfertigt jedoch nicht die Nichteinhaltung der entsprechenden Richtlinien.

Bedarf an wirksamen Qualitätskontrollen bei Folgenabschätzungen

Angesichts dieser Ausführungen ist die EFK der Ansicht, dass Massnahmen notwendig sind, um die Qualität der Folgenabschätzung von Gesetzesentwürfen zu verbessern. Bei seinen Botschaften an das Parlament sollte der Bundesrat die Entwürfe, bei denen eine vertiefte Folgenabschätzung erforderlich ist, besser kenntlich machen. Zudem sollte er eine

Qualitätskontrolle der Analysen durch die einzelnen Bundesämter einführen. Aufgrund ihrer Unabhängigkeit in Bezug auf die für Gesetzesentwürfe zuständigen Ämter und ihres gesetzlichen Auftrags im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses sollte die Bundeskanzlei mit dieser Kontrolle betraut sein. Darüber hinaus sollte sie den Ämtern einen koordinierten Leitfaden für die Folgenabschätzung von Gesetzesentwürfen zur Verfügung stellen.

Originaltext in Französisch

Previsioni nei messaggi del Consiglio federale

Valutazione delle analisi prospettiche dell'impatto dei progetti legislativi

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato una cinquantina di messaggi del Consiglio federale per valutare come gli uffici federali anticipano le ripercussioni dei progetti legislativi (leggi e crediti finanziari). A tale scopo gli uffici si servono di strumenti di analisi dell'impatto, che devono permettere loro di optare per la variante migliore e la misura più adeguata come pure di informare il pubblico e i parlamentari in modo affidabile e trasparente.

Ma non è sempre così. Nel 2008, ad esempio, il fatto che le perdite fiscali della Riforma II dell'imposizione delle imprese siano state ampiamente sottostimate nel messaggio del Consiglio federale ha suscitato grande scalpore. È soprattutto da questo errore di valutazione che è scaturita la presente verifica del CDF, la quale dimostra che gli strumenti di analisi dell'impatto sono utilizzati in misura insufficiente e che, quando vengono utilizzati, possono produrre risultati la cui pertinenza è discutibile.

Una qualità che lascia a desiderare

La prima constatazione da fare è che la diversità degli strumenti a disposizione degli uffici federali complica il lavoro di questi ultimi. Essi non sempre sanno quale sia il livello di approfondimento richiesto né quale strumento debba essere utilizzato. Per quanto riguarda la formazione, dal 2004 soltanto il 44 per cento delle unità dell'amministrazione federale hanno iscritto ai corsi dell'Ufficio federale di giustizia i collaboratori che si servono di questi strumenti d'analisi. Infine, il controllo della qualità delle analisi dell'impatto è lacunoso.

Fino al 30 per cento dei messaggi del campione selezionato sono insufficienti sotto il profilo degli standard definiti dal CDF. Tali standard stabiliscono la qualità minima dei messaggi del Consiglio federale. Un quinto dei messaggi del campione selezionato non raggiunge questo valore minimo per quanto concerne gli effetti sulla Confederazione e sull'economia. Per quanto attiene alle conseguenze sui Cantoni, i messaggi insoddisfacenti sfiorano il 30 per cento. Inoltre, dal 2012 devono essere considerate anche le ripercussioni sull'ambiente e sulla società. In questi due settori soltanto un terzo dei messaggi del Consiglio federale redatti dopo il 2013 ha raggiunto il valore minimo.

L'aspetto più grave è che troppi messaggi richiedevano un'analisi dell'impatto (semplice o approfondita) che non è stata effettuata. In 29 casi su 50 è mancata una valutazione. Sei casi sono particolarmente problematici in quanto rientrano nella categoria dei messaggi importanti per i quali sarebbe stata necessaria un'analisi approfondita. Inoltre, le conseguenze e le soluzioni alternative sono state considerate con eccessivo ritardo. Bisognerebbe invece tenerne conto a partire dalla fase concettuale.

Previsioni poco attendibili e lacune nelle riflessioni

Il CDF ha verificato l'affidabilità delle previsioni formulate in tre messaggi. Il primo concerne l'introduzione del principio del *Cassis de Dijon* mediante la revisione parziale della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio. Grazie all'entrata in vigore di questo principio si è potuto impedire

che venissero create nuove barriere commerciali. Per contro, gli effetti previsti, ossia i 2 miliardi di franchi di risparmi che erano stati promessi ai consumatori nel messaggio del Consiglio federale, non hanno potuto essere dimostrati. La Segreteria di Stato dell'economia (SECO) avrebbe dovuto adeguare i risultati dell'analisi dell'impatto dopo la procedura di consultazione, nel momento in cui il progetto è stato modificato e l'applicazione del principio del Cassis de Dijon alle derrate alimentari è stata sottoposta ad autorizzazione. La SECO avrebbe dovuto prevedere con un maggior anticipo il campo di applicazione reale del principio del Cassis de Dijon e i rischi legati alla reputazione di tale principio. D'altro canto, le forti pressioni politiche hanno evidentemente contribuito a far pubblicare questa cifra (2 mia.), benché fosse poco attendibile.

Un altro esempio è il messaggio concernente la legge federale sullo sgravio fiscale delle famiglie con figli. La stima delle minori entrate in seguito all'introduzione della deduzione delle spese di cura prestata da terzi ai figli non è corretta. Inizialmente l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) si attendeva un deficit di 360 milioni di franchi all'anno. Nel 2012 nuove stime contavano su minori entrate pari a 60 milioni. Del resto la deduzione per figli introdotta nel quadro della tariffa per i genitori rappresenta un nuovo tipo di deduzione: essa si applica all'ammontare dell'imposta invece che al reddito imponibile, causando ai Cantoni costi di adeguamento che sono stati in parte sottostimati. Gli effetti positivi che la riforma dell'imposizione delle famiglie avrebbe dovuto avere sull'economia (tasso di occupazione delle madri, tasso di natalità, redditi delle economie domestiche) sono tuttora difficili da dimostrare e sono troppo deboli per influire realmente sulla crescita economica.

L'ultimo esempio è quello della riforma dell'aviazione. L'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) non ha chiarito a sufficienza le conseguenze negative per gli aeroporti regionali e i Cantoni. Non ha descritto cosa sarebbe successo se il contributo della Confederazione non fosse stato sufficiente per compensare il deficit degli aerodromi della categoria II (aeroporti regionali di Berna-Belp, La Chaux-de-Fonds, Granges, Lugano-Agno, Sion e San Gallo-Altenrhein), una volta esauriti i sussidi trasversali, e se i Cantoni non fossero intervenuti. Anche gli effetti positivi sono probabilmente stati sovrastimati.

Risposta alle aspettative dei parlamentari ma diffidenza nei confronti delle previsioni

Gli uffici redigono i messaggi in funzione dei destinatari principali, ossia i parlamentari. Lo si nota dal fatto che le ripercussioni finanziarie sono generalmente esposte in modo più approfondito rispetto ad altri tipi di conseguenze. Attualmente, alcuni parlamentari dubitano dell'attendibilità delle previsioni contenute nei messaggi. Tuttavia, è vero che la situazione è delicata per gli uffici che desiderano difendere un progetto mediante un messaggio. Essi devono presentare le misure da un punto di vista oggettivo e trasparente, mentre i risultati dell'analisi dell'impatto possono essere sfavorevoli al loro progetto. Questo spiega in parte i risultati non del tutto attendibili dei messaggi esaminati ma non giustifica il non rispetto delle direttive in materia.

Necessità di un vero controllo della qualità delle stime relative alle conseguenze

In considerazione di quanto precede, il CDF ritiene necessario adottare delle misure per migliorare la qualità delle stime relative alle conseguenze dei progetti legislativi. Per quanto riguarda i propri messaggi all'attenzione del Parlamento, il Consiglio federale dovrebbe migliorare il processo d'individuazione dei progetti che richiedono un'analisi dell'impatto approfondita. Esso dovrebbe



altresì predisporre un controllo della qualità delle analisi effettuate dagli uffici federali. La Cancelleria federale, in virtù della propria indipendenza rispetto agli uffici incaricati dei progetti legislativi e del proprio mandato legale nel processo legislativo, dovrebbe avere la responsabilità di tale controllo e mettere a disposizione degli uffici un manuale comune per la stima degli effetti dei progetti legislativi.

Testo originale in francese

Projections in Federal Council dispatches

Evaluation of the prospective impact assessments conducted for legislative projects

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) has examined a sample of 50 Federal Council dispatches. The objective was to assess how the federal offices predict the consequences of legislative projects (laws and financial appropriations). The federal offices have various impact assessment tools at their disposal for this purpose. These tools should enable them to select the best variant and the most appropriate measure and also to provide the public and parliamentarians with dependable, transparent information.

This is not always so, however. One high-profile example of this is the Corporate Tax Reform II of 2008, where the Federal Council dispatch grossly underestimated the loss in tax receipts. That particular error was a key driver for commissioning this SFAO evaluation. The evaluation has found that the impact assessment tools available are under-used and, where they are used, the reliability of their results is questionable.

The quality is inadequate

The initial observation was that the wide range of instruments available to the federal offices only complicates their work. They do not always know which level of depth to apply or which instrument to use. In regard to staff training, since 2004 only 44% of the Federal Administration units have enrolled staff concerned by these assessment tools in courses offered by the Federal Office of Justice. Furthermore, the quality control of impact assessments was found to be inadequate in several respects.

Of the sample examined, up to 30% of dispatches fall below the various standards defined by the SFAO as the minimum quality required for Federal Council dispatches. One-fifth of these dispatches fail to meet the minimum threshold regarding the effects on the Confederation and the economy. In regard to the consequences for the cantons, the rate of unsatisfactory dispatches is closer to 30%. Moreover, since 2012, the impacts on both society and the environment are supposed to be taken into account. Only one-third of the Federal Council dispatches issued after 2013 meet the minimum level in regard to these two aspects.

More disturbingly, there are too many dispatches for which an impact assessment (simple or extensive) should have been carried out but was not. There was no impact assessment for 29 of the 50 dispatches. Six of these cases are particularly serious, as they are classified as major dispatches that should have been subject to extensive assessment. Furthermore, the consequences and alternative solutions are considered at too late a stage. These should already be addressed at the conceptual phase.

Projections are unreliable and reflections are incomplete

The SFAO checked the accuracy of the projections made in three dispatches. The first concerns the introduction of the *Cassis de Dijon* principle with the revision of the Federal Law on Technical Barriers to Trade. Alignment with this principle helped to prevent the emergence of new trade barriers. However, the consumer savings of two billion Swiss francs promised in the Federal Council dispatch

could not be proven. The State Secretariat for Economic Affairs (SECO) should have adapted the findings of the impact assessment after the consultation procedure, when the draft law was modified and application of the principle for foods was submitted for approval. It should also have better anticipated the actual scope of application of the *Cassis de Dijon* principle and the reputational risks associated with this principle. Furthermore, there was clearly strong political pressure to publish the figure of two billion, despite the lack of a reliable basis.

Another example is the Federal Council dispatch regarding the law on tax relief for families with children. The estimated loss in tax receipts following introduction of the deduction for childcare is incorrect. The Federal Tax Administration (FTA), responsible for this estimate, predicted a deficit of 360 million Swiss francs a year. In 2012, new estimates projected a loss in earnings of 60 million. Moreover, the child deduction introduced with the tax scale for parents is a new type of deduction, as it is deducted from the tax payable rather than the taxable income. This gave rise to certain adjustment costs for the cantons, some of which were underestimated. The positive effects that the reform of family taxation was supposed to have on the economy (activity rate of mothers, birth rate, household income) are difficult to prove and are too tenuous to have any impact on economic growth.

The last case studied is the reform in aviation legislation. The Federal Office of Civil Aviation (FOCA) did not adequately examine the adverse impacts on regional and cantonal airports. It did not outline the potential consequences if the Confederation's contribution failed to offset the deficit incurred by Category II airfields (regional airports of Bern-Belp, La Chaux-de-Fonds, Grenchen, Lugano-Agno, Sion and St. Gallen-Altenrhein) once the cross-subsidies came to an end and if the cantons did not intervene. The positive effects were probably also overestimated.

Parliamentarians' expectations met, but lack of trust in the projections

The federal offices draw up the dispatches in respect of their main addressees, i.e. the parliamentarians. This is evident in the fact that the financial consequences are generally more fully developed than other types of consequences. However, certain parliamentarians now doubt the reliability of projections in the dispatches. It is clearly a sensitive situation for federal offices seeking to defend a project by way of a dispatch: they are supposed to present the measures transparently and objectively, but the results of the impact assessment may not be favourable to their project. This explains to some extent the mixed results for the dispatches studied, but it does not justify failure to comply with the relevant directives.

Need for better quality control of the estimated consequences

In light of the above, the SFAO believes that certain measures should be taken to improve the quality of the estimated consequences of legislative projects. Regarding its dispatches to Parliament, the Federal Council should improve identification of those projects requiring an extensive impact assessment. It should also establish a system of quality control for assessments conducted by the federal offices. The Federal Chancellery, by virtue of its independence from the federal offices handling legislative projects and its legal mandate in the legislative process, should take responsibility for this control process and should provide the federal offices with a coordinated manual for assessing the impact of legislative projects.

Original text in French

Prise de position générale du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a pris connaissance des conclusions et des recommandations du Contrôle fédéral des finances (CDF). Sa communication au CDF a le teneur suivante :

« Nous vous remercions pour cette évaluation qui a pour but de renforcer la qualité des prévisions concernant l'impact de nos décisions politiques et administratives. Nous estimons que les messages du Conseil fédéral sont, en général, de bonne qualité. Nous sommes convaincus que la transparence ainsi que la crédibilité de ces prévisions contribuent à renforcer la légitimité des propositions et à faciliter le processus décisionnel. Cependant, le Conseil fédéral salue toute proposition qui pourra contribuer à renforcer la qualité de ses messages.

Le Conseil fédéral estime que la procédure de consultation des offices et la procédure de co-rapport garantissent un contrôle suffisant de la qualité des prévisions dans les projets législatifs, au sens de la première recommandation du CDF. Il a néanmoins chargé le DEFR de soumettre au Conseil fédéral des propositions pour renforcer autant que possible ce contrôle, dans le cadre de la mise en œuvre de deux motions adoptées récemment (Vogler 15.3400 et Groupe libéral-radical 15.3445). Les mécanismes institutionnels existants ainsi que de la situation des finances fédérales, qui ne permettent pas la création de nouvelles structures de contrôle ou d'analyse coûteuses, devront être pris en considération. Le Conseil fédéral entend prendre des décisions de principe à ce sujet au plus tard à l'automne 2017.

Le Conseil fédéral n'est pas entièrement d'accord avec la deuxième recommandation : pour certains projets, il peut être utile d'identifier tôt si une analyse d'impact approfondie est nécessaire ou pas, par exemple, pour faire des choix de variantes avant même d'élaborer un projet concret. Dans d'autres cas, l'analyse d'impact aura plutôt pour but de mieux comprendre les conséquences d'une proposition concrète – l'analyse devrait donc être réalisée plus tard dans le processus. Dans d'autres cas encore, elle ne sera nécessaire qu'après l'adoption par le Parlement afin d'améliorer l'acceptation du projet par le peuple et les cantons.

L'exemple de la réforme de l'imposition des entreprises II (RIE II), cité en ouverture du rapport du CDF, montre que le « bon moment » pour effectuer une analyse d'impact – dans ce cas portant sur le manque à gagner fiscal – peut même arriver après la conclusion des délibérations parlementaires, avec pour but de fournir des estimations plausibles dans la documentation de vote.

Cela dit, le Conseil fédéral veillera à définir les projets qui requièrent une analyse d'impact d'une façon systématique.

Enfin, le Conseil fédéral consent à améliorer les outils à disposition des offices, dans la mesure des moyens disponibles. Il a chargé la Chancellerie fédérale d'adapter l'aide-mémoire sur la présentation des messages, au sens de la recommandation 3b. Ces adaptations devraient permettre de faire clairement comprendre qu'une meilleure analyse des différentes conséquences des messages est indispensable. Si, dans le cadre de ces travaux, il s'avère nécessaire de procéder à une harmonisation plus poussée des instruments d'analyse d'impact, la Chancellerie fédérale prendra les mesures nécessaires, au sens de la recommandation 3a. Le Département fédéral de justice et police est, quant à lui, chargé d'améliorer la formation des responsables des projets législatifs dans le cadre de ses formations à la légistique, au sens de la recommandation 3c. »

Table des matières

1	Introduction	16
1.1	Pourquoi ce thème ?	16
1.2	Objectifs et questions de l'évaluation	17
1.3	L'estimation prospective des conséquences	19
1.4	Les différents instruments	21
1.5	Les principaux acteurs	22
1.6	Démarche de l'étude	23
2	Des instruments adéquats, mais trop nombreux	24
2.1	Guide de législation et cours de législation	24
2.2	Aide-mémoire pour les messages du Conseil fédéral : utile et bien fait	26
2.3	Trois manuels d'analyse d'impact : manque d'efficacité	29
2.4	Une coordination insuffisante entre les instruments	33
3	Une mise en œuvre très variable	36
3.1	Trop peu de ressources investies	36
3.2	Analyses d'impact : trop rarement réalisées	38
3.3	Analyses d'impact : insuffisamment intégrées dans le processus législatif	39
4	Qualité des messages : 15 % des cas clairement insuffisants	41
4.1	Méthode	41
4.2	Une qualité très variable	41
4.3	Facteurs de qualité	64
5	Un décalage entre la vision et l'utilisation de l'évaluation prospective	66
5.1	Types d'utilité observés	66
5.2	Relation coûts-utilité	67
6	Conclusions	70
6.1	Réponse aux questions de l'évaluation	70
7	Recommandations	74
7.1	L'esprit des recommandations	74
7.2	Trois recommandations	74
7.3	Mesures déjà mises en œuvre dans l'intervalle	78
	Annexe 1: Bases légales et interventions parlementaires	80
	Annexe 2: Bibliographie	83
	Annexe 3: Interlocuteurs et personnes interrogées	86
	Annexe 4: Abréviations	90
	Annexe 5: Extraits de l'aide-mémoire	91

Annexe 6: Analyse des offices participants au cours de législation	92
Annexe 7: Les 50 messages analysés	93
Annexe 8 : Détails de la démarche (modules)	96

Document supplémentaire

Contrôle fédéral des finances (2016) Prévisions dans les messages du Conseil fédéral. Evaluation des analyses prospectives de l'impact des projets législatifs. Rapport annexe.

1 Introduction

1.1 Pourquoi ce thème ?

En 2007, la loi fédérale sur l'amélioration des conditions fiscales applicables aux activités entrepreneuriales et aux investissements (Loi sur la réforme de l'imposition des entreprises II – RIE II) était adoptée par l'Assemblée fédérale. Elle visait à atténuer la double imposition économique et à introduire des mesures ciblées pour les petites et moyennes entreprises (PME). Le Conseil fédéral avait pronostiqué, dans son message daté du 22 juin 2005, un manque à gagner fiscal à court terme d'environ 40 millions de francs pour la Confédération et de 460 millions pour les cantons. A long terme, la diminution de recette devait diminuer presque de moitié (270 millions) et devait se transformer en supplément de recettes d'environ 55 millions pour la Confédération.

L'Administration fédérale des contributions (AFC) avait averti de la difficulté de faire des pronostics fiables en raison des nombreuses inconnues du dossier. Elle a d'ailleurs tout simplement renoncé à estimer le manque à gagner dû au passage du principe de la valeur nominale au principe de l'apport de capital (PAC). Le manque à gagner a finalement été beaucoup plus élevé qu'attendu, en grande partie à cause du nouveau principe de l'apport en capital. On parle aujourd'hui d'un manque à gagner de plusieurs milliards de francs. Le montant final n'est toujours pas connu.

Lors de la votation référendaire du 24 février 2008, les électeurs ont accepté par une courte majorité la deuxième réforme de l'imposition des entreprises par 938 744 oui contre 918 990 non. Trois citoyens se sont plaints d'une violation de leur liberté de vote. En cause: des informations lacunaires, voire fausses dans la brochure d'information accompagnant les documents de vote. Elle présentait une faible diminution des rentrées fiscales pour la Confédération à court terme, et une augmentation des recettes à long terme. Les pertes fiscales dues au PAC n'avaient tout simplement pas été mentionnées. De nombreuses interventions parlementaires ont été déposées sur le sujet dès 2011 (voir annexe 1), et l'affaire a été portée devant le Tribunal fédéral. On sait depuis début 2011, que les pertes sont bien plus importantes. Ainsi, selon le Tribunal fédéral, l'information donnée avant la votation n'a effectivement pas permis aux électeurs de se former une opinion fiable. Il n'était toutefois pas nécessaire d'annuler le vote en raison du principe de la bonne foi ainsi que de motifs procéduraux.¹ C'est en grande partie en raison de cette affaire que le CDF a décidé de vérifier l'exactitude des estimations des conséquences des actes législatifs figurant dans les messages du Conseil fédéral et d'en tirer un bilan.

¹ Communiqué de presse du tribunal fédéral du 20.12.2011: http://www.bger.ch/FR/mm_1c_174_2011_d.pdf

Encadré 1: réforme de l'imposition des entreprises (RIE II)

RIE II : Le peuple a accepté en votation le 24 février 2008 la Loi sur la réforme de l'imposition des entreprises II. Cette réforme introduit à partir du 1^{er} janvier 2009 dans la loi sur l'impôt fédéral direct le principe de l'imposition partielle des dividendes en cas de participation qualifiée. Il s'agit d'une imposition limitée à 60 % des rendements provenant des participations comprises dans la fortune privée et à 50 % des rendements de participations comprises dans la fortune commerciale. Pour bénéficier de cette imposition partielle, le contribuable doit détenir une participation de 10 % au moins du capital de la société qui verse les dividendes (participations qualifiées).

Cette modification du taux d'imposition du rendement des participations peut avoir une influence sur le comportement des détenteurs de participations qualifiées. Ces derniers ont dorénavant intérêt à se rémunérer sous forme de dividende plutôt que de salaire, le taux d'imposition étant plus avantageux. A noter que les principaux bénéficiaires de la réforme seraient finalement les grandes entreprises et leurs actionnaires plutôt que les PME, comme cela était annoncé dans le message sur la RIE II.

Le cas de la RIE II est un exemple typique de la tension entre rationalité politique et scientifique. L'AFC, qui se doutait que la réforme coûterait cher, a renoncé, sous pression politique, à publier des pertes fiscales de l'ordre de plusieurs milliards. Plus étonnant, l'AFC reste sur des estimations nettement inférieures, de l'ordre de 600 millions pour les années 2012 et suivantes, alors que de nombreux acteurs évoquent toujours des dizaines de milliards de pertes.

1.2 Objectifs et questions de l'évaluation

Une exploration de thème réalisée en 2013 a montré le potentiel pour une évaluation. Si le but était au départ de contrôler l'exactitude des prévisions économiques formulées dans les messages, ordonnances et arrêtés du Conseil fédéral, le champ d'étude a été restreint aux messages concernant des projets de lois et crédit-cadres.² Le CDF a également décidé d'étudier tous les types de conséquences présentés dans les messages du Conseil fédéral, et pas seulement les impacts économiques. La perspective est donc plus large, car elle englobe à la fois les analyses d'impact à proprement parler (AIR, EDD, VOB)³ et les cas où il n'y a pas eu d'analyse d'impact au sens strict mais uniquement des analyses sommaires pour la rédaction du chapitre sur les conséquences.

L'évaluation a ainsi pour but de 1) faire un état des lieux des pratiques au sein de la Confédération en matière de rédaction des messages du Conseil fédéral, 2) d'examiner si la qualité du chapitre sur les conséquences des projets de loi est satisfaisante et 3) de démontrer le niveau de fiabilité des estimations qui sont formulées. D'autre part, il s'agit de montrer de quelle manière les informations concernant les conséquences des textes législatifs sont utilisées (outcome) et quels en sont les effets (impact). L'évaluation devrait ainsi permettre d'améliorer le système grâce à l'identification des facteurs de succès et de contribuer à un processus de décision basé sur des preuves.

² Une évaluation du CPA sur les accords de libre-échange est attendue pour début 2017. Dans le cadre de cette évaluation, les messages du Conseil fédéral ont été examinés c'est pourquoi ils ont été exclus du champ d'analyse du présent projet.

³ AIR: analyse d'impact de la réglementation; EDD: évaluation de la durabilité; VOB: évaluation économique de mesures environnementales.

L'évaluation s'articule autour des cinq questions suivantes:

Question 1: Les bases légales et les instruments existants sont-ils adéquats pour une prise en compte suffisante et cohérente des effets dans les messages du Conseil fédéral?

Il s'agit ici d'examiner le contexte institutionnel dans lequel s'inscrit la prise en compte des effets des actes législatifs fédéraux, ainsi que le cadre juridique, afin d'estimer s'ils sont adéquats pour permettre aux offices de remplir leur mandat. D'autre part, les instruments et aides à disposition des offices sont également évalués afin de déterminer s'ils sont appropriés pour que les offices remplissent leur rôle. La complémentarité des différents instruments est aussi examinée.

Question 2: Les ressources financières et en personnel, les processus internes ainsi que la coordination avec les autres offices concernés sont-ils suffisants afin d'assurer une mise en œuvre appropriée des directives?

Les processus internes aux offices s'inscrivent dans un processus législatif plus large. Il s'agit d'établir si les offices prennent les mesures nécessaires afin de remplir leur mandat de manière satisfaisante. Il est ici question de l'allocation et de l'utilisation des ressources, des procédures entreprises au sein des offices, ainsi que de la coopération entre les différents acteurs concernés.

Question 3: Le contenu des messages et l'évaluation des effets des projets d'actes législatifs sont-ils de qualité suffisante et à quels facteurs la qualité peut-elle être attribuée?

Il s'agit ici de déterminer si les éléments indispensables à une évaluation des effets sont présents dans les messages étudiés, et s'ils sont de qualité. Les facteurs nécessaires à une évaluation adéquate des effets (et efficace) sont identifiés.

Question 4: Les prévisions formulées dans les messages du Conseil fédéral sont-elles fiables?

Dans les cas où des prévisions chiffrées ou qualitatives ont été formulées, il s'agit de vérifier leur fiabilité, c'est-à-dire est-ce que les effets prédits correspondent aux effets observables quelques années plus tard?

Question 5: Comment les estimations quant aux effets des actes législatifs sont-elles utilisées et quelles en sont les conséquences?

Il s'agit ici de vérifier si l'analyse des effets des actes législatifs, présentée dans les messages du Conseil fédéral, est perçue par leurs destinataires principaux, à savoir les parlementaires. D'autre part, l'évaluation du CDF s'attache à identifier l'utilisation qui est faite de la prise en compte des effets. La relation entre les coûts requis pour l'estimation des effets et l'utilité apportée par cette dernière est également considérée.

1.3 L'estimation prospective des conséquences

Les projets d'actes législatifs fédéraux dans l'administration suivent un processus bien établi (cf guide de législation édité par l'Office fédéral de la Justice – OFJ). Lors de l'élaboration d'un projet législatif, il faut établir l'objectif, le contexte, définir les variantes pour atteindre l'objectif et choisir celle qui semble la plus appropriée, établir une esquisse d'acte normatif et un avant-projet de loi, mener une procédure de consultation, rédiger un projet d'acte législatif et un message au Parlement, suivre son déroulement au Parlement et enfin assurer sa mise en œuvre. Bien que la trame générale soit formalisée, la manière de procéder entre les étapes est laissée à l'appréciation des offices chargés de la mise en œuvre.

Une des étapes du processus législatif est la rédaction d'un message accompagnant un projet de loi à l'attention du Parlement. Les éléments devant figurer dans un message du Conseil fédéral sont définis dans l'article 141 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl – RS 171.10).

Encadré 2 : Art. 141 Message accompagnant un projet d'acte (LParl)

1 Lorsqu'il soumet un projet d'acte à l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral y joint un message.

2 Dans son message, le Conseil fédéral motive son projet d'acte et en commente au besoin les dispositions. D'autre part, dans la mesure où des indications substantielles peuvent être fournies, il fait notamment le point sur:

a. les bases légales ou constitutionnelles sur lesquelles le projet se fonde, ses effets sur les droits fondamentaux, sa compatibilité avec le droit de rang supérieur et ses relations avec le droit européen;

b. les compétences que le projet prévoit de déléguer;

c. les points de vue et variantes discutés au stade préliminaire de la procédure législative et leur appréciation par le Conseil fédéral;

d. les modalités de mise en œuvre du projet, l'évaluation à laquelle cette mise en œuvre donnera lieu et les possibilités de mise en œuvre qui ont été examinées au stade préliminaire de la procédure législative;

e. l'adéquation des tâches et des moyens financiers à disposition;

f. les conséquences que le projet et sa mise en œuvre entraînent sur les finances et l'état du personnel de la Confédération, des cantons et des communes, les modalités de son financement, les incidences qu'il a eues ou aura sur la planification financière, enfin le rapport coût-utilité des mesures proposées;

g. les conséquences économiques, sociales et environnementales du projet ainsi que ses conséquences pour les générations futures;

h. les relations du projet avec le programme de la législature;

i. les conséquences que le projet aura sous l'angle de l'égalité entre hommes et femmes.

Il manque toutefois certains éléments de l'article 50 de la Constitution fédérale dans l'art. 141 LParl. Ce dernier devrait également couvrir les conséquences pour les villes, les agglomérations urbaines et les régions de montagne.

Encadré 3: Art. 50 Constitution fédérale

- 1 L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal.
- 2 La Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes.
- 3 Ce faisant, elle prend en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne.

Afin d'aider les offices dans la concrétisation de l'article 141 LParl, la Chancellerie fédérale (ChF) a publié dès 2005 un aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral (ci-après: « aide-mémoire »). Il a été révisé à plusieurs reprises, dont une mise à jour conséquente en 2012. C'est à cette date qu'ont été introduits les chapitres sur les conséquences pour l'environnement et la société. Avant cela, elles figuraient sous le chapitre « autres conséquences ».

Mais pourquoi effectuer une analyse ex ante des conséquences? Selon Bussmann (2009) « le but de l'évaluation prospective des effets, par le biais d'une analyse d'impact approfondie ou simplifiée, est ou devrait être 1) de permettre de choisir la meilleure variante, 2) de configurer la mesure choisie de manière optimale et 3) de fournir des informations et arguments fiables aux décideurs ». ⁴

Encadré 4 : Définitions

Les termes suivants sont utilisés en tant que synonymes pour désigner un examen d'ordre plutôt général : *évaluation prospective des effets*⁵ ou *estimation des effets* des actes législatifs. Ce type d'examen résulte en un chapitre sur les conséquences dans les messages du Conseil fédéral. Le terme *analyse d'impact*⁶ désigne quant à lui une analyse selon une méthode précise (AIR, EDD, VOB etc.) et se concrétise généralement par un rapport écrit en plus du chapitre sur les conséquences.⁷

Pour être utile, l'estimation des effets doit être réalisée suffisamment tôt dans le processus législatif, ce qui implique qu'elle se base sur des hypothèses et des scénarios, par rapport à un projet appelé à être modifié en cours de route. Au niveau de la Confédération, il existe différents instruments pour la mise en œuvre de l'estimation des effets des actes, en fonction du type d'effet à prendre en compte et des conséquences à décrire dans le message.

⁴ Bussmann, Werner (2009) Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen. In: LeGes 2009/2, pp.175-189.

⁵ Terme utilisé dans le guide de législation édité par l'OFJ. En allemand: prospektive Evaluation, Rechtsfolgenabschätzung. Dans l'aide-mémoire, il n'est fait que mention de la présentation des conséquences.

⁶ En allemand : Folgenabschätzung.

⁷ Définition proposée par le CDF afin de faciliter la compréhension.

1.4 Les différents instruments

Les trois instruments « analyse d'impact de la réglementation » (AIR), « analyse économique de mesures environnementales » (VOBU) et « évaluation de la durabilité » (EDD) prennent en compte différemment les impacts sur les trois dimensions que sont l'économie, l'environnement et la société.

L'AIR part des aspects économiques d'une réglementation et en examine également les impacts sur les groupes concernés, la société et dans une moindre mesure l'environnement. Elle est ancrée dans les Directives du Conseil fédéral du 15 septembre 1999 sur l'exposé des conséquences économiques des projets d'actes législatifs fédéraux. Ces directives servent à présenter de manière systématique les informations concernant les conséquences économiques des affaires à traiter par le Conseil fédéral. Les directives s'appliquent à toutes les propositions concernant l'adoption d'actes législatifs (lois et ordonnances), de projets de messages ainsi qu'aux propositions concernant des actes d'application du droit soumises au Conseil fédéral lorsque le projet a une grande portée sur le plan économique. Le manuel qui concrétise ces directives a été approuvé par le département compétent (DEFR aujourd'hui).

La VOBV est une concrétisation de l'AIR pour les mesures environnementales, destinée aux collaborateurs de l'OFEV. Elle examine à la fois les impacts environnementaux, économiques et sociaux, sans hiérarchie entre les différentes dimensions. Elle est également compatible avec l'EDD.

Tout comme l'AIR, l'EDD part d'un projet de réglementation puis en examine les différentes dimensions dans la perspective du développement durable. Une dimension ne devrait en théorie pas avoir plus de poids qu'une autre lors de l'analyse. L'évaluation de la durabilité se base sur les articles constitutionnels 2, 45 et 73.

Encadré 5 : Articles constitutionnels à la base de l'évaluation de la durabilité

Art. 2, al. 2: Elle [la Confédération] favorise la prospérité commune, le développement durable, la cohésion interne et la diversité culturelle du pays.

Art.45 : Les cantons participent, dans les cas prévus par la Constitution fédérale, au processus de décision sur le plan fédéral, en particulier à l'élaboration de la législation.

Art. 73 : La Confédération et les cantons œuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain.

Ces trois instruments (AIR, EDD ET VOBV) sont très proches.⁸ Ils partent d'une perspective différente mais visent le même but.

L'aide-mémoire fait référence à l'AIR et à l'EDD. Dans le cas où l'acte normatif en préparation pourrait avoir des conséquences économiques, l'aide-mémoire indique qu'il est obligatoire d'effectuer une analyse d'impact de la réglementation. En ce qui concerne les autres conséquences potentielles, il n'y a pas d'obligation de réaliser une analyse d'impact. L'aide-mémoire mentionne l'évaluation de la durabilité comme outil potentiel pour l'évaluation des conséquences économiques, sociales et environnementales. Depuis août 2015, l'aide-mémoire signale également le nouveau guide

⁸ OFEV (2013) VOBV. Evaluation économique des mesures et des objectifs environnementaux. Manuel, p. 51.

d'analyse d'impact sur l'égalité entre hommes et femmes édité par le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG).⁹

Ce dernier a été développé suite à la question (13.1011) par Madame Leutenegger Oberholzer, Conseillère nationale, posée en mars 2013 au Conseil fédéral. Selon la députée, les conséquences sur l'égalité entre hommes et femmes ne seraient pas suffisamment prises en compte dans les messages du Conseil fédéral, malgré l'obligation légale posée par l'art. 141 de la loi sur le Parlement (RS 171.10). Le Conseil fédéral a répondu à Mme Leutenegger Oberholzer qu'il était disposé à étudier comment vérifier que l'examen des conséquences sur l'égalité a bien été réalisé lorsqu'il était requis. Un mandat a ensuite été donné au BFEG de développer un guide pour l'examen de ce type de conséquences. Il en est résulté trois documents: une guide, un modèle de rapport et une fiche schématique pour l'examen préalable.

1.5 Les principaux acteurs

Plusieurs acteurs sont responsables des différents instruments d'analyse d'impact ou concernés par l'estimation des conséquences.

Tableau 1 Acteurs transversaux et leur rôle en lien avec l'examen des conséquences

Abrév.	Unité administrative	Compétence
AFF	Administration fédérale des finances	Consultée systématiquement dans le cadre de la consultation des offices Vérification des conséquences financières
ARE	Office fédéral du développement territorial	Consulté lorsque le projet concerne la durabilité Édition du manuel de l'évaluation de la durabilité (EDD)
BFEG	Bureau fédéral de l'égalité entre hommes et femmes	Consulté lorsque le projet d'acte touche l'égalité hommes-femmes, l'égalité pour les personnes handicapées Édition du guide d'analyse d'impact sur l'égalité entre femmes et hommes (AIE)
ChF	Chancellerie fédérale (Section du Droit et services linguistiques)	Consultée systématiquement dans le cadre de la consultation des offices Vérification formelle de tous les projets législatifs, des textes juridiques et des rapports explicatifs / messages Édition de l'aide-mémoire et adaptations régulières
OFEV	Office fédéral de l'environnement	Consulté lorsque le projet concerne l'environnement Édition du manuel d'analyse économique des mesures environnementales (VOBU)
OFJ	Office fédéral de la justice (Unité de la législation)	Consulté systématiquement dans le cadre de la consultation des offices Vérification de la conformité à la législation en vigueur Édition du guide de législation et organisation de cours de législation
OPPER	Office fédéral du personnel	Consulté systématiquement dans le cadre de la consultation des offices

⁹ <http://www.ebg.admin.ch/themen/00007/00709/index.html?lang=fr>

		Vérification des conséquences pour le personnel de la Confédération
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie	Consulté lorsque le projet d'acte concerne les conséquences économiques Édition du manuel d'analyse d'impact de la réglementation (AIR), conseil aux offices et réalisation d'AIR seul ou en collaboration avec d'autres offices

Présentation : CDF

Certains acteurs sont consultés systématiquement (ChF, OFJ, AFF, OFPER, les secrétariats généraux de départements) et d'autres en fonction de l'objet (SECO, BFEG, ARE, OFEV). Le BFEG, le SECO, l'ARE et l'OFEV sont également des points d'accès pour obtenir des conseils lors de la réalisation d'une analyse d'impact spécifique à un domaine.

Finalement, tous les offices sont concernés, étant chargés de l'examen des conséquences lorsqu'ils sont responsables d'un projet législatif.

1.6 Démarche de l'étude

Le détail des méthodes utilisées se trouve dans l'annexe 9.

Le projet a été réalisé de décembre 2014 à mai 2016 y compris une phase de préparation, dans le respect des standards de la Société suisse d'évaluation (SEVAL) et des principes fondamentaux de l'audit de la performance (ISSAI 300 – International Standards of Supreme Audit Institutions).¹⁰

L'entière responsabilité de cette évaluation incombe au CDF qui l'a réalisée au sein de son centre de compétences « audit de rentabilité et évaluation ». Le projet a été réalisé par Claudine Morier (cheffe de projet) avec la collaboration d'Alkuin Kölliker, Katrin Windolf et Mikaël Rédin. L'équipe a travaillé sous la supervision d'Emmanuel Sangra, responsable du centre de compétences.

Pendant la durée du projet, l'équipe d'évaluation a bénéficié du soutien d'un groupe d'accompagnement,¹¹ qui s'est réuni à deux reprises. Une première fois pour la discussion du concept et une seconde fois pour la discussion du rapport final. Le groupe d'accompagnement a également été mis à contribution à plusieurs reprises durant l'évaluation, notamment lors de la définition des critères de qualité pour l'analyse de contenu des 50 messages ainsi que pour le pré-test du questionnaire envoyé aux offices.

Les coûts de réalisation du projet ont été pris entièrement en charge par le CDF, à savoir quelques 300 jours de travail.

L'attitude coopérative du groupe d'accompagnement et des différentes personnes rencontrées tout au long du projet a grandement facilité sa réalisation et le CDF les en remercie.

Sur conseils du Chancelier fédéral, les conclusions provisoires ont été discutées lors de la Conférence des secrétaires généraux du 27 mai 2016.

¹⁰ Voir <http://www.seval.ch/fr/standards/index.cfm> et <http://fr.issai.org/media/69915/issai-300-french.pdf>

¹¹ Composition du groupe d'accompagnement: voir annexe 3.

2 Des instruments adéquats, mais trop nombreux

2.1 Guide de législation et cours de législation

2.1.1 Guide de législation : adéquat

L'Office fédéral de la justice est responsable des outils de légistique de la Confédération. Il a développé un guide de législation, qui est formé des modules « loi », « ordonnance » et « initiative parlementaire » ainsi que d'une version complète.¹²

Le guide décrit le processus législatif et les différentes étapes à suivre. La rédaction d'un message du Conseil fédéral est la dernière étape de la procédure législative dans sa phase pré-parlementaire. Le projet de loi, accompagné du rapport explicatif (alors appelé message), est ensuite transmis au Parlement. Le manuel décrit clairement la nécessité d'évaluer de manière détaillée les effets probables des mesures choisies. Il s'agit d'évaluer comment l'acte législatif sera mis en œuvre, quels destinataires seront directement concernés et en quoi leur comportement sera modifié, quels autres milieux seront touchés, à quels effets directs ou indirects, positifs ou négatifs, il faut s'attendre. L'évaluation des effets se doit d'être réaliste, elle doit prendre en compte le point de vue des autorités d'exécution, des destinataires des normes et des autres acteurs concernés. Les exigences à remplir lors de la rédaction du message qui accompagne un acte législatif sont énumérées clairement. La qualité attendue est indiquée comme suit:

« Les messages du Conseil fédéral au Parlement doivent satisfaire à certaines exigences. Les explications figurant dans le message du Conseil fédéral doivent être complètes et objectives tout en restant concises afin de fournir aux Chambres fédérales des bases fiables pour leur prise de décision ».¹³

Le manuel définit également ce qu'on entend par « effets des actes législatifs » :

« Les effets probables de la législation sont les changements qu'elle est supposée induire au niveau des autorités d'exécution (par exemple, incidences sur les finances et les ressources humaines, prestations à fournir) et à celui des destinataires des normes et les conséquences pour l'économie, la société et l'environnement qui sont censées en résulter ».¹⁴

Ces indications servent-elles concrètement à la rédaction des messages ? Plus de 80 % des offices ayant répondu au sondage ont considéré le guide de législation utile ou plutôt utile pour la rédaction du chapitre sur les conséquences, 2 % plutôt pas utile et 10 % admettent ne pas l'avoir consulté.

¹² La 2e édition complète date de 2002 et la 3e de 2007. Cette dernière fait suite à la nouvelle Constitution de 1999 et aux nouvelles lois sur le Parlement, sur la transparence, sur les publications officielles et sur la consultation.

¹³ Extraits du guide version complète, n° 2457, p. 135.

¹⁴ Extrait du module « loi », n° 107, p. 65.

Tableau 2: Utilité du guide législation

	Nombre	%
très utile	11	22 %
plutôt utile	29	59 %
plutôt pas utile	1	2 %
pas du tout utile	0	0 %
je ne l'ai pas consulté	5	10 %
je ne sais pas	3	6 %
Total	49	100 %

Source : question 24 du sondage.¹⁵ N=49

2.1.2 Cours de législation : aspects concernant l'évaluation prospective peu couverts

Le Domaine de direction Droit public de l'OFJ propose un cours de législation d'une durée de six jours et demi aux collaborateurs de l'administration fédérale chargés de tâches législatives.¹⁶ La rédaction d'un message et l'évaluation prospective des effets des actes législatifs sont abordés dans le cours. Le cours de législation existe depuis 1994. Suite à une forte demande, la cadence a été augmentée depuis 2009. D'une fois tous les deux ans, il est dorénavant proposé chaque année. Au vu de la longue liste d'attente, l'OFJ considère même la possibilité de proposer le cours deux fois par année.

D'après les informations obtenues par le CDF, la problématique de *l'évaluation prospective* des effets n'est que peu abordée dans le cadre de ce cours. Une heure est consacrée à l'évaluation dans le processus législatif, et durant cette heure l'accent est mis sur l'évaluation rétrospective. L'évaluation prospective est thématiquée en lien avec l'article 170 de la Constitution fédérale et l'article 141 de la loi sur le Parlement. Le premier pose le cadre pour l'évaluation de l'efficacité des mesures prises par la Confédération, qui couvre également selon les points de vue les pronostics quant aux conséquences des projets de lois. Le second édicte le contenu et la présentation des messages du Conseil fédéral, ce qui implique également la présentation des conséquences (voir chap. 1.3 du présent rapport).

Les informations du cours de législation concernant spécifiquement l'évaluation prospective sont peu développées. Elles abordent les objectifs principaux de l'analyse prospective, à savoir : contribuer au choix de la meilleure mesure possible, améliorer la mesure et apporter des informations substantielles concernant les conséquences potentielles de l'acte législatif. Les objectifs secondaires sont également discutés : aide pour l'interprétation (organes de mise en œuvre, tribunaux), base pour une évaluation rétrospective, effets secondaires (ressources nécessaires, compétences), taille des rapports, arguments pour les opposants. Les propos sont nuancés, ils montrent les avantages et les inconvénients de la prise en compte des effets à un

¹⁵ Tous les résultats du sondage se trouvent dans le rapport annexe.

¹⁶ Prérequis : des connaissances de base dans le domaine de la méthode législative sont souhaitées.

stade précoce du processus. Le cours essaie de souligner l'importance de se poser les questions suivantes au moins une fois durant le processus législatif : *quelles conséquences ce projet aura-t-il probablement ? Cette mesure permet-elle d'atteindre son but sans causer d'effets collatéraux trop graves ? Y aurait-il une meilleure alternative ?* Le message transmis lors de cette formation est que l'évaluation prospective ne peut entièrement garantir l'efficacité de l'acte législatif étant donné la complexité des liens de cause à effet économiques et sociétaux. Ainsi, le but est davantage de réfléchir à des probabilités qu'à des certitudes. Il n'y a par contre que peu d'informations concrètes. Un participant au cours ne saura pas une fois le cours terminé s'il doit effectuer une analyse poussée et le cas échéant quelle analyse effectuer ni comment la réaliser concrètement (soi-même ou en mandatant un bureau externe).

Une courte présentation de *l'analyse d'impact de la réglementation* est faite. L'objectif de l'instrument est présenté ainsi que son origine (directive du CF du 15 septembre 1999, puis développement en 2006). Il est mentionné qu'une première analyse d'impact devrait être réalisée le plus tôt possible et que ses résultats devraient apparaître dans les documents pour la consultation externe. L'analyse devrait ensuite être complétée, si nécessaire, suite aux résultats de la consultation. Les autres instruments d'analyse d'impact sont seulement mentionnés pendant les cours : EDD et VOB.

Au niveau de la participation au cours, on remarque de grosses différences entre les départements et les offices (liste complète en annexe 6). Aucun collaborateur du DFAE n'a participé au cours proposé par l'OFJ depuis 2004. Au niveau du DDPS, seuls l'Etat-major et le service juridique en ont bénéficié ; toutefois un cours spécifique pour 24 collaborateurs du DDPS sera organisé en 2016. Au total, 31 unités administratives sur 70 ont inscrits des collaborateurs depuis 2004, ce qui représente moins de la moitié des unités (44 %).¹⁷ Evidemment, tous les offices n'ont pas les mêmes besoins. Certaines unités administratives sont très peu concernées par les changements législatifs, ou seulement à de rares occasions et pour des projets restreints.

Selon le CDF, le guide de législation est un instrument adéquat car il définit clairement les exigences attendues pour les messages du Conseil fédéral. Le CDF salue le fait que l'OFJ propose une formation aux collaborateurs chargés d'un projet législatif. En revanche, le CDF estime que la formation est insuffisante en ce qui concerne l'évaluation prospective.

2.2 Aide-mémoire pour les messages du Conseil fédéral : utile et bien fait

L'aide-mémoire de la Chancellerie (version révisée en 2012 et suivantes) est un instrument central pour la rédaction des messages du Conseil fédéral. Il oriente les offices par rapport aux éléments à faire figurer dans le message, en fonction du type d'acte législatif (loi, ordonnance, initiative, objet financier, accord international). Il pose des exigences générales, applicables à tous les schémas.

Dans le chapitre sur les conséquences, l'aide-mémoire précise que le message doit présenter les conséquences d'un projet « *qui vont au-delà du but directement recherché et des effets immédiatement afférents* ». ¹⁸ Les effets directement liés aux buts sont présentés dans les chapitres

¹⁷ Sont exclus les secrétariats-généraux et organes qui en dépendent, tels que ZIVI ou ISCeco.

¹⁸ Aide-mémoire version août 2015, p. 18.

précédents. Il s'agit donc de préciser quel effet la mesure préconisée pourrait avoir *en-dehors* de l'effet visé. Bien que la formulation ne soit pas très explicite du point de vue du CDF, cette distinction ne semble pas poser de problème : 82 % des sondés la trouvent (plutôt) claire, comme présenté dans le tableau ci-dessous :

Tableau 3: Clarté de la formulation

	Nombre	%
très claires	6	17 %
plutôt claires	31	65 %
plutôt pas claires	8	13 %
pas du tout claires	0	0 %
je ne sais pas	3	6 %
Total	48	100 %

N=48. Question 26

L'aide-mémoire précise que l'objectif du chapitre *présentation du projet* est de couvrir le contexte et l'appréciation de la solution retenue. Le manuel AIR est mentionné en ce qui concerne la nécessité et la possibilité d'une intervention de l'Etat et quant aux alternatives. En ce qui concerne la mise en œuvre, il s'agit d'exposer de quelle manière la capacité d'exécution a été évaluée au stade pré-parlementaire. Toutes les conséquences potentielles n'ont pas à être présentées dans le chapitre sur les conséquences. L'accent est à mettre sur les conséquences dont il est possible de dire quelque chose « d'utile ». ¹⁹ Le terme « utile » n'est pas défini. Différents facteurs (par ex. le niveau de connaissances du rédacteur, sa formation ou son expérience) peuvent donc potentiellement jouer un rôle dans la décision d'approfondir un aspect ou non. S'il est seul à rédiger le chapitre, ou si un travail de réflexion sérieux quant aux liens de cause à effet n'a pas été effectué, cela peut laisser une large place aux considérations politiques ou stratégiques. Cet aspect est confirmé par la question 23 du sondage : 90 % des sondés ont répondu que le fait d'estimer les conséquences des projets de loi permet d'améliorer l'acceptation du projet. ²⁰ A condition bien sûr que les résultats de l'analyse d'impact soutiennent la mesure préconisée !

Plus loin, l'aide-mémoire avise que : « *s'il apparaît que le projet n'aura pas de conséquences sur tel ou tel aspect, ou qu'il est impossible pour l'heure de cerner ces conséquences, dites-le sans détour* ». Il y a là une incohérence avec l'indication précédente. Plusieurs interlocuteurs ont admis qu'il n'est pas évident à la lecture d'un message de savoir si un type de conséquence n'a pas été étudié ou si l'office considère que le projet n'aura pas d'effet dans ce domaine.

¹⁹ Aide-mémoire, p. 18.

²⁰ 28 % entièrement d'accords, 61 % plutôt d'accord. N=49.

Contrairement au guide de législation, l'aide-mémoire fournit des pistes concrètes pour l'examen des conséquences. Il détaille les différents éléments à prendre en compte pour chaque type de conséquence (liste en annexe 5). L'aide-mémoire est également une aide car il mentionne les divers outils à disposition des rédacteurs : AIR, EDD et le guide d'analyse d'impact sur l'égalité entre hommes et femmes. Cependant, la formulation manque de clarté :

« Les conséquences économiques (sous-chapitre 3.3) sont à étudier au moyen d'une Analyse d'impact de la réglementation (SECO). Au-delà, les conséquences économiques, les conséquences sanitaires et sociales (sous-chapitre 3.4) et les conséquences environnementales (sous-chapitre 3.5), ainsi que leurs interactions, peuvent faire l'objet d'une Evaluation de la durabilité (ARE) ».

Les conséquences économiques peuvent être examinées à l'aide d'une AIR et d'une EDD. Il n'est ainsi pas forcément évident de savoir à qui s'adresser en cas de questions relatives aux effets sur l'économie, au SECO ou à l'ARE. De plus, à la lecture de l'aide-mémoire, il ressort que l'analyse des conséquences économiques est obligatoire et à réaliser à l'aide d'une AIR. Alors que l'EDD n'est qu'optionnelle.

En tous les cas, 88 % des offices ayant répondu au sondage considèrent l'aide-mémoire sur la présentation des messages très ou plutôt utile pour l'estimation des conséquences. 70 % estiment l'information très ou plutôt claire quant à la nécessité de réaliser une analyse d'impact :

Tableau 4: Utilité aide-mémoire

	Nombre	%
très utile	16	32 %
plutôt utile	28	56 %
plutôt pas utile	3	6 %
pas du tout utile	0	0 %
je ne l'ai pas consulté	1	2 %
je ne sais pas	2	4 %
Total	50	100 %

N=50. Question 25

Tableau 5 : Utilité pour décision de réaliser une analyse d'impact

	Nombre	%
très claires	5	10 %
plutôt claires	32	64 %
plutôt pas claires	4	8 %
pas du tout claires	0	0 %
je ne sais pas	9	18 %
Total	50	100 %

N=50. Question 1

En résumé, les offices ayant participé au sondage ont une image très positive des outils de législation. Plus de 80 % des répondants sont satisfaits de l'article 141 de la loi sur Parlement, du guide de législation et de l'aide-mémoire.

L'aide-mémoire est apprécié par les offices. Cependant, de l'avis du CDF, il laisse une grande liberté aux rédacteurs et reste encore trop vague. Il manque par exemple une distinction claire entre les aspects qui ont été étudiés par l'office mais pour lesquels il ne devrait pas y avoir d'effets, et les répercussions qui n'ont pas été étudiées.

2.3 Trois manuels d'analyse d'impact : manque d'efficacité

Les trois instruments se ressemblent et se recoupent en partie. Selon la terminologie de l'OFEV, la VOBu « correspond » à l'AIR et est « compatible » avec l'EDD. Cela sous-entend que l'AIR et la VOBu sont équivalentes, bien que la VOBu mette clairement le focus sur les aspects environnementaux. En revanche, l'EDD va plus loin que la VOBu et l'AIR au niveau des conséquences sociales et plus loin que l'AIR en ce qui concerne les conséquences pour l'environnement. Les tableaux 6 et 7 présentent les différences et similitudes des trois types d'analyse.

Tableau 6 : Champ d'application des trois instruments

Type	Création / révision	Champ d'application	Spécificité*	Nombre d'études réalisées
AIR	2000 / 2006 / 2013	Obligatoire : lois, ordonnances, décisions du Conseil fédéral selon l'ampleur des groupes concernés et de l'importance économique	Impacts économiques au sens large (aussi impacts pour la société)	Une quinzaine d'AIR approfondies depuis 2006 ²¹
VOBU	2006 / 2013	Obligatoire: nouvelles dispositions ou modifications importantes Recommandé : lorsque les conséquences économiques sont controversées	Impacts économiques de mesures environnementales	Une soixantaine
EDD	2008	Optionnel : projets d'envergure : programmes, plans, stratégies	Impacts Économiques, environnementaux et sociétaux	Une demi-douzaine

*Présentation : CDF. *Les trois outils couvrent les aspects économiques, sociétaux et environnementaux. Mais ils mettent l'accent sur des dimensions différentes.*

Tableau 7 : Ressources des trois instruments

Office resp.	Destinataires	Ressources en personnel	Formation proposée	Analyses conjointes	Contact offices pour analyses potentielles
SECO	Administration fédérale	2 pers. → max. 1 EPT	Non	Avec autres offices	oui
OFEV	Collaborateurs OFEV	en fonction des besoins (env. 0.5 EPT)	Oui – obligatoire pour les cadres	non	non
ARE	Administration fédérale	2 pers. → max. 0.3 EPT	Non	Avec SECO	oui

Présentation : CDF

²¹ Le nombre d'AIR simple n'a jamais été comptabilisé.

2.3.1 Manuel AIR

Le *manuel d'analyse d'impact de la réglementation* a été grandement modifié en 2013. D'après plusieurs interlocuteurs, la focalisation sur les entreprises a été largement renforcée par ce biais. Trois documents principaux sont à disposition des responsables de projet:

- *Formulaire* d'une page, envoyé par le SECO aux offices qui débute un projet législatif. But: aider à identifier le besoin de réaliser une AIR et le cas échéant, quel type d'AIR. Sert aussi au SECO pour identifier les AIR approfondies potentielles.
- *Manuel* d'analyse d'impact: l'essentiel en 20 pages :²²
 1. Aperçu : les 5 points à examiner :
 - nécessité et possibilité d'une intervention de l'Etat
 - impact du projet sur les différents groupes de la société
 - implications pour l'économie dans son ensemble
 - autres réglementations entrant en ligne de compte
 - aspects pratiques de l'exécution
 2. Nécessité de réaliser une AIR, y compris l'analyse de pertinence
 3. Planification de l'AIR
 4. Nécessité d'une intervention de l'Etat et solutions envisageables
 5. Analyse des conséquences
 6. Aboutissement et utilisation de l'AIR
- *Check-list* : une fois la décision prise de réaliser une AIR, elle détaille les aspects à analyser.

Il existe deux types d'analyses d'impact de la réglementation : une AIR dite simple et une AIR dite approfondie. Une *AIR simple* est réalisée pour les projets dont l'importance économique et réglementaire est jugée faible à moyenne. Elle devrait faire l'objet d'une note interne de 5 à 20 pages, mais elle sert principalement de base à la rédaction du chapitre sur les conséquences économiques dans les rapports explicatifs et les messages du Conseil fédéral. Une *AIR approfondie* est menée pour les projets de plus grande importance économique et réglementaire et peut être déléguée à un mandataire externe. Elle résulte en un rapport annexe d'au minimum 50 pages qui devrait être publié avant la procédure de consultation et qui devrait servir de base à la rédaction du rapport explicatif accompagnant un avant-projet. Souvent, la publication de l'AIR n'a lieu qu'après la consultation, parallèlement au message. Il peut aussi arriver que l'AIR soit réalisée en deux phases, une avant et une après la procédure de consultation. Le type d'AIR et la manière dont elle est conduite relèvent de la responsabilité de l'office en charge du dossier.

En 2006, le champ d'influence de l'AIR a été élargi et le Conseil fédéral a décidé d'identifier chaque année dans ses objectifs annuels jusqu'à dix projets législatifs qui devraient être soumis à une AIR et menés conjointement entre l'office compétent et le SECO. D'après les recherches réalisées par le CDF, cela n'est pas fait systématiquement. Pour le SECO, le formulaire est un bon moyen d'approcher les offices. Il n'est toutefois pas envoyé systématiquement. Cela dépend des ressources du SECO. Si les collaborateurs du service responsable des AIR (Analyse de la

²² Il existe également un document explicatif de 90 pages, en allemand, intitulé « commentaires concernant le manuel » daté de 2014 disponible sur le site du SECO. La taille de cette annexe représente toutefois un obstacle pour les usagers, surtout francophones.

réglementation - DPRA) sont occupés par d'autres dossiers, ils ne sont pas en mesure de pouvoir anticiper tous les projets prévus.²³ L'autre problème est que les offices répondent souvent de manière peu satisfaisante. Ils répondent systématiquement par la négative ou qu'ils ne disposent pas d'information, ce qui ne facilite pas le suivi du SECO. Cela illustre le problème de l'accès à l'information : comment savoir quels dossiers arrivent dans le processus législatif pour intervenir suffisamment tôt ? Étant donné qu'une analyse d'impact doit intervenir le plus tôt possible afin d'être utile, le SECO doit pouvoir sensibiliser les responsables de projet suffisamment tôt. Lors de la consultation des offices, il est déjà trop tard.

En 2014, le SECO a réalisé un sondage auprès des offices ayant réalisé une AIR avec l'aide du nouveau manuel.²⁴ Globalement, les offices sont satisfaits du nouveau manuel. Le soutien apporté par l'équipe du DPRA est toutefois très appréciée par les offices réalisant une AIR pour la première fois car il est toujours difficile de savoir si une analyse est requise, et de quel type le cas échéant.

Le CDF salue les efforts de simplification du manuel entrepris par le SECO ainsi que le souci porté aux utilisateurs (enquête 2014) mais regrette que par manque de ressources le SECO ne puisse remplir son rôle de manière aussi complète que prévue.

2.3.2 Manuel VOB

La particularité de cet instrument est qu'il s'adresse aux collaborateurs d'un seul office. Le *manuel VOB* a été révisé en 2013. Par souci de simplification, les différents modules ont été refondus en un même document. Les autres outils d'analyse d'impact ont été pris en compte. Ils sont mentionnés et la délimitation entre les trois instruments est mise en lumière.

La section « Economie » organise deux fois par an une formation interne à l'OFEV qui est également ouverte aux intéressés hors office. Cela permet une première initiation à l'outil pour les nouveaux collaborateurs. Les responsables de section et du support ont également l'obligation de suivre la formation. En peu de temps, les participants sont familiarisés à la VOB. Son champ d'application est défini et l'analyse de pertinence est exercée dans le cadre d'un exercice pratique.

Selon le CDF, la formation interne est une introduction utile et nécessaire. Elle ne permet cependant pas de réaliser directement une analyse de manière autonome. Une collaboration étroite entre la section Economie et la section spécialisée est ensuite indispensable. Le CDF est d'avis que l'organisation d'un cours d'introduction représente une bonne pratique. Les utilisateurs de la VOB apprécient en effet largement l'outil et le soutien apporté par l'équipe d'économistes.²⁵

²³ Voir aussi Allio (2011).

²⁴ Résultats non publiés. Il existe seulement une note interne au SECO.

²⁵ Résultats des formulaires d'appréciation adressés à la section Economie après la réalisation d'une VOB.

2.3.3 Guide pratique EDD

Le *guide pratique EDD* et le manuel VOBu se ressemblent beaucoup. Ils sont construits sur la même logique,²⁶ avec trois parties principales :

1. Travaux préliminaires, y compris l'analyse de pertinence
2. Analyse causale / analyse des effets
3. Conclusion / synthèse

Ils ont également un grand nombre de critères en commun :

Tableau 8 : Critères de la VOBu par rapport à ceux de l'EDD

Critères	EDD	VOBu (équivalent EDD)
environnementaux	U1 Conserver les espaces naturels et la diversité des espèces U2 Contrôler la consommation de ressources renouvelables U3 Limiter la consommation de ressources non renouvelables U4 Limiter la charge polluante U5 Réduire les catastrophes écologiques	U1 Sécurité / climat (→ U4-5) U2 Santé (→ G1) U3 Diversité naturelle (→ U4) U4 Prestations économiques
économiques	W1 Accroître les revenus et l'emploi W2 Maintenir le capital productif W3 Accroître la compétitivité et la force d'innovation W4 Appliquer les principes de l'économie de marché W5 Ne pas reporter le fardeau de la dette publique sur les générations futures	W1 Entreprises (→ W1-4) W2 Ménages (→ W1-4) W3 Employés / marché du travail (→ W1-4) W4 Régions W5 Pouvoirs publics W6 Economie (→ W1-4) W7 Innovation, recherche, formation (→ G2) W8 Gouvernance économique
sociétaux	G1 Promouvoir la santé humaine et la sécurité G2 Garantir la formation, l'épanouissement et l'identité individuels G3 Promouvoir la culture et les valeurs et ressources sociétales G4 Garantir l'égalité et la sécurité juridique et l'égalité des chances G5 Encourager la solidarité intra- et intergénérationnelle	

Présentation : CDF

Il y a beaucoup de matériel à disposition sur le site de l'ARE, par exemple pour approfondir la méthodologie. Il y a également un document Excel préprogrammé qui permet de faire des calculs rapidement. Son but est de permettre une analyse de la pertinence et une évaluation sommaire de la durabilité. Les critères IDANE (critères de durabilité) sont complétés par des critères relatifs aux effets. Pour chaque critère, il s'agit d'indiquer l'impact attendu (positif/négatif, faible/fort/inconnu). Il est possible de donner une pondération quant à l'importance du critère. L'incertitude est également prise en compte. L'outil permet également l'analyse de variantes.

²⁶ Le manuel VOBu a été conçu pour remplir les exigences de l'AIR.

Le CDF estime que la structure du manuel EDD est claire et logique et salue l'effort didactique offert par l'outil Excel. Il est toutefois difficile de juger de la praticabilité de l'outil au vu du peu d'utilisation qui en est fait.

2.3.4 Une utilisation parcimonieuse des instruments d'analyse d'impact

Les offices qui ont participé à l'enquête du CDF n'ont pour la plupart pas réalisé d'analyse d'impact. Des analyses d'impact ont été réalisées pour 11 messages seulement (dans 10 offices). Parfois, deux types d'analyses ont été combinées (AIR simple ou approfondie + EDD ou VOBV):

- 9 AIR simples (dont 2 combinées)
- 3 AIR approfondies (dont 1 combinée)
- 2 EDD (dont 1 combinée)
- 1 VOBV (combinée)
- 9 autres analyses²⁷

Les offices ayant réalisé une des trois analyses d'impact (AIR, VOBV ou EDD) ont jugé à une forte majorité (90 %) que cela avait été très ou plutôt utile pour rédiger le chapitre sur les conséquences. Deux offices ont jugé que l'analyse n'avait pas du tout été utile.

Au vu de l'échantillon, il y a trop peu de réponses exploitables pour juger des autres manuels d'analyse d'impact. A noter toutefois que trois quarts des offices ayant réalisé une AIR ont estimé que le manuel AIR est utile ou plutôt utile.²⁸ Seuls deux offices sur six ont répondu que l'AIR et l'EDD sont complémentaires. Et six sur sept estiment qu'il serait plus utile d'avoir un instrument qui couvre tous les aspects de l'AIR et de l'EDD.

Bien que l'aide-mémoire et l'AIR soient obligatoires, très peu d'analyses d'impact sont réalisées. Il est écrit dans le guide de législation que l'analyse des effets doit résulter en un document écrit qui donne une image réaliste des effets présumés *de l'avant-projet et/ou du projet* et qui indique les bases sur lesquelles repose l'évaluation des effets.²⁹ Cela pose la question de la coordination entre les instruments.

2.4 Une coordination insuffisante entre les instruments

La question de la base légale se pose pour les différents instruments aidant à anticiper les conséquences des actes législatifs fédéraux. L'AIR a été instituée par des directives du Conseil fédéral et a été concrétisée dans un manuel adopté par le Département. La VOBV est un instrument interne à l'OFEV qui remplace l'AIR pour les collaborateurs de l'OFEV. En ce qui concerne l'EDD, les critères de durabilité sont adoptés par le Conseil fédéral mais le guide pratique a été édité par l'ARE à destination de l'administration fédérale. C'est une évaluation optionnelle. Le Guide pour l'intégration de l'examen de l'égalité dans le processus législatif doit son impulsion à un postulat et n'a pas été adopté officiellement par le Conseil fédéral ou le département. Au final,

²⁷ Voir explication dans le rapport annexe. Question 18 du sondage.

²⁸ Question 32. 7 : utile ; 2 plutôt utile.

²⁹ Guide de législation, module loi, p. 68, n° 116.

tous ces instruments servent à concrétiser l'article 141 de la LParl.³⁰ Se pose également la question du moment de réalisation d'une analyse d'impact. Selon le manuel AIR :

« Pour être bien intégrée dans le processus législatif, l'AIR doit être réalisée le plus tôt possible et en plusieurs étapes [...]. Il est recommandé d'entamer les travaux relatifs à l'AIR dès les premières phases du processus législatif (ébauche du projet législatif, rapport). Si une consultation est organisée, les résultats de l'AIR à ce stade doivent être présentés dans le rapport explicatif. Les résultats finaux de l'AIR doivent figurer dans le message ou la proposition au Conseil fédéral. »³¹

Le manuel AIR mentionne la procédure de consultation. Lors de cette procédure, l'avant-projet accompagné d'un rapport explicatif est envoyé à des acteurs externes à l'administration fédérale. L'Ordonnance sur la consultation³² (OCo, RS 172.061.1) régit cette procédure. Selon l'article 8 :

« Le rapport explicatif doit exposer brièvement le projet, en présenter les grandes lignes et les objectifs et renseigner sur la mise en œuvre. Dans le cas d'un projet d'acte, chacune des dispositions doit faire l'objet d'un commentaire. Pour le reste, les règles régissant la présentation des messages du Conseil fédéral sont applicables par analogie. »

Les règles régissant les messages du Conseil fédéral sont rassemblées dans l'aide-mémoire, décrit au chapitre 1.3. Les schémas de présentation des messages tels que définis dans l'aide-mémoire sont obligatoires. Les offices ont tout intérêt à suivre ces indications, car s'ils ne le font pas, les membres de commissions législatives qui ne retrouvent pas l'information risquent de leur demander un complément d'information, ce qui représente un surcroît de travail. L'aide-mémoire fait référence au manuel AIR en tant qu'aide pour l'estimation des conséquences économiques mais n'indique rien en ce qui concerne le rapport explicatif. L'article 141 LParl s'adresse au Parlement, il ne concerne donc que les messages du Conseil fédéral et ne dit rien du rapport explicatif. L'ordonnance sur la consultation (OCo), le manuel AIR et le guide de législation postulent quant à eux très clairement que les règles de l'aide-mémoire s'appliquent aussi aux rapports explicatifs.³³ Quant à l'annexe 4a de l'aide-mémoire ajoutée dans la version d'août 2015, elle détaille le nouvel instrument pour l'analyse d'impact sur l'égalité et mentionne le rapport explicatif:

« Les conclusions du « rapport » sont intégrées dans le rapport explicatif destiné à la consultation et présentées au chiffre 3.4 du message (conséquences sur l'égalité entre hommes et femmes). »

La figure 1 ci-dessous montre la diversité des bases légales et outils à disposition des offices. Le schéma suit la chronologie du processus législatif, de manière simplifiée et en se focalisant sur une partie du processus. Il indique à quel moment les analyses devraient intervenir.

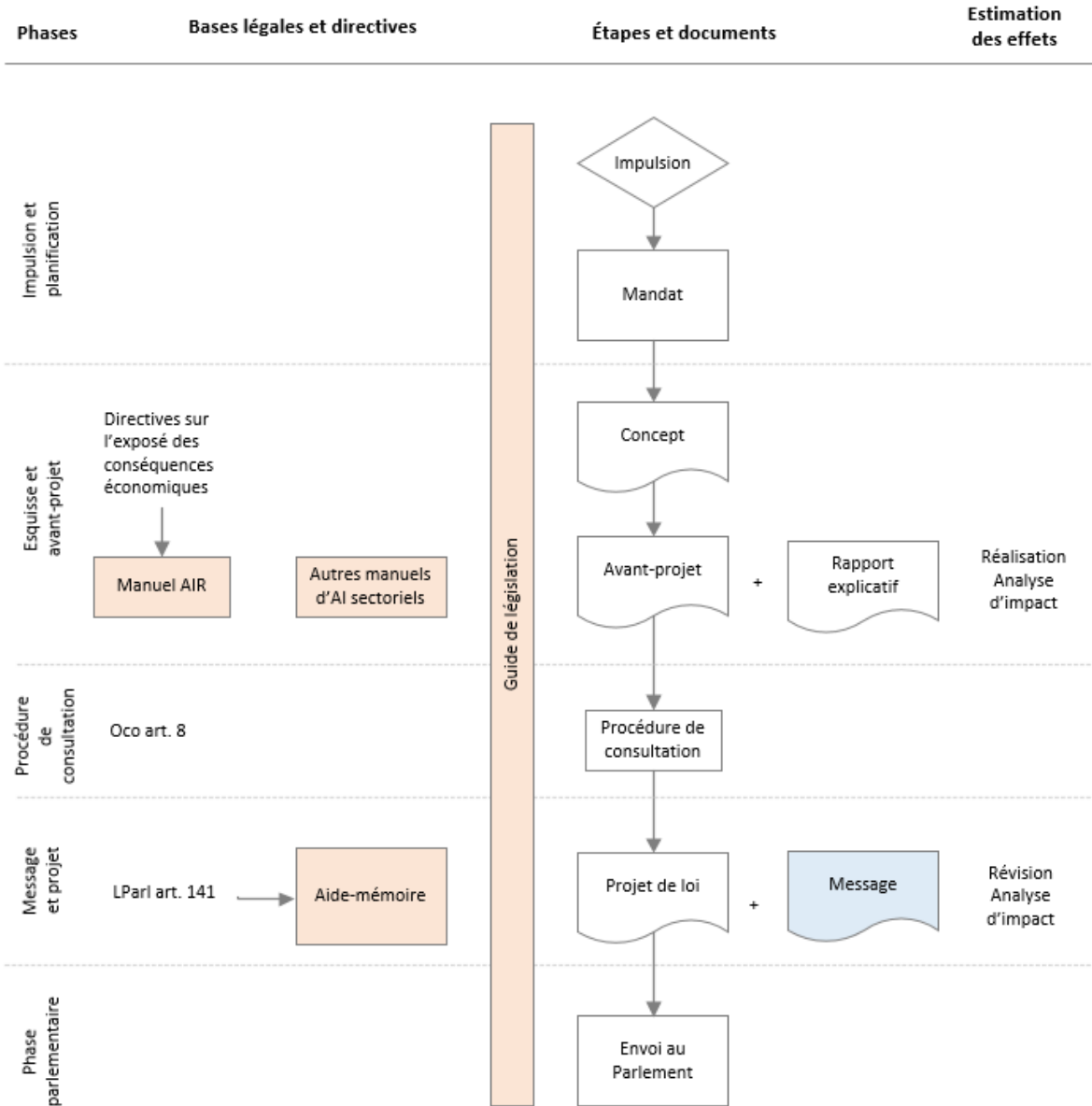
³⁰ Le principe d'égalité est également en lien étroit avec l'interdiction de discriminer découlant de l'article 8 al. 2 de la Constitution fédérale.

³¹ Manuel AIR (2013), p. 3.

³² Ordonnance actuellement en révision. L'article 8 devrait vraisemblablement être modifié.

³³ « Les résultats de l'analyse doivent être présentés respectivement dans les messages, les rapports explicatifs et les propositions au Conseil fédéral », manuel AIR, p. 2 ; « La réflexion sur l'efficacité des actes législatifs devrait être menée dès la genèse de l'acte », selon le guide de législation n° 2458 ; module loi n° 108.

Figure 1: Bases légales et instruments pour l'estimation des effets



Présentation: CDF. Le guide de législation s'applique à l'ensemble du processus. L'aide-mémoire détermine les règles pour la rédaction des messages du Conseil fédéral mais s'applique également pour les rapports explicatifs. Les manuels d'analyse d'impact sont à utiliser dès l'esquisse de projet et sont également pertinents pour la phase de projet.

Le CDF constate que la diversité des instruments pour la mise en œuvre des prescriptions de l'article 141 LParl sur l'estimation des effets est problématique. Il n'est pas évident de savoir sous quelle forme une analyse d'impact est nécessaire (niveau d'approfondissement, instrument à utiliser). Les instruments se recoupent en partie, sont compatibles voir équivalents, mais pourtant différents. Cela représente un frein à leur utilisation. Le développement parallèle des différents instruments d'analyse d'impact s'explique historiquement. Il est toutefois temps de simplifier le système.

3 Une mise en œuvre très variable

3.1 Trop peu de ressources investies

Le sondage a montré que les réalités sont très différentes d'un message à l'autre. Il faut compter cinq personnes impliquées dans la rédaction du message et deux personnes pour la rédaction du chapitre sur les conséquences (médiane). Le nombre de jours varie également beaucoup : en moyenne 100 jours pour le message et 3 jours pour le chapitre sur les conséquences.³⁴

Tableau 9 : Nombres de jours et de personnes impliquées dans la rédaction

	Nb de pers.	Médiane	Nb de jours	Médiane
Message	1-75 ⁽¹⁾	5	5-500 ⁽³⁾	100
Chapitre	1-12 ⁽²⁾	2	1-100 ⁽⁴⁾	3

Question 8. ⁽¹⁾ N=46 ; ⁽²⁾ N=45 ; ⁽³⁾ N=29 ; ⁽⁴⁾ N=32

Dans très peu de cas, un nombre conséquent de jours a été indiqué pour l'élaboration du chapitre (plus de dix jours). Cela signifie que, si aucunes autres ressources n'ont été investies (mandat externe, études déjà existantes), les conditions ne sont pas remplies pour une estimation sérieuse des effets. A noter que les données du sondage étaient très lacunaires sur ce point.³⁵ Plus de la moitié des répondants n'est pas en mesure de dire combien de jours ont été investi dans un message. Il est vrai que le message n'est qu'une étape d'un processus bien plus long. Dans certains offices, cela dépend du service (DDC, OFC, SEFRI, SER), dans d'autres, c'est tout l'office (ChF, Metas, OFAS, OFSP, OFSPO, SECO, SRC) qui n'a manifestement pas de système précis de répartition du temps de travail. La situation ne s'est donc guère améliorée depuis l'évaluation effectuée par le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) en 2005.³⁶ Il y a dix ans, le CPA avait déjà révélé que les offices n'investissaient la plupart du temps qu'un jour pour la rédaction du chapitre sur les conséquences économiques. Il n'y avait pas de démarche plus approfondie (pas de mandat externe).³⁷

Un service doit souvent *collaborer avec d'autres services* ou offices pour récolter les données nécessaires à l'élaboration d'une mesure et trouver un compromis. Un office ressort clairement de l'échantillon en ce qui concerne l'examen des conséquences : l'AFF est contactée en-dehors de la consultation des offices officielle dans près de trois quarts des cas. L'OFPER et le SECO sont consultés dans environ 30 % des cas. L'OFJ a également été contacté souvent (22 %).

La *consultation externe* représente également un moyen d'obtenir des informations quant aux répercussions potentielles d'un projet législatif. Le sondage a montré que les organisations sectorielles ont été contactées dans 27 % des cas, les syndicats dans 10 % et les organisations de protection de l'environnement dans 6 % des cas. Les cantons ont été contactés dans 42 % des cas

³⁴ Il est possible que la question ait été mal comprise. Le terme „élaboration du chapitre“ a pu être compris comme „rédaction“ et ne contiendrait donc pas la partie de recherche et de préparation.

³⁵ Données disponibles : N=45 concernant le nombre de personnes sur un message et N=44 pour le chapitre ; N=27 concernant le nombre de jours investis pour le message et N=32 pour le chapitre.

³⁶ CPA (2005) Les trois « Tests PME » de la Confédération : connus ? utilisés ? efficaces ? p. 50.

³⁷ Dans le rapport annexe se trouve un tableau récapitulatif des ressources investies.

(21 messages). Contacté ne signifie pas forcément « bien intégrés ». Les *cantons* ont demandé à plusieurs reprises d'être mieux intégrés dans le processus législatif fédéral pour les projets qui les concernent particulièrement.³⁸ Il reste à déterminer si les offices sont aussi en contact avec les cantons en dehors de la procédure de consultation officielle, notamment en ce qui concerne les conséquences. Quel devrait être le niveau adéquat de collaboration entre la Confédération et les cantons ? Les 50 cas examinés ne concernent pas tous les cantons. D'après l'appréciation sommaire du CDF, 26 messages ne concernent que peu les cantons et 24 moyennement ou beaucoup. Les offices indiquent avoir eu un contact avec les cantons pour seulement 7 des 24 messages concernant les cantons. Il semble donc que les cantons n'ont pas été suffisamment impliqués dans plus de deux tiers des cas (14/21).³⁹

Lorsque les ressources en personnel ou le temps manquent, les offices ont la possibilité de faire appel à des *compétences externes*. 42 % des répondants ont fait usage de cette possibilité pour la rédaction du message, et 15 % spécifiquement pour l'estimation des conséquences. Les montants alloués à cet effet ont été de 5000 à 315 000 francs, la médiane se situant à 30 000 francs.

Les ressources mobilisées sont-elles adéquates au regard de l'importance du message ? Le tableau ci-dessous montre qu'il y a autant de personnes impliquées dans la rédaction du chapitre sur les conséquences pour un message d'importance moindre que pour un message d'importance haute (voir chapitre 4.2.4 pour l'explication de l'analyse de l'importance). Le nombre de jours investis est également très proche. On peut comprendre que lorsqu'un mandat externe est donné, les besoins en personnel à l'interne de l'office n'augmentent pas, mais le nombre de jours investis devrait tout de même augmenter en fonction de l'importance.

Tableau 10 : Ressources selon importance du message

	Importance	Médiane du nombre de personnes	Médiane du nombre de jours (EPT)*
Message	Basse (N=12)	4	25
Chapitre		2	3
Message	Moyenne (N=14)	4	30
Chapitre		2	2
Message	Haute (N=24)	7	110
Chapitre		2	4

Question 8. *EPT=équivalent plein temps

Le CDF constate que trop peu de ressources sont investies pour l'estimation des impacts. Quatre jours pour l'élaboration du chapitre sur les conséquences paraissent clairement insuffisants pour un message important.

³⁸ Voir Fondation ch (2014) : Monitoring du fédéralisme et CdC (2012) : Mise en œuvre du droit fédéral par les cantons.

³⁹ Information disponible pour seulement 21 messages sur les 24. Voir le rapport annexe pour l'explication de la procédure d'évaluation de l'importance des types de conséquences.

3.2 Analyses d'impact : trop rarement réalisées

Une analyse d'impact a été réalisée pour certains messages seulement. Sur les 50 messages étudiés, il n'était pas nécessaire dans tous les cas de réaliser une analyse d'impact. Selon l'appréciation sommaire du CDF, 26 messages auraient requis une analyse simple et 11 une analyse approfondie.⁴⁰

Dans les faits, des analyses d'impact ont été effectuées pour 11 messages. Dans trois cas, deux analyses ont été effectuées pour un même message. Au total, neuf analyses simples et six analyses approfondies ont été réalisées. Dans le cas des 11 messages pour lesquels une analyse a été effectuée, le CDF estime que cela était nécessaire. Deux exceptions : le cas n° 9 aurait requis une analyse approfondie plutôt qu'une analyse simple, et le cas n° 6 n'aurait pas eu besoin d'analyse d'impact, même simple. Dans 29 cas, aucune analyse n'a été effectuée alors qu'elle aurait été requise. Cela représente 58 % de cas insatisfaisants. Six cas sont problématiques, car ils appartiennent à la catégorie des messages importants⁴¹ et auraient requis une analyse approfondie. Il s'agit des cas n° 10, 12, 13, 41, 42 et 50b⁴² (liste complète des 52 cas en annexe 7). 23 cas sont moins problématiques, soit car ils sont jugés d'importance moyenne, soit car ils n'auraient requis qu'une analyse simplifiée.

Tableau 11: Nombre d'analyses d'impact effectuées

	Nombre
Nb de messages pour lesquels une analyse d'impact a été effectuée	11
Nb d'analyses d'impact effectuées	15
Nb de messages sans analyse d'impact alors que nécessaire	29

Présentation : CDF. Source : sondage et interviews. N=50

Tableau 12 : Pertinence des analyses effectuées

	Importance faible		Importance moyenne		Importance haute		Total
Plus que demandé	--	--	1	7 %	1	4 %	2
Adéquat	6	50 %	4	28 %	9	38 %	19
Insuffisant	6	50 %	9	64 %	8	33 %	23
Problématique	--	--	--	--	6	25 %	6
Total	12	100 %	14	100 %	24	100 %	50

Dans la catégorie des messages d'importance faible, la moitié n'est pas satisfaisante car aucune analyse d'impact n'a été réalisée alors qu'une analyse simple aurait été requise. Dans la catégorie d'importance moyenne, plus de 60 % est insatisfaisante et dans la catégorie des messages importants, un tiers est insatisfaisant et un quart clairement problématique.

⁴⁰ Analyse effectuée sur la base des critères du SECO : champ d'application juridique, importance économique et réglementaire → voir le manuel AIR pp. 4-6. Le résultat d'une analyse simple, c'est en général le chapitre sur les conséquences économiques dans les messages du Conseil fédéral.

⁴¹ Voir chap. 4.2.4 pour l'explication de la manière dont les messages ont été catégorisés selon leur importance.

⁴² Le SEFRI n'ayant pas répondu au sondage pour le message 50a, le CDF n'a pas pu déterminer avec certitude si une analyse d'impact avait été réalisée.

Comment les offices justifient-ils de ne pas avoir procédé à un examen en règle des répercussions du projet de loi ? À la question « *pourquoi n'avez-vous pas réalisé d'analyse d'impact ?* », sept offices justifient leur choix par le fait que de nombreuses études existaient déjà.⁴³ Cinq répondants déclarent qu'une analyse d'impact n'était pas requise selon les critères du SECO. Le CDF n'est pas d'accord pour 4 des 5 messages. Ils nécessitaient au minimum une analyse simple. D'autres offices ont également répondu avoir fait un type d'analyse d'impact spécifique à leur domaine. Il est difficile de juger de l'adéquation de ce type d'analyse sans les avoir consultées. Il semble toutefois réaliste de s'attendre à ce qu'une analyse d'impact soit réalisée selon les standards reconnus lorsqu'il s'agit d'un crédit-cadre de plusieurs milliards de francs investis sur quatre ans. C'est pourquoi le CDF a aussi considéré ces cas problématiques, comme ceux pour lesquels aucune analyse n'a été signalée. D'autre part, selon l'estimation du CDF, les trois messages qui ont des conséquences plus spécifiques à la Confédération pouvaient potentiellement aussi en avoir sur l'économie. Une AIR simple aurait ainsi été utile pour ces messages.

Tableau 13 : Raisons invoquées pour ne pas faire d'analyse d'impact

	Nombre	%(Total)
Les conséquences ont été déjà beaucoup discutées (études, initiatives...)	7	23 %
Le message comporte peu ou pas de conséquences quantifiables / Les conséquences sont difficiles à mesurer	12	40 %
Les conséquences ne concernent que la Confédération	3	10 %
Une analyse d'impact n'était pas requise	5	17 %
Autres raisons	2	7 %
Pas d'explication	1	3 %
Total	30	100 %

N=30. Question 3

Le CDF estime qu'il y a trop de messages pour lesquels une analyse d'impact aurait dû être réalisée et qui ne l'a pas été. Les offices justifient trop rapidement l'absence d'étude par des « évidences » qui demandent pourtant à être vérifiées.

3.3 Analyses d'impact : insuffisamment intégrées dans le processus législatif

L'analyse de l'impact d'un projet législatif doit être intégrée autant que possible dans le processus législatif plus large. Les directives et manuels d'analyse d'impact recommandent aux offices de prévoir les analyses nécessaires dès la phase de conception et de renouveler l'opération si nécessaire, par exemple après la phase de consultation qui peut engendrer une modification du projet de loi. Tout en sachant qu'un mandat externe prend plus de temps que lorsqu'une équipe pluridisciplinaire interne à l'office réalise elle-même l'analyse.

⁴³ Le CDF estime que cet argument peut être valable, selon le type d'étude effectué et le niveau d'actualité. Il n'est toutefois pas en mesure de se prononcer pour ces cas-là, n'ayant pas vérifié lui-même les études sous-jacentes.

Le sondage a permis de déterminer qu'un certain nombre d'offices ont cherché des informations relatives aux conséquences ou considéré des alternatives très tardivement dans le processus, à savoir lors de l'élaboration du message.⁴⁴ Près de 20 % des offices ont recherché des informations, 8 % ont commandé des statistiques et 8 % ont pris en compte des solutions alternatives uniquement lors de la phase du projet. De même, 10 % des sondés ayant réalisé une analyse d'impact ont décidé d'examiner les conséquences seulement lors de la phase d'élaboration du projet alors que ça devrait être fait avant la consultation, selon les directives (question 19, voir rapport annexe).

Tableau 14: Moment de réalisation des travaux

A quel moment avez-vous ...		Nombre	%(Total)*
... cherché des informations ?	conception	23	45 %
	avant-projet	30	59 %
	projet	24	47 %
	tardif**	9	18 %
... réalisé ou commandé des statistiques ?	conception	17	33 %
	avant-projet	19	37 %
	projet	13	25 %
	tardif**	4	8 %
... prise en compte des solutions alternatives ?	conception	27	53 %
	avant-projet	17	33 %
	projet	11	22 %
	tardif**	4	8%

* Pourcentage par rapport au nombre de message analysés (N=51)

** tardif : réalisé uniquement durant l'élaboration du projet

Plusieurs réponses possibles pour chacune des trois questions

Le CDF estime que les conséquences sont considérées trop tardivement, de même que les alternatives. Il n'est pas compréhensible que des offices décident d'examiner les conséquences à un moment aussi tardif que lors de la rédaction du projet de loi. Les conséquences sont à considérer dès la phase conceptuelle, sinon les résultats de l'évaluation prospective risquent de ne plus pouvoir influencer le projet législatif. D'ailleurs, cela montre que la situation ne s'est pas encore totalement améliorée depuis l'évaluation réalisée par le CPA en 2005.

⁴⁴ Les répondants pouvaient indiquer avoir cherché des informations lors de plusieurs phases. 25 % ont répondu « autres ». Certains ont précisé avoir seulement actualisé une analyse d'impact réalisée très tôt dans le processus, qu'une analyse avait été faite avant le début du processus ou que les analyses étaient faites en continu (pas seulement dans le cadre du processus législatif).

4 Qualité des messages : 15 % des cas clairement insuffisants

4.1 Méthode

La procédure de sélection de l'échantillon ainsi que la grille d'analyse et le codage sont décrits en détail dans le rapport annexe. Ce qu'il faut retenir ici, c'est que les 50 messages de l'échantillon ont été choisis selon plusieurs critères :

- Temporalité (entre 2007 et 2014)
- Importance (objets des grandes lignes selon le rapport de gestion du Conseil fédéral)
- Représentativité (35 messages « importants » et 15 messages moins importants)
- Type de messages (actes législatifs et objets financiers).

Les 50 messages sélectionnés ont ensuite été analysés selon deux types de critères :

1. Des critères de qualité formels
2. Des critères quant au type d'affirmations (critères de qualité substantiels).

Les premiers critères permettent de vérifier que les éléments requis formellement sont respectés : par exemple, le terme « conséquences » est-il utilisé ou un synonyme ? Un sous-chapitre est-il consacré à ce type de conséquence ? Les seconds critères permettent d'aller plus loin et de se prononcer quant au type d'arguments utilisés : est-ce que des chiffres ont été formulés ou des valeurs monétaires, est-ce qu'une direction est donnée (conséquences positives / bénéfiques ou conséquences négatives / coûts), est-ce que les coûts sont mis en relation avec les bénéfices ? Les critères ont été développés sur la base de l'aide-mémoire pour la présentation des messages (version révisée en 2012) et des exigences qui y sont formulées.

Chaque message a ainsi obtenu une note globale en additionnant les points selon les critères formels et substantiels, ainsi qu'en fonction d'autres informations identifiées (sources, méthode, mention d'une analyse d'impact réalisée).

4.2 Une qualité très variable

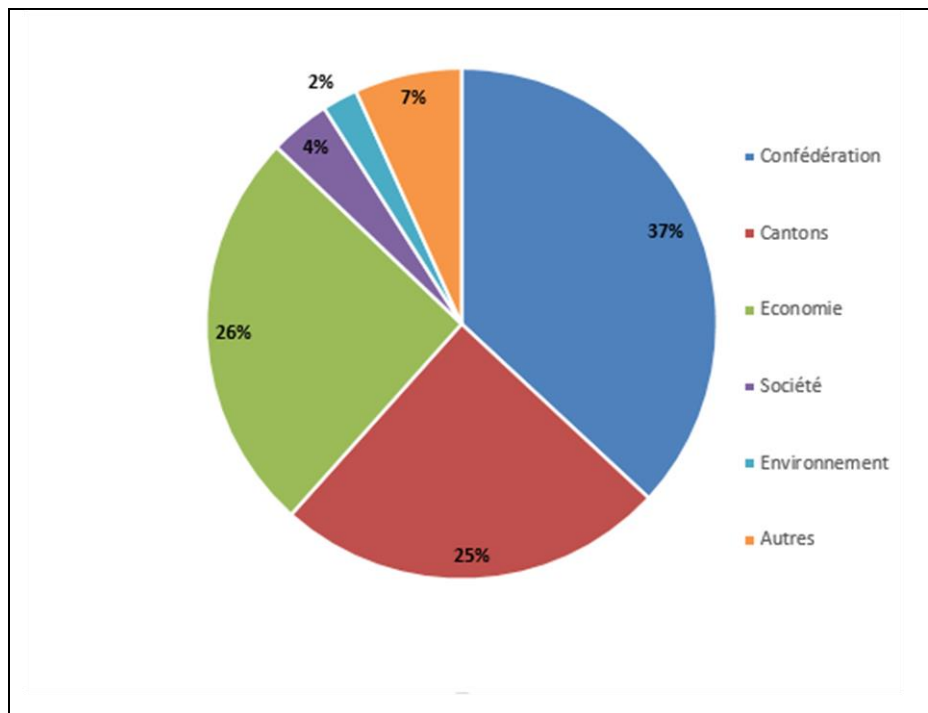
Tout d'abord, une très grande diversité a été observée entre les 50 messages au niveau de la taille : de 8 à plus de 300 pages par message avec une médiane à 67 pages et un chapitre sur les conséquences de moins d'une page à une quinzaine de pages (médiane: 4 pages).

4.2.1 Qualité formelle

La fréquence de mention des différents types de conséquences est très variable. Les conséquences pour la Confédération (financières et pour le personnel), pour les cantons et les communes ainsi que pour l'économie comportent presque toujours un sous-chapitre séparé et identifié par un titre, ce qui n'est pas le cas pour les conséquences pour l'environnement ou pour la société. Les conséquences financières pour la Confédération sont les plus largement décrites, viennent ensuite les conséquences économiques, puis les conséquences pour les cantons et pour le personnel fédéral. L'affirmation selon laquelle le projet législatif n'aura pas de conséquences apparaît le plus souvent pour les cantons (mention dans 31 messages) et la Confédération (mention dans 35 messages qu'il n'y aura pas de conséquences financières et/ou pour le personnel, ou d'autres conséquences).

Les figures 2 et 3 montrent une nette différence entre les conséquences pour les cantons et pour l'économie. Les conséquences pour l'économie sont largement plus décrites que celles pour les cantons. Cela se voit en comparant le nombre d'énoncés formels et le nombre d'énoncés substantiels obtenus par tous les messages et différenciés selon le type de conséquence. D'après l'analyse menée, un chapitre sur les conséquences pour les cantons existe dans la majorité des cas mais cette partie est relativement courte et pauvre en informations.

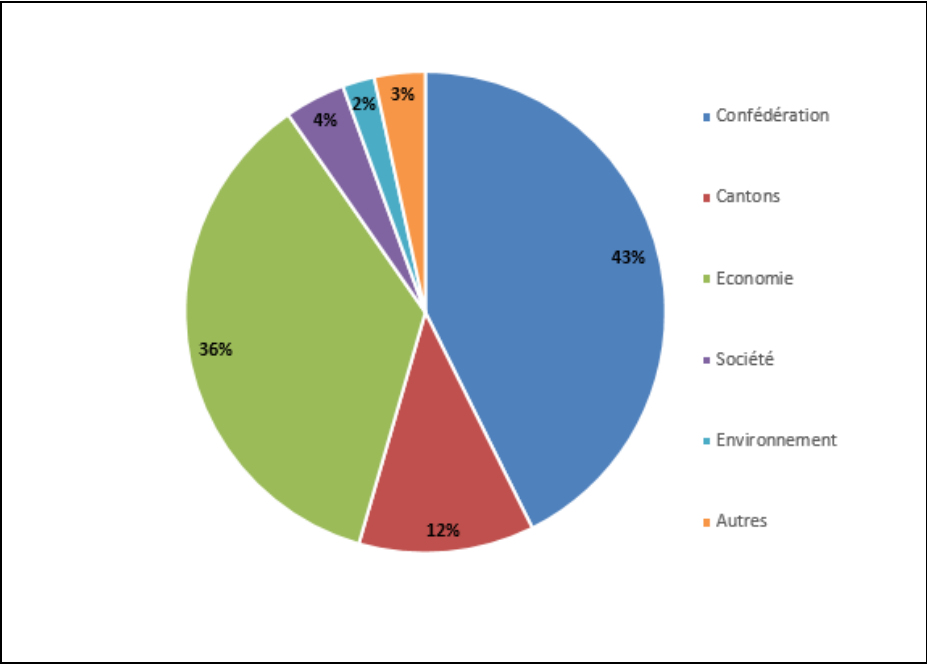
Figure 2 : Qualité formelle selon le type de conséquence⁴⁵



*Présentation : CDF. Source : analyse de texte des 50 messages. Montre la répartition des informations identifiées selon le type de conséquence.
N=1978 informations comptabilisées au total sur les 50 messages*

⁴⁵ Ce graphique représente la manière dont les affirmations sont réparties par rapport aux différentes conséquences possibles. Les affirmations ont été agrégées pour tous les messages.

Figure 3: Qualité substantielle selon le type de conséquence



Présentation : CDF. Source : analyse de texte des 50 messages. Montre la répartition du nombre d'arguments identifiés par type de conséquence.
N=2434 arguments comptabilisés au total sur les 50 messages

Le tableau ci-dessous présente le nombre de messages dans lesquels les indications ont été répertoriées, que ce soit selon le type de conséquence (pour la Confédération, l'économie, etc.) ou selon le type d'argument (formel ou substantiel) :

Tableau 15: Synthèse des type d'affirmations identifiées dans les 50 messages

Domaine / critère	Nombre de messages dans lesquels se trouvent les indications relatives:											
	Existence d'indications (= qualité formelle)						Type d'indications (= qualité substantielle)					
	Terme mentionné	Paragraphe séparé	Pas de conséquences	Conséquences non prévisibles	Renvoi vers autre chapitre	Indication hors du chapitre	Indications qualitatives	Indications quantitatives	Indications monétaires	utilité / conséquence positive	Coûts / conséquences négatives	Rapport coûts / utilité
Confédération	49	49	35	13	17	48	50	20	40	32	33	3
Cantons, communes, etc.*	45	45	31	7	7	46	41	2	8	21	21	0
Economie	18	17	14	7	6	17	42	12	18	38	21	2
Société	14	14	3	1	4	15	27	2	0	17	3	1
Environnement	9	9	4	1	2	9	15	2	0	9	3	0
Autres conséquences	13	13	6	0	1	16	21	2	1	9	6	0
Alternatives	2	2	0	1	3	1	29	4	9	4	16	1
Total nombre de messages (N=50)	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50

* Cantons et communes ainsi que centres urbains, agglomérations et régions de montagne

Présentation : CDF. Voir le rapport annexe pour l'explication et les analyses complémentaires. Les conséquences pour l'égalité sont comprises dans les conséquences pour la société.

D'autre part, les formulations sont souvent imprécises. Il est fréquent de lire qu'il ne faut s'attendre à aucune conséquence *directe*:

„Die Vorlage hat keine direkten Auswirkungen auf die Kantons- und Gemeindefinanzen.“

„Die Anpassung von Artikel [...] hat keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen.“

„Auf die Kantone und Gemeinden hat der Bundesbeschluss keine besonderen Auswirkungen.“

„Der Vollzug des vorgeschlagenen Bundesbeschlusses hat keine grösseren wirtschaftlichen Auswirkungen.“

„Die Vorlage hat keine direkten Auswirkungen auf die Umwelt.“

Les offices écrivent également volontiers que les conséquences ne se laissent pas facilement anticiper, ce qui est problématique lorsque c'est tout ce qui est écrit et qu'aucun argument ne vient étayer cela :

„In welchem Umfang mit personellen Auswirkungen aufgrund des erwarteten Rückgangs der Rechtsfälle wegen des Wegfalls von Abgrenzungsproblemen zu rechnen ist, lässt sich nicht schlüssig beurteilen.“

„Der gesamtwirtschaftliche Effekt eines [...]gesetzes lässt sich nicht beziffern, er dürfte aber positiv sein.“

„Wenngleich der Wachstumseffekt letztlich nur schwer zu quantifizieren ist.“

„Allerdings lassen sich die Effekte der Liberalisierung nur schwer quantifizieren.“

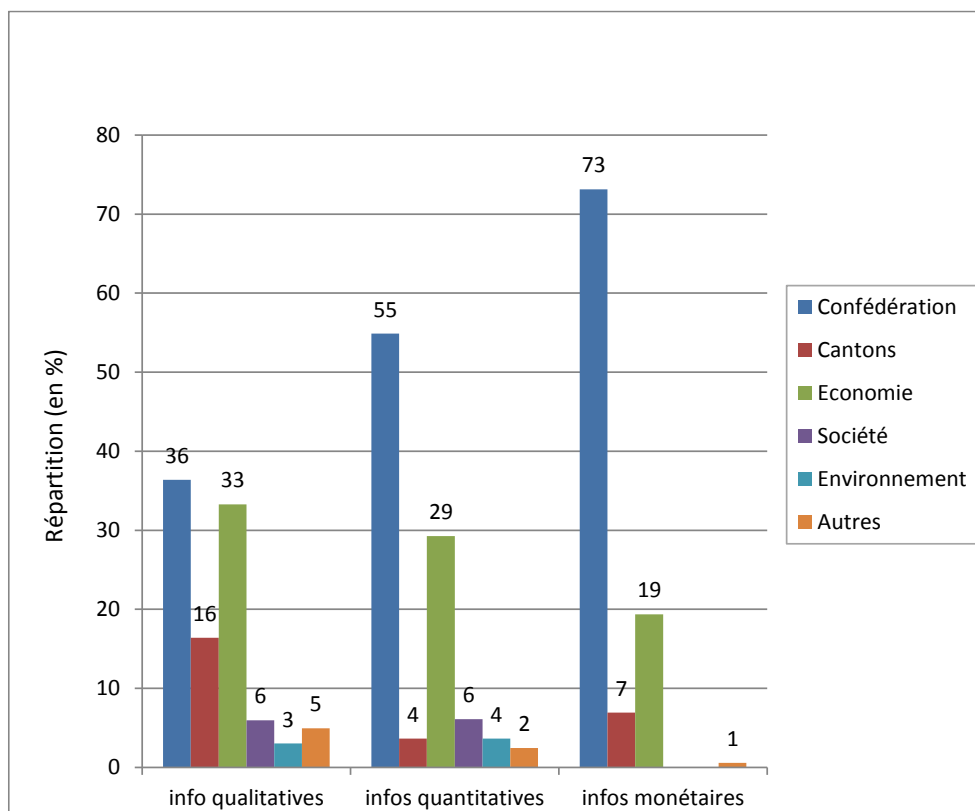
„Diese Auswirkungen und deren Saldo lassen sich jedoch nicht konkret im Voraus beziffern, da sie von vielen variablen Faktoren abhängen.“

„Einsparungen im Bereich der Gesundheits- und Sozialversicherungskosten entgegen, die nicht präzise beziffert werden können.“

4.2.2 Qualité substantielle – types d'affirmations

Les conséquences pour la Confédération sont principalement énoncées en termes qualitatifs ou monétaires. Il y a très peu d'informations quantitatives (des chiffres non monétaires). Les arguments formulés en termes monétaires quant aux conséquences économiques représentent moins d'un quart en comparaison avec les conséquences pour la Confédération (67 énoncés concernant l'économie sur l'ensemble des messages, contre 253 énoncés monétaires concernant la Confédération) et ceux concernant les conséquences pour les cantons seulement un dixième (24 mentions). Les figures 2 et 3 démontraient ce déséquilibre entre respect des critères formels (présence d'un chapitre avec un titre) et contenu substantiel (informations qualitatives, quantitatives et monétaires sur les conséquences). En se concentrant sur les informations substantielles, la figure 4 montre la répartition des informations par types d'arguments (qualitatif, quantitatif, monétaire) et par type de conséquences. Ainsi, 36 % des informations qualitatives concernent la Confédération, 16 % les cantons, 33 % l'économie et 14 % le reste (environnement, société, autres). Le déséquilibre est encore plus frappant avec les arguments quantitatifs (Confédération : 55 % ; cantons : 4 % ; économie 29 % ; autres : 12 %) et monétaires (Confédération : 73 % ; cantons : 7 % ; économie 19 % ; autres : 1 %). Il n'y a donc quasiment aucune information quantitative ou monétaire en ce qui concerne les cantons, l'environnement et la société.

Figure 4 : Répartition des informations selon le type de conséquences et le type d'informations (qualitative, quantitative ou monétaire)



Présentation : CDF. Montre la répartition en pourcent des arguments identifiés sur le total des 50 messages. N= 1620 énoncés comptabilisés au total sur les 50 messages

4.2.3 Conséquences pour les cantons

Lors des entretiens menés auprès de parlementaires et de la Conférence des gouvernements cantonaux, il est ressorti que les messages du Conseil fédéral ne livrent en général pas suffisamment d'informations fiables et exhaustives en ce qui concerne les cantons et la mise en œuvre. C'est d'ailleurs pour cela que l'article 8 de l'Ordonnance sur la Consultation (OCo) a été modifié dernièrement et qu'il intégrera, dès son entrée en vigueur prévue début avril 2016, plus de détails quant aux informations relatives à la mise en œuvre devant figurer dans les rapports explicatifs. La figure 4 ci-dessus a effectivement montré qu'il y a très peu d'informations en ce qui concerne les cantons dans les 50 messages examinés. En revanche, les résultats sont différents si l'on tient compte de l'importance des messages et des types de conséquences concernées par chaque message.

4.2.4 Résultats selon l'importance des messages

Le CDF a estimé l'importance de chaque message (importance générale), ainsi que la pertinence des différents types de conséquences (importance spécifique), pour chaque message. *L'importance générale* a été déterminée en fonction de deux critères : les objets des grandes lignes selon le Conseil fédéral (rapport de gestion) et le volume financier et/ou les conséquences économiques attendues (selon le chapitre sur les conséquences). Les messages ont été classés en trois catégories : importance haute (3), moyenne (2) et faible (1). *L'importance spécifique* a été déterminée sur la base des informations identifiées dans les messages. Par exemple, est-ce qu'on peut s'attendre à ce que tel message ait des conséquences pour les cantons, ou pour l'environnement ? Chaque message a été classé selon l'importance de chaque type de conséquence (plus de détails dans le rapport annexe).

Une fois l'importance de chaque message déterminée, le CDF a défini des standards minimaux de qualité. Un minimum de points à atteindre a été défini pour un message important, moyennement important et faiblement important. Ces points minimaux ont été répartis à l'aide de la grille d'analyse qui a servi à attribuer les points de qualité aux 50 messages. Un minimum à atteindre par catégorie d'importance a ainsi été déterminé (voir le détail de fixation des standards dans le rapport annexe). Le CDF a alors comparé les résultats obtenus par chaque message par rapport aux standards minimaux afin de juger de la pertinence du travail d'estimation des conséquences que les offices ont réalisé.

Le tableau 16 présente tous les messages répartis selon leur importance générale :

Tableau 16 : Points obtenus par message, classés selon leur importance

	Importance faible (N=12)		Importance moyenne (N=14)		Importance haute (N=24)	
	No du message	Points obtenus	No du message	Points obtenus	No du message	Points obtenus
80 points et plus						
					39	379
					49	374
					50b	317
					11	292
					48	281
					40	251
					38	245
					12	243
					41	223
					42	193
					4	192
					15	157
					30	149
					13	144
			32	180	16	137
			3	129	7b	127
			5	117	26	122
			19	111	7a	117
	9	189	6	110	27	101
	44	167	47	102	14	90
50-80 points	37	87	45	95	28	87
	2	82	33	87	10	86
50-80 points	25	78	1	59	23	56
	20	58	17	54		
30-50 points	34	43	24	48		
	36	33	18	42		
	8	33	21	38		
	43	30				
0-30 points	35	16	31	28	22	23
	46	5				

Présentation : CDF. Les lignes rouges représentent les seuils minimaux de l'importance générale par catégorie : importance faible = 30 ; importance moyenne = 50 ; importance haute = 80.

Huit messages n'atteignent pas le minimum de leur catégorie par rapport à l'importance générale, ce qui représente 14 %. Aucune analyse d'impact n'a été réalisée pour ces messages.

Tableau 17 : Standard minimum non atteint selon l'importance générale⁴⁶

N°	Titre	Importance (points seuil minimum)	Nombre de points obtenus	% d'atteinte par rapport au minimum ^(*)
22	Message relatif à la prolongation et à l'augmentation du crédit-cadre pour la poursuite de l'aide humanitaire internationale de la Confédération	Haute (80)	23	29 %
23	Message concernant la continuation de mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine 2012–2016. Paix, droits humains, démocratie, politique humanitaire et migration		56	70 %
18	Message concernant un crédit-cadre en faveur de l'environnement mondial	Moyenne (50)	42	84 %
21	Message concernant la modification de la loi fédérale sur les marchés publics (Effet suspensif des recours)		38	76 %
31	Message concernant une modification de la loi sur le personnel de la Confédération		28	56 %

Présentation : CDF. (*) Le pourcentage d'atteinte par rapport au minimum indique la différence entre le seuil minimum et le résultat atteint par le message. Plus le chiffre est haut, meilleur il est, tout en sachant que seuls les résultats insuffisants sont représentés ici.

Un minimum a également été établi en fonction de l'importance spécifique. Autrement dit, le CDF a établi combien de points minimaux un message étant fortement / moyennement / faiblement concerné par des conséquences économiques, ou par des conséquences pour les cantons, etc. devait obtenir, par type de conséquence. Ensuite, le CDF a regardé si les messages ont atteint le minimum dans tous les domaines concernés. Si le message risque d'avoir des conséquences sur la Confédération, les cantons et l'économie, l'office en charge a-t-il suffisamment décrit ces trois types de conséquences ? Selon ce test, 16 % des messages n'atteignent pas les exigences minimales en prenant en compte chaque type de conséquence et pas seulement l'importance générale du message.

Tableau 18 : Minimum atteint pour tous les domaines, par catégorie d'importance

	Nombre de messages	Nombre de messages non atteint	Pourcentage de messages n'ayant pas atteint le minimum dans tous les domaines	Pourcentage moyen atteint ^(*)
Importance haute	24	2	8 %	76 %
Importance moyenne	14	4	30 %	75 %
Importance faible ou nulle	12	2	17 %	56 %
Total / moyenne des trois niveaux d'importance (1–3)	50	8	16 %	71 %

Présentation : CDF. (*) Le pourcentage moyen atteint indique à quel point les messages ont couvert tous les domaines concernés, en fonction de leur catégorie. Par exemple, les messages d'importance haute ont en moyenne atteint à 76 % tous les domaines concernés.

⁴⁶ Seuls les messages d'importance moyenne ou haute sont commentés dans la suite du chapitre, en raison de la marge d'erreur pour les messages d'importance faible (cf explications des seuils minimaux dans le rapport annexe).

D'après les résultats de ce test, la qualité ne semble pas complètement dépendre de l'importance du projet puisque les messages jugés moins importants ont un meilleur score que les messages moyennement importants. Les messages les plus importants sont tout de même ceux qui obtiennent le taux de réussite le plus élevé.

Le CDF considère ce résultat (16 % de non atteinte du minimum pour l'importance générale) comme insatisfaisant étant donné que les limites fixées représentent un minimum très bas, il était donc justifié de s'attendre à ce que tous les types de conséquences concernés soient couverts. Le CDF a pourtant laissé une marge d'interprétation puisqu'il a considéré le test réussi lorsqu'au moins 80 % des types de conséquences étaient couverts. Ainsi, si on prend en compte ces deux résultats – atteinte du standard minimal général et par type de conséquence –, on peut dire qu'environ 15 % des messages sont clairement insuffisants par rapport aux standards minimaux fixés par le CDF.

Le tableau ci-dessous présente tous les résultats (test réussi ou échoué) pour tous les messages, en ce qui concerne l'importance générale et spécifique (par type de conséquence) :

Tableau 19 : Résultats des tests par type de conséquence et catégorie d'importance

Importance	Total			Confédération			Cantons etc.			Economie			Société			Environnement		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Test réussi	10	10	22	7	24	11	22	17	1	11	17	8	3	1	1	3	1	1
Test échoué	2	4	2	2	5	1	4	6	0	6	7	1	1	10	1	10	2	0
Nb de cas par catégorie	12	14	24	9	29	12	26	23	1	17	24	9	4	11	2	13	3	1
Test non applicable avant 2013	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	33	33	33	33	33	33
Part de "Test réussi"	0.83	0.71	0.92	0.78	0.83	0.92	0.85	0.74	1.00	0.65	0.71	0.89	0.75	0.09	0.50	0.23	0.33	1.00
Part de "Test réussi"	0.84			0.84			0.80			0.72			0.29			0.29		

Présentation : CDF. Importance 1= faible, 2=moyenne, 3=haute

4.2.5 Résultats par type de conséquences

Si on regarde le détail par type de conséquence, on voit que dans plus de 80 % des cas, les offices ont atteint le seuil minimum en ce qui concerne les conséquences pour la Confédération. Sur les sept messages ayant échoué, un concernait fortement la Confédération, quatre moyennement et deux faiblement.

Tableau 20 : Conséquences pour la Confédération – minimum non atteint

N°	Titre	Importance (minimum)	Nb de points obtenus	% d'atteinte par rapport au minimum
31	Message concernant une modification de la loi sur le personnel de la Confédération	Haute (24)	18	75 %
22	Message relatif à la prolongation et à l'augmentation du crédit-cadre pour la poursuite de l'aide humanitaire internationale de la Confédération	Moyenne (16)	14	88 %
42	Message relatif à la modification de la loi sur la protection des marques et à la loi fédérale sur la protection des armoiries de la Suisse et autres signes publics (Projet «Swissness»)		11	69 %
43	Message relatif à la métrologie		11	69 %
35	Message concernant la loi fédérale sur la fondation Pro Helvetia (Loi Pro Helvetia, LPH)		7	44 %

Présentation : CDF

En moyenne, 72 % ont passé le test du seuil minimal en ce qui concerne les *conséquences pour l'économie*. 13 messages ont échoués: six pour lesquels l'économie est peu concernée, six moyennement et un fortement :

Tableau 21 : Conséquences pour l'économie – minimum non atteint

N°	Titre	Importance (minimum)	Nb de points obtenus	% d'atteinte par rapport au minimum
10	Message relatif au programme pluriannuel de la Confédération 2008 à 2015 concernant la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale (NPR) et son financement	Haute (29)	18	62 %
45	Message relatif à la modification de la loi sur les étrangers	Moyenne (18)	13	72 %
34	Message relatif à la loi fédérale sur l'encouragement de la culture (Loi sur l'encouragement de la culture, LEC)		6	33 %
30	Message sur le développement de la gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats ; nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG)		5	28 %
31	Message concernant une modification de la loi sur le personnel de la Confédération		3	17 %
21	Message concernant la modification de la loi fédérale sur les marchés publics (Effet suspensif des recours)		0	0
48	Message concernant la coopération internationale 2013–2016		4	22 %

Présentation : CDF

Comme énoncé précédemment, à la lecture des messages on peut avoir l'impression que les *conséquences pour les cantons* sont lacunaires et insuffisantes. En effet, il y a toujours un chapitre correspondant, mais peu d'informations concernant les répercussions au niveau de la mise en œuvre. Le test relatif à l'importance spécifique nuance quelque peu ce constat. En tenant compte de l'importance du projet pour les cantons, on remarque que 80 % ont passé le test, c'est-à-dire qu'ils ont atteint le standard minimal. Six messages ont échoué. Ils ont tous été identifiés par le CDF comme étant moyennement concernés par des conséquences pour les cantons. C'est donc sur cette catégorie de messages qu'il faut travailler : les messages dont les répercussions ne sont pas absolument évidentes en ce qui concerne les cantons (ceux pour lesquels il ne devrait y avoir ni beaucoup de conséquences ni pas du tout de conséquences).

Tableau 22 : Conséquences pour les cantons – minimum non atteint

N°	Titre	Importance (minimum)	Nb de points obtenus	% d'atteinte par rapport au minimum
50b	Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2013 à 2016	Moyenne (14)	13	93 %
15	Message relatif à la révision partielle 1 de la loi sur l'aviation		11	79 %
2	Message concernant la loi sur l'encouragement du sport et la loi fédérale sur les systèmes d'information de la Confédération dans le domaine du sport		10	71 %
14	Message relatif à la loi fédérale sur la formation continue		6	43 %
19	Message concernant la modification de la loi fédérale sur la protection des eaux (Financer l'élimination des composés traces organiques des eaux usées conformément au principe du pollueur-payeur)		6	43 %
41	Message relatif au financement de la participation de la Suisse aux programmes-cadres de recherche et d'innovation de l'Union européenne pendant les années 2014 à 2020		1	7 %

Présentation : CDF

En ce qui concerne les *conséquences pour l'environnement et la société*, le test a été appliqué uniquement aux messages dès 2013, car l'aide-mémoire n'exigeait pas de paragraphe spécifique avant cette date. Résultat : seul un tiers des messages concernés (5/17) a atteint le minimum dans ces deux domaines. Ainsi, trois ans après l'introduction de ces exigences, elles ne sont pas encore appliquées de manière satisfaisante. Les messages n'ayant pas atteint le minimum sont les suivants :

Tableau 23 : Conséquences pour la société – minimum non atteint

N°	Titre	Importance (minimum)	Nb de points obtenus	% d'atteinte par rapport au minimum
5	Message concernant la loi sur le renseignement	Haute (25)	12	48 %
45	Message relatif à la modification de la loi sur les étrangers	Moyenne (15)	12	80 %
14	Message relatif à la loi fédérale sur la formation continue		9	60 %
41	Message relatif au financement de la participation de la Suisse aux programmes-cadres de recherche et d'innovation de l'Union européenne pendant les années 2014 à 2020		8	53 %
9	Message concernant la loi fédérale sur les heures d'ouverture des magasins		6	40 %
4	Message relatif à la modification des bases légales concernant le développement de l'armée		4	27 %
7b	Message concernant un crédit-cadre destiné à financer des engagements conditionnels pour l'encouragement de l'offre de logements pour les années 2015 à 2021		4	27 %
16	Message relatif à la modification de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV)		2	13 %
30	Message sur le développement de la gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats; nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG)		0	0
37	Message additionnel relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (Assurance-accidents et prévention des accidents; organisation et activités accessoires de la CNA)		0	0

Présentation : CDF

Tableau 24 : Conséquences pour l'environnement – minimum non atteint

N°	Titre	Importance (minimum)	Nb de points obtenus	% d'atteinte par rapport au minimum
41	Message relatif au financement de la participation de la Suisse aux programmes-cadres de recherche et d'innovation de l'Union européenne pendant les années 2014 à 2020	Moyenne (15)	5	33 %

Présentation : CDF

4.2.6 Analyse d'impact et adéquation des messages

Une dernière question se pose: lorsque l'office dit avoir effectué une analyse d'impact (approfondie ou simple), est-ce que le résultat est meilleur ?

- *Analyse simple* : quatre messages sur les sept pour lesquels l'office dit avoir réalisé une analyse simple uniquement n'ont pas atteint le minimum dans tous les domaines (n° 9, 14, 15, 16). Cela signifie qu'une analyse d'impact simple n'est pas suffisante pour améliorer le message ou que l'analyse simple n'a pas été mise en œuvre de façon adéquate.
- *Analyse approfondie* : tous les messages pour lesquels une analyse approfondie a été effectuée ont atteint le minimum partout (n° 11, 19, 38, 39, 49). Cela plaide donc en faveur des analyses approfondies.
- Messages problématiques : quatre messages sur six sont jugés particulièrement problématiques car le message a été estimé important, pourtant aucune analyse approfondie n'a été annoncée par l'office dans le cadre du sondage, et aucune analyse d'impact n'a été mentionnée dans le message. Or ces quatre messages n'atteignent pas les minima exigés dans tous les domaines (n° 10, 41, 42 et 50b).

Selon Allio (2011), l'AIR approfondie ne servirait qu'à structurer le chapitre sur les conséquences économiques, comme l'AIR simple. Un projet de loi est le résultat de compromis entre différents acteurs, et la machine ne peut pas s'arrêter à cause des résultats d'une AIR. L'analyse du CDF permet de nuancer quelque peu ces propos. Il y a une différence de qualité observée entre les messages sans analyse ou avec une analyse simple et ceux avec une analyse d'impact approfondie.

Il y a d'autres aspects concernant la qualité, notamment le fait que très peu de *références* aux sources sont faites. Le lecteur doit prendre pour argent comptant ce qui est écrit et les analyses d'impact sont rarement mentionnées.⁴⁷ Cela correspond aux attentes des parlementaires qui accordent peu d'attention aux références, selon les entretiens menés. C'est toutefois insuffisant au regard des exigences clairement exposées dans l'aide-mémoire. Les offices doivent donner des indications quant à la fiabilité des estimations, ce qui n'est pas fait. Les directives ne sont donc que partiellement mises en œuvre.

4.2.7 Des prévisions peu fiables

Le message représente souvent le premier document que les parlementaires lisent sur un sujet, notamment pour les dossiers dont ils ont la responsabilité en commission. Le CDF a constaté lors des entretiens que la majorité des parlementaires interrogés faisait confiance à l'administration. Ils ne remettent pas spécialement en question les informations qui figurent dans les messages. Ils utilisent les chiffres dans leur argumentation, d'où la nécessité d'avoir des données fiables. Les secrétaires de commissions sont généralement plus critiques que les parlementaires. Ils souhaiteraient avoir plus d'explications quant aux chiffres fournis, par exemple pour le nombre de postes demandés.

⁴⁷ Résultats semblables que Schlegel (2015) : seulement 17 % des messages évalués par le SECO mentionnaient la méthode utilisée ou comment les calculs étaient effectués.

Le CDF a réalisé trois études de cas dans le but de tenter de vérifier les pronostics formulés dans les messages, tout en sachant que des pronostics ne sont que des prévisions et qu'ils sont donc sujets à de nombreux facteurs d'influence. Le CDF s'est concentré sur les informations figurant dans le chapitre sur les conséquences et n'a donc pas cherché à vérifier l'atteinte des objectifs principaux de la législation en question. Le détail de la sélection des cas se trouve dans le rapport annexe, ainsi que des informations complémentaires à chaque cas. Seule la version abrégée apparaît ici.

Explication de l'échelle d'évaluation :

▲	Les pronostics ne sont pas fondés ou ne se sont pas réalisés
■	Les pronostics ne sont pas clairs ou seulement partiellement réalisés
●	Les pronostics sont compréhensibles et se sont réalisés
	Les pronostics n'ont pas encore pu être vérifiés / observés

4.2.8 Etude de cas 1: le Cassis de Dijon

En vertu du principe du «Cassis de Dijon» (CdD), les produits importés provenant d'un autre Etat membre de l'Union européenne (UE) qui ont été fabriqués conformément aux prescriptions de cet Etat peuvent en règle générale être mis sur le marché partout dans l'UE. Les restrictions ne sont admissibles que lorsqu'elles sont commandées par la sauvegarde d'un intérêt public prépondérant.

Le CdD a été accepté à une petite majorité par l'Assemblée fédérale. Déjà lors de la phase pré-parlementaire, le SECO a dû faire des concessions. Par exemple, il a accepté d'introduire une réglementation spéciale pour la mise sur le marché des produits alimentaires. Cette réglementation requiert un processus d'autorisation auprès de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV)⁴⁸ pour les denrées qui ne satisfont pas aux prescriptions suisses. Cette procédure est une entrave commerciale à l'opposé des buts de la réforme.

Le CdD était un projet techniquement complexe et politiquement sensible. Il y avait de grandes attentes par rapport aux conséquences et une certaine pression pour produire des résultats chiffrés. L'AIR effectuée alors a permis de déterminer si les prescriptions ont un impact sur les prix. En partant du principe que les obstacles techniques correspondants mènent à une différence de prix de 10 %, l'application du CdD aurait dû permettre des économies de deux milliards de francs par année pour les consommateurs et les fabricants selon une estimation désignée comme prudente. L'AIR a en revanche peu examiné les éventuels aspects négatifs du CdD. Aucune amélioration du contenu du projet n'a pu être attribuée à l'AIR.

⁴⁸ L'OFSP était en charge de ces aspects à l'époque de la révision.

Différents types de conséquences ont été examinées par le SECO :

- *Conséquences pour la Confédération* : financement supplémentaire de 2,65 millions de francs par année (11 postes et un budget annuel d'un million de francs).
- *Conséquences pour les cantons* : besoins financiers supplémentaires, non chiffrés.
- *Conséquences économiques* : baisse des prix ; augmentation de la demande intérieure ; stimulation de la concurrence ; évitement de nouvelles entraves au commerce.

Conséquences pour la Confédération

L'introduction d'une procédure d'autorisation requiert des ressources au niveau de l'OSAV (OFSP dans le message) qui n'étaient pas prévues au moment de la consultation. D'autre part, les ressources en personnel annoncées au stade du projet n'étaient censées être nécessaires que durant une phase d'introduction. Or la nouvelle procédure d'autorisation pour les produits alimentaires n'a pas de terme prévu. Les besoins en personnel ont certes été plus bas que prévu durant les cinq premières années. Cependant, les conséquences en termes de personnel et de ressources financières à long terme seront potentiellement plus importantes que prévu.

Conséquences économiques

Le CdD contribue à empêcher de nouvelles entraves au commerce. Le CdD n'a en revanche pas amené les autres avantages promis dans le message. Ce dernier mentionnait bien la réglementation spéciale pour les denrées alimentaires. Cependant, le chapitre sur les conséquences économiques ne le fait que partiellement. Il mentionne la réglementation spéciale pour les denrées alimentaires lorsqu'il délimite le champ d'application. Mais les estimations quant aux économies potentielles n'en tiennent pas compte. Or, le chiffre de 2 milliards d'économies potentielles présent dans le message a été largement utilisé comme argument pour faire passer le projet. C'est aussi ce même chiffre qui a été utilisé par les opposants pour démontrer l'inutilité du CdD après son entrée en vigueur.

Dans l'étude ex post réalisée en 2013 par le SECO, il est écrit qu'aucun effet sur les prix ne peut être déduit des résultats de l'étude. Dans le résumé, ce résultat négatif est minimisé: « *Angesichts der oben festgestellten geringen Nutzung des Prinzips war dies aber auch nicht zu erwarten* ». ⁴⁹ Le message de 2008 tablait pourtant bien sur un impact fort de l'introduction du principe du Cassis de Dijon. Toutefois, à aucun moment le SECO n'a envisagé que le CdD puisse être peu utilisé. Le message annonçait également des conséquences macroéconomiques positives dans le résumé qui n'ont pas pu être démontrées. La baisse des prix prévue par le biais de l'introduction du principe du Cassis de Dijon n'a pas pu être prouvée par l'évaluation ex post. Cette dernière ne contient d'ailleurs aucun indice montrant une volonté de vérifier l'effet sur la croissance pronostiqué dans le message ou d'éventuels effets non désirés engendrés par la réforme. A noter que le compromis trouvé qui a amené la réglementation spéciale pour les denrées alimentaires a réduit le potentiel d'économie sur les prix en représentant une entrave au commerce. D'autre part, les produits non alimentaires importés selon le CdD ne sont pas répertoriés, ce qui engendre un risque pour les consommateurs, notamment dans le domaine des cosmétiques (composition et allégations de santé).

⁴⁹ SECO (2013): p. 12.

Conséquences pour les cantons

Les besoins financiers supplémentaires annoncés pour la surveillance du marché n'ont pas été observés. Les distributeurs proposent finalement très peu de produits relevant du CdD (en tout cas au niveau des denrées alimentaires). Aussi, les cantons font leurs contrôles selon le droit sur les denrées alimentaires comme avant l'introduction du CdD, ils n'ont pas modifié leur procédure.

Conclusion

Les principaux effets escomptés du Cassis de Dijon (économies de 2 milliards de francs et croissance économique de 0.5 %) n'ont pas pu être prouvés. Le SECO aurait dû identifier le niveau élevé d'insécurité de ses pronostics et adapter les chiffres de l'AIR après la consultation, lorsque les denrées alimentaires ont été soumises à autorisation.

Tableau 25: Réalisation des prévisions

Type de conséquence	Explication	Pronostic réalisé (estimation du CDF)	
Conséquences financières et sur le personnel de la Confédération	Finalement moins de ressources en personnel nécessaires que demandées dans le message (plutôt 7 que 11), mais sur plus long terme. Cela implique des économies à court terme, mais potentiellement des coûts plus importants à long terme.	Pronostic partiellement réalisé	■
Conséquences économiques: Entraves au commerce réduites	L'introduction d'une autorisation pour les produits alimentaires va à l'encontre du principe du CdD car cela réintègre une entrave au commerce, ce qui diminue les bénéfices de la réforme. Mais la réforme a réussi à contrer la création de nouvelles entraves au commerce en relevant le seuil d'exigence des nouvelles prescriptions suisses, conjointement avec l'harmonisation progressive de l'ordonnance.	Pronostic partiellement réalisé	■
Conséquences économiques: Choix des produits augmenté	Un plus grand choix de produits n'a pas réellement été observé. Les distributeurs contactés ont confirmé vendre peu de produits relevant du CdD (maximum une demi-douzaine). Selon le SECO (2013), la révision n'a en tous cas pas nuit au niveau de protection.	Pronostic partiellement réalisé	■
Conséquences économiques: Prix baissés, croissance augmenté	La première étape n'ayant pas été complètement réalisée (baisse des entraves à l'importation), les autres effets n'ont pas pu être observés (notamment l'effet sur les prix).	Pronostic non réalisé	▲
Conséquences pour les cantons	Les besoins financiers supplémentaires annoncés pour la surveillance du marché n'ont pas été observés. Les cantons font leurs contrôles selon le droit sur les denrées alimentaires comme avant l'introduction du CdD, ils n'ont pas modifié leur procédure.	Pronostic non réalisé	▲

Présentation : CDF

4.2.9 Etude de cas 2: déductions pour familles avec enfants

Au début des années 2000, l'imposition du couple et de la famille fait l'objet de débats. Certes, la nécessité d'une réforme s'impose, mais les solutions concrètes à apporter restent controversées.

Après la procédure de consultation, le Conseil fédéral a préconisé l'introduction du barème parental selon la variante C. Selon cette variante, une réduction supplémentaire de 170 francs du montant de l'impôt est accordée pour chaque enfant en plus de la déduction pour les frais de garde des enfants et des déductions pour enfants existantes (dont les montants seraient également maintenus). Les cantons jugeaient cependant cette solution plus compliquée et plus laborieuse que la solution combinée qui comprenait à la fois une hausse de la déduction pour enfants et l'introduction d'une déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers.

L'AFC n'a pas procédé à une analyse d'impact de la réglementation (AIR) selon les prescriptions du SECO, mais a réalisé des analyses avec différents scénarios pour anticiper la perte de recettes fiscales. Les prévisions formulées dans le message se sont révélées incorrectes.

Conséquences financières pour la Confédération

L'AFC s'attendait à un manque à gagner de 360 millions de francs par an dû à la déduction pour frais de garde par des tiers, dont 60 millions pour les cantons. Ce manque à gagner est finalement plutôt de l'ordre de 60 millions au total. L'AFC donne plusieurs raisons pour expliquer cette erreur de calcul. Les données manquaient au moment de réaliser les estimations. De plus, le manque à gagner dû à la déduction pour frais de garde est compliqué à calculer car il faut anticiper le comportement des contribuables. L'AFC, qui a refait des calculs dans le cadre du traitement de l'initiative de l'UDC « pour les familles »,⁵⁰ a admis qu'elle avait surestimé la fréquence à laquelle la déduction pour frais de garde allait être utilisée et la hauteur également.

L'AFC n'a pas connaissance du manque à gagner effectif suite à l'introduction du barème parental. Selon le message, une déduction du montant de l'impôt de 170 francs aurait diminué les recettes de 185 millions. Il n'est toutefois pas possible d'extrapoler de manière linéaire le coût fiscal du barème parental d'une déduction de 170 à 250 francs.

Il est vrai que la Confédération a des difficultés à accéder aux informations cantonales en matière de fiscalité et d'impôt fédéral direct (IFD) en particulier. C'est pourquoi le DFF a lancé un projet pour améliorer l'état des données et la qualité des estimations. Le « deuxième rapport du DFF sur l'évolution du produit de l'impôt fédéral direct »⁵¹ tente de déterminer si les erreurs prévisionnelles de l'IFD sont dues à des erreurs d'estimations quant aux conséquences financières de plusieurs réformes fiscales. Les conséquences ont ainsi été évaluées a posteriori, dont celles de la réforme de l'imposition des familles. Ainsi l'AFC, après correction du manque à gagner dû à la déduction pour la garde par des tiers de 360 à 60 millions de francs, part du principe que la diminution des recettes totale a été de 300 millions de francs en 2011. Ce qui implique que les conséquences financières du barème parental ont été de 240 millions de francs. Avec les données récoltées auprès

⁵⁰ Message du 4 juillet 2012 sur l'initiative populaire « Initiative pour les familles: déductions fiscales aussi pour les parents qui gardent eux-mêmes leurs enfants ». L'initiative a été rejetée en votation populaire le 24 novembre 2013.

⁵¹ Daté du 1^{er} juillet 2015.

des 8 cantons, la dernière analyse en date indique que les conséquences financières auraient été sous-estimées de 21 millions au total (321 au lieu de 300 millions). Ceci montre que l'estimation des conséquences financières du barème parental a probablement également été surestimée. Et par rapport à la toute première estimation (celle présentée dans le message), il y aurait donc une différence d'environ 280 millions pour toute la réforme.

Le CDF salue les efforts de l'AFC de vouloir améliorer l'état des données et les méthodes dans le domaine des prévisions car les besoins sont grands, comme le CDF l'a déjà exprimé sur d'autres dossiers. D'autant plus que l'AFC ne réalise en général pas d'analyse pour évaluer le manque à gagner fiscal quelques années après l'entrée en vigueur des projets de réformes d'importance.

Conséquences pour les cantons

L'AFC a quelque peu sous-estimé le supplément de charge administrative de la réforme pour les cantons. Des adaptations informatiques ont été nécessaires afin de rendre possible la déduction du montant de l'impôt plutôt que du revenu, comme c'était le cas pour toutes les autres déductions. Les collaborateurs ont dû être formés pour appliquer la déduction pour les frais de garde par un tiers aux différentes constellations familiales. La réforme a également semé le doute auprès des contribuables quant à savoir à quelles déductions ils ont droit. Cela a impliqué un surplus de travail pour les administrations fiscales pour répondre aux questions et apporter des corrections aux déclarations d'impôts incorrectes.

Conséquences économiques

Le message présentait un certain nombre de conséquences économiques positives attendues par la réforme de l'imposition des familles, notamment sur le taux d'activité des mères, le taux de natalité, le revenu des ménages et l'économie en général. L'AFC a publié deux rapports en 2015, l'un concernant les frais de garde et les possibilités de déductions fiscales⁵² et l'autre concernant l'effet des réformes fiscales pour les couples mariés et les familles sur le taux d'emploi.⁵³ Ce dernier montre que le taux d'élasticité de l'offre de travail des femmes avec petits enfants est plus grand que celui des femmes mariées sans enfants. Les résultats sont toutefois à prendre avec précaution car ils concernent une autre réforme (le déplaçonnement des déductions pour frais de garde par des tiers), mais cela montre certainement que s'il y a un effet sur l'emploi, il est positif. Il est cependant impossible de chiffrer cet effet. Le CDF n'a pas pu vérifier ces conséquences lui-même. Pour autant, le CDF estime que des arguments difficiles à vérifier ou dont l'effet attendu est très faible devraient être utilisés avec parcimonie. Si les effets mentionnés sont connus dans la littérature spécifique, il faut s'y référer dans le message afin d'indiquer le niveau de plausibilité des arguments.

⁵² AFC (2015a) Kinderdrittbetreuungskosten und steuerliche Abzugsfähigkeit. Erkenntnisse aus den Steuerdaten der Kantone Aargau und Bern.

⁵³ AFC (2015) Welche Beschäftigungseffekte lösen steuerliche Entlastungen für Ehepaare und Eltern aus? Erkenntnisse aus der internationalen Literatur mit einer Anwendung auf mögliche Steuerreformen in der Schweiz.

Conclusion

Finalement, les conséquences financières ont été surestimées d'environ 300 millions de francs, les conséquences pour les cantons ont été en partie sous-estimées et les conséquences pour l'économie, si elles ont des conséquences positives, sont certainement très faibles.

Tableau 26: Réalisation des prévisions

Type de conséquence	Explication	Pronostic réalisé (estimation du CDF)	
Conséquences financières de la Confédération	<p>Les conséquences financières de la déduction pour frais de garde par des tiers ont été surestimées. Il ne s'agirait que de 60 millions de francs et non de 360 millions comme présenté dans le message.</p> <p>Les conséquences financières du barème parental ont probablement également été surestimées.</p>	<p>Effet surestimé</p> <p>Le CDF déplore la difficulté à obtenir une vision d'ensemble des conséquences financières du projet.</p>	▲
Conséquences pour les cantons	<p>Adaptation informatique, charge administrative. La déduction du montant de l'impôt (barème parental) a engendré des coûts d'adaptation et de formation pour les administrations fiscales cantonales.</p> <p>La réforme a également engendré une certaine confusion auprès des contribuables. Ce que l'AFC n'avait pas prévu. Cela implique pourtant un surplus de travail pour les administrations fiscales qui doivent répondre aux questions et apporter des corrections aux déclarations d'impôts incorrectes.</p>	<p>Conséquences observées au-delà de l'adaptation informatique.</p>	■
Conséquences économiques	<p><u>Barème parental :</u></p> <p>L'effet sur le revenu et sur le taux de naissance de l'application du barème parental n'a pas été examiné vu qu'il était annoncé comme trop faible pour être visible.</p> <p><u>Déduction pour frais de garde par des tiers :</u></p> <p>L'effet de la déduction des frais de garde des enfants par des tiers semble plausible en ce qui concerne l'offre de travail. Les autres effets (croissance économique, taux des naissances) n'ont pas pu être examinés.</p>	<p>Effet difficile à vérifier.</p> <p>Le CDF regrette le déséquilibre entre les nombreux arguments positifs utilisés et la difficulté à les mesurer. A la lecture du message, la réforme semble très positive pour l'économie. Les effets réels n'ont pas pu être observés avec certitude.</p>	■

Présentation : CDF

4.2.10 Etude de cas 3: Loi sur l'aviation

La première révision partielle de la loi sur l'aviation (LA1) concrétise les principes issus du rapport sur la politique aéronautique de la Suisse (2004) et définit plus précisément les bases légales de l'activité de surveillance de l'OFAC. Les aspects principaux sont les suivants :

- Remplacement des subventions croisées entre les différentes catégories d'aérodrome jusqu'alors autorisées par un nouveau modèle de financement des services de navigation aérienne (financement spécial du trafic aérien).
- Subvention de Skyguide par la Confédération, introduite temporairement pour les services de navigation aérienne fournie à l'étranger.
- Création d'une taxe de surveillance destinée à financer des postes supplémentaires à l'OFAC tout en y améliorant le taux de couverture des coûts.

La nécessité de faire une AIR n'a été identifiée que tardivement, à savoir au moment de rédiger le message. Un mandat a été donné à l'externe. Celui-ci portait principalement sur les coûts de la réforme, pas tellement sur d'autres impacts. Sur conseil du SECO, le chapitre sur les conséquences économiques dans le message a dû être complété après la consultation des offices. Selon le CDF, le chapitre sur les conséquences manque toujours de clarté. Après lecture, il est en effet difficile de comprendre les implications financières et économiques du projet. D'autre part, étant donné que la LA1 était fortement inspirée par la politique aéronautique 2004, il n'y a pas eu de réflexion quant à des solutions alternatives.

Conséquences financières et pour le personnel de la Confédération

Le besoin de financement supplémentaire pour la Confédération devait s'élever à environ 26 millions de francs (augmentation temporaire). Deux domaines sont concernés: le déficit de Skyguide pour ses activités de surveillance à l'étranger et le déficit des aéroports régionaux. Le message minimisait l'importance de la somme à la charge de la Confédération en soustrayant aux 44 millions la contribution à Eurocontrol désormais à la charge de Skyguide et les coûts d'activité de la réglementation qui sont facturés à Skyguide. Ainsi, il ne devait rester plus que 26 millions à la charge de la Confédération. La compensation au déficit de Skyguide pour ses activités de surveillance à l'étranger a bien été de 44 millions de francs en 2014. Mais la contribution à Eurocontrol a été de 11.5 millions en 2014, et les coûts d'activité de l'OFAC de 2 millions. Ainsi, la Confédération a eu 30.5 millions à sa charge.

En ce qui concerne le deuxième domaine, à savoir le déficit des aéroports régionaux, le service de la navigation aérienne assuré sur les aérodromes régionaux a coûté 35 millions de francs en 2014.⁵⁴ 23 millions ont été financés via l'impôt sur les huiles minérales (contribution de la Confédération).

Dans le message, il n'apparaît pas clairement que la Confédération aura à sa charge plus de 60 millions de francs suite à l'entrée en vigueur de la révision. Certes, le produit de la taxe sur les huiles minérales est désormais affecté à l'espace aérien et n'est plus versé dans un pot commun. Ce n'est donc pas un coût supplémentaire mais un transfert de charge. Il aurait toutefois fallu écrire plus clairement le montant total de la contribution fédérale.

⁵⁴ <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=60277>

La nouvelle taxe de surveillance devait générer dans les cinq ans suivant son introduction des recettes annuelles supplémentaires plafonnées à 5 millions de francs. Elle devait être introduite graduellement pour ne pas nuire aux assujettis. Pour couvrir la moitié des frais de surveillance, il aurait fallu environ 20 millions. La taxe de surveillance a toutefois été refusée par le Parlement, qui a jugé que les conséquences négatives pour l'industrie aéronautique risquaient d'être trop importantes. Les besoins en personnel de l'OFAC ont donc dû être couverts autrement, à savoir par le biais d'une augmentation de budget.

En outre, à ce jour aucune solution n'a été trouvée pour le financement de la fourniture de services de navigation aérienne par Skyguide dans le nord de l'Italie. En conséquence, la diminution prévue des besoins de financement par le gouvernement fédéral d'environ 18 millions de francs n'a pas encore pu être réalisée. L'OFAC aurait dû être plus transparent quant au niveau de fiabilité de cette éventualité.

D'autre part, l'activité de surveillance n'a pas diminué et a même plutôt augmenté en raison d'engagements avec l'UE. L'effort supplémentaire pour l'OFAC en ce qui concerne les activités de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) a été sous-estimé. L'introduction du règlement 216/2008 sans augmentation parallèle du personnel devrait mener à un recul de l'intensité de la surveillance et à une prolongation de la durée de traitement des demandes.

Conséquences économiques et pour les cantons

Les fonds du financement spécial fourni par la Confédération ne suffisent plus à la catégorie des aéroports II (les aéroports régionaux de Berne-Belp, La Chaux-de-Fonds, Granges, Lugano-Agno, Sion et Saint-Gall-Altenrhein) depuis longtemps. Les aérodromes arrivent actuellement à peine à couvrir leurs coûts. Les coûts annuels des services de la navigation aérienne sur les aérodromes régionaux de Suisse se montent à 35 millions de francs à l'heure actuelle.⁵⁵ Les usagers (pilotes et exploitants d'aéronefs) des aéroports régionaux contribuent de 5 millions au coût total. 23 millions de francs sont financés par des contributions de la Confédération dégagées par l'impôt sur les huiles minérales. 7 millions de francs proviennent des redevances de navigation aériennes perçues sur les aéroports nationaux. Ces apports cesseront après l'abolition des financements croisés entre aéroports nationaux et régionaux.

La modification consécutive de l'ordonnance sur le service de la navigation aérienne a mis en œuvre ce changement sous la forme d'une disposition transitoire à effet suspensif. Jusqu'au 1er janvier 2016, c'est Skyguide qui est responsable du financement. Les effets ne sont donc pas encore visibles. Il ressort pourtant dès à présent que les aérodromes ne pourront pas augmenter les redevances pour compenser les 7 millions manquants. En effet, les redevances sont déjà les plus élevées d'Europe. Les aérodromes régionaux devront donc réduire leurs coûts en réduisant les prestations (par ex. heures de services raccourcies). Ils auraient d'ailleurs déjà dû le faire durant la période transitoire prévue à cet effet. Il est prévu selon la loi que les cantons pourront intervenir pour soutenir les aérodromes. Les cantons n'ont toutefois pas l'intention de compenser une tâche qu'ils jugent être de la compétence de la Confédération. Ils estiment que les conséquences auraient dû être mieux détaillées dans le message. Cependant, il n'était pas forcément prévisible que les aéroports régionaux allaient continuer à offrir autant de services de

⁵⁵ http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20151049

surveillance. L'OFAC comptait sur le fait que les aéroports régionaux amorceraient des mesures d'économies et que l'éventuelle participation financière des cantons serait donc moindre. En l'absence de solution, le délai transitoire est prolongé jusqu'à fin 2016 et la part des recettes provenant de l'impôt sur les huiles minérales est temporairement augmentée, ce qui n'avait pas été prévu dans le message.

Conclusion

Le message n'est pas suffisamment clair en ce qui concerne les conséquences financières et économiques. De manière générale, les conséquences positives ont été surestimées et les conséquences négatives sous-estimées. Notamment, le besoin en financement concernant le déficit des aéroports régionaux aurait pu être davantage développé ainsi que les conséquences de l'abolition des subventions croisées.

Tableau 27: Réalisation des prévisions

Type de conséquence	Explication	Pronostic réalisé (estimation du CDF)	
Conséquences financières pour la Confédération	Skyguide annonçait en 2007 des pertes de rendement dans la gestion des espaces aériens étrangers de 44 millions de francs par an. Lors de l'examen du nouveau concept de contrôle du trafic aérien, la CTT-N ⁵⁶ a défendu l'idée que la Confédération finance ces pertes de rendement temporairement. En contrepartie, les contributions aux coûts d'Eurocontrol (17 millions de francs) ainsi que les coûts de régulation de l'OFAC (1 million de francs) seront supportés par Skyguide à l'avenir. Ceci est globalement advenu. La contribution à Eurocontrol est plus basse que prévue en 2007, ce qui augmente la facture. Il n'est par ailleurs pas logique de soustraire la contribution à Eurocontrol et les coûts de réglementation de l'OFAC à la compensation pour les pertes de Skyguide à l'étranger supportée par la Confédération.	Estimation globalement correcte. Mais les calculs présentés dans le message sont peu transparents.	●
Conséquences financières pour la Confédération	Si une solution avait été trouvée dans la fourniture de services de navigation aérienne par Skyguide dans le nord de l'Italie, les besoins de financement par la Confédération se seraient réduits de l'ordre de 18 millions de francs. Avec la reprise temporaire du déficit par la Confédération, il aurait encore fallu compter avec des coûts annuels supplémentaires d'environ 8 millions de francs. Aucune solution n'a été trouvée à ce jour. Il n'a donc pas été possible de soustraire les 18 millions de francs.	Conséquence surestimée. Aucune solution n'a été trouvée à ce jour.	■

⁵⁶ Commissions des transports et des télécommunications du Conseil national.

Type de conséquence	Explication	Pronostic réalisé (estimation du CDF)	
Conséquences pour l'économie	La suppression des subventions croisées entre les aéroports nationaux et régionaux en matière de sécurité aérienne est effective: Elle a été compensée par 23 millions de francs en provenance de la taxe sur les carburants. Cela devait profiter à presque tous les acteurs de l'industrie de l'aviation. Les aéroports de catégorie II ⁵⁷ devaient pouvoir maintenir les taxes au niveau actuel et rester compétitif. Pour l'heure, les aéroports régionaux n'ont pas diminué leurs coûts. Ils attendent un soutien étatique (canton ou Confédération). Le délai transitoire a été prolongé et la compensation fédérale augmentée.	Pronostic partiellement réalisé. Les subventions croisées ont été supprimées mais la situation n'est pas encore réglée. Il n'est pas encore possible de se prononcer quant à la compétitivité.	■
Conséquences pour l'économie	Les redevances d'approche et de départ des aéroports de Genève et Zurich ont dû être réduites début 2016, ce qui diminuera leurs charges. Il est pourtant trop tôt pour savoir si cela influencera réellement l'attractivité de ces aéroports et les finances des compagnies aériennes suisses. D'après plusieurs interlocuteurs, l'effet devrait être faible.	Les économies n'ont pas encore pu être observées. Les retombées devraient être limitées.	
Conséquences pour l'économie	L'amélioration des standards de sécurité aurait un effet à long terme positif en termes d'image, ce qui représenterait un avantage concurrentiel des compagnies aériennes suisses par rapport aux entreprises étrangères. Au vu des défaillances de l'OFAC dans la surveillance de l'aviation civile qui a eu de graves conséquences, le gain de sécurité peut en effet avoir été positif. A partir d'un certain niveau, cet avantage est cependant à relativiser.	Effet discutable. D'après les principaux intéressés, cet effet serait minime. De l'avis du CDF, cet effet est plausible.	■
Conséquences pour les cantons	Le nouveau modèle de financement des services de navigation aérienne prévoit une participation financière complémentaire des cantons et communes pour les coûts de sécurité aérienne des aéroports de catégories II et III ⁵⁸ . Il ne s'agit pas d'une obligation. L'OFAC s'attendait à ce que les aéroports régionaux réduisent leurs coûts et que le déficit restant, qui aurait dû être moindre qu'actuellement, serait à la charge des cantons. Les aéroports n'ayant pas réduit leurs coûts, la solution transitoire a été prolongée. Les cantons ne semblent pas prêts à reprendre ces coûts à leur charge.	Estimation trop peu détaillée. Les conséquences pour les aéroports régionaux et les cantons ne sont pas claires. Même si l'OFAC n'aurait pas forcément pu anticiper la réaction des aéroports régionaux, il aurait dû mieux détailler les conséquences de l'arrêt des subventions croisées.	▲

⁵⁷ Les aéroports régionaux de Berne-Belp, La Chaux-de-Fonds, Granges, Lugano-Agno, Sion et Saint-Gall-Altenrhein.

⁵⁸ L'aéroport de Buochs.

Type de conséquence	Explication	Pronostic réalisé (estimation du CDF)	
Conséquences pour le personnel de la Confédération	Selon l'estimation actuelle, l'introduction du règlement 216/2008 sans augmentation parallèle du personnel va mener à un recul de l'intensité de la surveillance et à une prolongation de la durée de traitement des demandes. Les modifications sont toutefois difficiles à anticiper.	L'investissement supplémentaire de l'OFAC en lien avec l'AESA a été sous-estimé.	■

Présentation : CDF

4.3 Facteurs de qualité

Qu'est-ce qui détermine la qualité d'un message ? Qu'est-ce qui fait qu'un message a obtenu beaucoup de points dans le cadre de l'analyse de contenu ? Quels éléments permettent d'expliquer qu'un message remplisse mieux les critères qu'un autre ? Ce sont à ces questions que le CDF a tenté de répondre à l'aide d'une analyse quali-quantitative comparée (AQQC)⁵⁹ dont le détail est exposé dans le rapport en annexe.

L'AQQC est basée sur une observation qualitative de cas, qui mène à la sélection de conditions (variables indépendantes) et du résultat (outcome ou variable dépendante). L'objectif est d'identifier les facteurs ou combinaisons de facteurs qui permettent d'expliquer un résultat. Dans le cas présent, le but était d'identifier les facteurs qui expliquent les messages jugés les meilleurs, à savoir le quart ayant obtenu le plus de points lors de l'analyse de contenu (13 sur 48 messages).⁶⁰ Ainsi, 13 messages ont été identifiés comme ayant atteint un résultat positif (ils sont donc considérés comme étant de bonne qualité) et 35 comme n'ayant pas atteint le résultat positif. Les données pour les variables indépendantes proviennent du sondage mené auprès des offices et l'analyse de contenu a permis de déterminer l'outcome. Un profil a été établi pour chacun des 48 cas, en reprenant les informations obtenues par le biais du sondage et en formulant des conditions (variables). Des tests ont ensuite été effectués afin de déterminer si les conditions sont nécessaires et/ou suffisantes pour qu'un résultat positif apparaisse.

La qualité d'un message dépend a priori de beaucoup de facteurs. Après de nombreux tests, les six variables suivantes ont été considérées comme adéquates pour l'analyse : ressources mises à disposition (analyse d'impact menée, mandat externe et taille du chapitre comme variable pour le temps investi dans la rédaction), procédures internes (collaboration avec d'autres offices, contacts avec des acteurs externes), importance du message (volume financier impliqué et/ou conséquences économiques supposées).

L'observation des cas montre qu'aucune des six conditions examinées ne constitue à elle seule une condition nécessaire ou suffisante pour la qualité d'un message, car aucune des conditions n'apparaît dans toutes les combinaisons identifiées ou ne conduit seule au résultat. En revanche, cinq configurations (combinaisons de conditions) sont « suffisantes » pour atteindre une bonne

⁵⁹ Qualitative comparative analysis (QCA) en anglais.

⁶⁰ Deux messages ont été exclus, par manque de données. Le message 19 (réponses trop lacunaires) et le 50a (l'office n'a pas répondu au sujet de ce message. Il n'a répondu que pour le message de la période suivante : 2013–2016).

qualité. La solution totale, composée par la somme des cinq configurations, atteint un bon taux de couverture (0.68) et un excellent taux de consistance (0.89).⁶¹ Une observation des résultats montre que les deux conditions «volume financier» et «analyse d'impact» sont des facteurs particulièrement importants pour la qualité des messages. Pour qu'une bonne qualité soit atteinte, au moins une de ces deux conditions doit être présente. Un message avec un volume financier conséquent est perçu comme plus important. Les offices doivent alors investir plus de ressources dans la rédaction de ces messages. D'autre part, la réalisation d'une analyse d'impact fournis aux rédacteurs plus d'informations quant aux conséquences du projet de loi, ce qui engendre une argumentation plus fournie et permet d'obtenir une meilleure note dans l'analyse de contenu effectuée par le CDF, signe d'une meilleure qualité.

Etant donné que les deux conditions «volume financier» et «analyse d'impact» ne sont pas toujours présentes en même temps, il est possible que la réalisation d'une analyse d'impact s'avère difficile lorsqu'un projet est particulièrement important, d'où l'intérêt de faire appel à des moyens supplémentaires. A chaque fois qu'une des deux conditions sont présentes, d'autres conditions le sont également : soit un mandat externe a été donné, soit les rédacteurs ont collaboré avec de nombreux acteurs externes ainsi qu'avec d'autres offices fédéraux.

En conclusion, un message important nécessite la collaboration de nombreux acteurs et/ou la réalisation d'une analyse d'impact qui donnent ensuite des éléments pour estimer et décrire les conséquences, ce qui améliore la qualité du message.

⁶¹ Le taux de couverture est un indicateur de la pertinence empirique de l'analyse. Le taux de consistance mesure le degré de relation de nécessité ou de suffisance entre les configurations et le résultat.

5 Un décalage entre la vision et l'utilisation de l'évaluation prospective

5.1 Types d'utilité observés

Sondage des parlementaires

Durant le mois de mars 2015, le CDF s'est entretenu avec une douzaine de parlementaires ainsi qu'avec des secrétaires de commissions parlementaires et un secrétaire de parti (la liste complète des interlocuteurs se trouve en annexe 3). Le but de ces entretiens était de déterminer dans quelle mesure les messages du Conseil fédéral remplissent leur fonction auprès de leurs destinataires.

Les messages sont importants pour les parlementaires, même s'ils n'ont pas le temps de tous les lire ni de les lire en entier. Cela donne encore plus d'importance au condensé, car c'est souvent la seule partie qui est lue. Cela peut cependant engendrer des problèmes, lorsque les informations les plus accrocheuses sont résumées, sans les explications ou qu'un chiffre particulièrement optimiste y est présenté. La force d'un chiffre c'est qu'il marque les esprits. Plusieurs interlocuteurs (offices) ont ainsi avoué se montrer très prudents avec les chiffres, car une fois qu'ils sont publiés, ils restent très longtemps dans l'espace public.

Les conséquences font donc partie des préoccupations des parlementaires, particulièrement en ce qui concerne les coûts et le personnel de la Confédération. Ils utilisent les informations tirées des messages, notamment lors des discussions en commissions. Cela explique certainement pourquoi les aspects financiers sont proportionnellement plus décrits dans les messages (voir analyse de contenu, chap. 4). Les offices écrivent en fonction des destinataires principaux.

Sondage des offices

De manière générale, les offices ayant répondu au sondage se sont montrés très positifs par rapport à l'évaluation prospective des effets. Ainsi, 98 % considèrent (très) utile d'estimer les conséquences.⁶² Au regard des différents types d'utilité, le résultat reste très positif :

- *Utilisation conceptuelle* : 96 % estiment qu'analyser les effets aide à comprendre le problème et les solutions à apporter.
- *Utilisation informative* : 92 % estiment que c'est utile pour une meilleure prise de décision (gain de transparence quant aux conséquences).
- *Utilisation stratégique* : 92 % considèrent que l'évaluation prospective des effets améliore l'acceptation du projet.
- *Utilisation instrumentale* : 80 % estiment que ça aide à améliorer le contenu du projet de loi et donc du message. Ce résultat est nettement plus positif que celui obtenu par le SECO dans le cadre du sondage réalisé auprès des offices utilisateurs du manuel AIR.
- *Utilisation procédurale* : 78 % considèrent qu'analyser les conséquences facilite les processus législatif (communication et coordination entre services impliqués).

⁶² Voir résultats de la question 32 dans le rapport annexe.

Le CDF a observé une certaine divergence entre les réponses très positives formulées dans le sondage des offices et les avis plutôt sceptiques entendus lors des entretiens. Plus que du scepticisme, certains interlocuteurs ont même exprimé de la méfiance envers un exercice jugé hasardeux, voire impossible. Cela se voit également dans le sondage :

- 55 % considèrent l'estimation des effets comme étant peu fiable, car elle repose sur des hypothèses.
- Par contre, seuls 26 % pensent qu'il y a un risque à formuler des chiffres précis car ils pourraient se révéler inexacts par la suite.
- 77 % craignent tout de même que cela donne des arguments aux opposants.

Les offices semblent avoir des réserves quant à l'évaluation prospective des effets. Cela pourrait expliquer pourquoi les directives sont aussi peu suivies et trop peu d'analyses d'impact réalisées. Le but d'un office est, par le biais d'un message, de défendre un projet législatif. Le fait de devoir prévoir et décrire en toute transparence les effets d'un projet est donc périlleux pour l'office qui doit présenter les mesures d'un point de vue objectif au risque de mettre en avant des arguments pouvant servir les opposants au projet.

Un représentant d'un office ayant participé au sondage a résumé la difficulté des analyses d'impact de la sorte :

„Der hohe Zeitdruck und die Komplexität der Vorlagen lassen eine "beschauliche" Analyse oft nicht zu. Am Anfang der Gesetzgebungsprozesse stehen meist politischer Druck und/oder Sachzwänge. Von der Natur der Sache her sind vorgängige Abschätzungen – wie die Wetterprognose – sehr schwierig zu machen. Der Aufwand dafür dürfte in den meisten Fällen den Nutzen weit übersteigen. Das Ganze erscheint also eher als eine "Kopfgeburt".“⁶³

5.2 Relation coûts-utilité

Un des arguments souvent évoqué par les sceptiques en matière d'analyses d'impact est le fait qu'elles seraient longues et coûteuses pour un résultat qui n'en vaudrait pas la peine. Pourtant, 63 % des offices questionnés ont estimé que le rapport coûts-utilité entre les ressources investies pour estimer les conséquences et le résultat de leur projet était (très) positif. Le taux de non réponse à cette question est élevé. Mais si on exclut les 29 % de sans réponse, on obtient même 89 % de réponses positives.

⁶³ Pression temporelle et politique, complexité des dossiers et incertitude intrinsèque aux pronostics résultent en un coût *in fine* supérieur à l'utilité de l'exercice.

Tableau 28: Coût-utilité des analyses d'impact

Réponse	Nombre	% (Total)	Nombre	% (Total)
Très positif	9	18 %	9	25 %
Plutôt positif	23	45 %	23	64 %
Plutôt négatif	2	4 %	2	5.5 %
Très négatif	2	4 %	2	5.5 %
Je ne sais pas	12	23 %	--	--
Pas de réponse	3	6 %	--	--
Total	51	100 %	36	100 %

N=51. Question 16

Il est toutefois important de noter qu'un rapport coûts-utilité positif ne signifie pas nécessairement que le niveau d'utilité, en termes absolus, est élevé. En effet, si les coûts et l'utilité sont bas, alors le rapport est peut-être positif mais l'utilité est tout de même basse. En 2005, le CPA avait d'ailleurs montré que l'immense majorité des offices considéraient tant les coûts que l'utilité des Tests PME (dont l'AIR) comme très faibles.⁶⁴

Le tableau 29 compare les réponses au sondage en ce qui concerne le rapport coût-utilité de l'estimation des conséquences et les messages qui sont en-dessous du standard minimum de leur catégorie d'importance. Sur les 10 messages d'importance faible dont le rapport coût-utilité a été jugé positif par les offices, 2 n'atteignent quand même pas le seuil minimal. Sur 19 messages importants, 2 n'atteignent pas non plus le seuil. La répartition des cas n'atteignant pas le seuil minimum ne permet pas d'en tirer des conclusions solides. En revanche, pour 4 des 5 messages pour lesquels une analyse approfondie avait été réalisée, les répondants ont jugé le rapport coût-utilité comme plutôt positif. Pour le cinquième, l'office n'a pas répondu à la question mais a tout de même ajouté un commentaire positif quant à l'utilité de l'analyse et au fait que les chiffres sont fréquemment repris par les cantons et les milieux intéressés.

Tableau 29: Pertinence de l'appréciation des offices quant au rapport coût-utilité

	Importance		Note	Importance		Note	Importance		Note
	Faible		< 30	Moyenne		< 50	Haute		< 80
coût-utilité	Très positif	4	1	1	0	4	0		
	Plutôt positif	6	1	2	0	15	2		
	Plutôt négatif	0	0	1	0	1	0		
	Très négatif	1	0	0	0	1	0		
	Total	11	2	4	0	21	2		

N=36. Question 16 du sondage et résultats de l'analyse de contenu. Le nombre sous « note » indique le nombre de messages en-dessous du seuil minimal.

⁶⁴ CPA (2005) : p. 50.

Parmi les difficultés rencontrées par les offices et qui servent souvent d'argument en défaveur de l'estimation des conséquences, ce sont surtout le manque de données nécessaires pour quantifier les conséquences d'un projet, les exprimer en termes monétaires et pour comparer les coûts et l'utilité qui semblent poser problème.⁶⁵ Pourtant, plus du tiers des participants au sondage ont tout de même répondu ne pas avoir besoin de faire d'analyses plus poussées pour quantifier les conséquences d'un projet, pour les exprimer en termes monétaires ou pour estimer les coûts par rapport à l'utilité.⁶⁶ Sur les 14 messages que le CDF a identifié comme importants et pour lesquels il aurait fallu une analyse d'impact, deux répondants considèrent ne pas avoir besoin d'en faire plus pour estimer les conséquences d'un projet (messages n° 10 et 13), ce qui est discutable.

L'évaluation du manuel AIR effectuée par le SECO en 2014 arrivait aux mêmes résultats. L'office a également fait le constat que les AIR réalisées, bien qu'elles soient jugées utiles pour une meilleure compréhension du projet et de ses conséquences potentielles, ne conduisent que rarement à modifier le projet législatif.⁶⁷

En conclusion, le CDF constate qu'il ne suffit pas de juger un instrument comme utile pour qu'il le soit. Il faut également pouvoir en observer les effets concrets. Or, pour qu'une analyse d'impact puisse influencer un projet, il faut qu'elle soit intégrée dès le départ au processus législatif. Sinon, elle ne peut plus modifier les orientations politiques.⁶⁸ Une meilleure intégration des analyses d'impact dans le processus législatif permettrait donc d'en augmenter l'utilité et justifierait mieux l'investissement consenti pour leur réalisation.

⁶⁵ Près de 40 % des répondants. Question 34 du sondage.

⁶⁶ Également question 34 du sondage.

⁶⁷ Note interne au SECO.

⁶⁸ Schlegel (2015).

6 Conclusions

6.1 Réponse aux questions de l'évaluation

Question 1: Les bases légales et les instruments existants sont-ils adéquats pour une prise en compte suffisante et cohérente des effets dans les messages du Conseil fédéral?

Les informations contenues dans le guide de législation et l'aide-mémoire quant à l'estimation des conséquences sont globalement adéquates. L'aide-mémoire pourrait être encore amélioré, notamment pour mieux distinguer les aspects étudiés sans effets, de ceux qui n'ont pas été étudiés mais qui devraient tout de même être mentionnés, de l'avis du CDF. Il n'est en effet pas aisé de savoir si un aspect n'est pas mentionné parce qu'il est sans effet ou par suite d'un oubli de l'office. Il s'agit également de justifier, même sous une forme très brève, pourquoi un type de conséquence n'a pas été examiné. Il en va de la traçabilité et de la fiabilité des informations.

La multiplicité des références et des outils ne simplifie pas le travail des offices. Il faut revoir la cohérence du système. D'une part, pour rendre plus évident le fait que les mêmes règles s'appliquent au rapport explicatif et au message et que les offices doivent prendre en compte les effets dès la phase de conception. Une analyse d'impact, même simplifiée, doit être réalisée suffisamment tôt de manière à ce que les résultats figurent dans le rapport explicatif envoyé en consultation. Si le projet est modifié suite à la consultation, il convient de s'assurer que les résultats de l'analyse d'impact soient toujours pertinents. Si ce n'est pas le cas, l'analyse d'impact doit être actualisée afin que les informations contenues dans le message soient fiables ou tout au moins préciser que l'analyse n'a pas été mise à jour et que les chiffres ne sont pas actuels. Il est inacceptable qu'un chiffre soit publié dans un but stratégique alors qu'il n'est plus en adéquation avec le projet transmis au Parlement.

D'autre part, les différents manuels d'analyse d'impact compliquent le travail des offices. Le fait qu'ils se chevauchent en partie brouille les pistes. Il n'est pas évident de savoir sous quelle forme une analyse d'impact est nécessaire, quel niveau d'approfondissement est requis, quel instrument utiliser. Cela nuit à la mise en œuvre de l'article 141 LParl sur l'estimation des effets des actes législatifs.

Question 2: Les ressources financières et en personnel, les processus internes ainsi que la coordination avec les autres offices concernés sont-ils suffisants afin d'assurer une mise en œuvre appropriée des directives?

Le sondage a montré que très peu de ressources sont allouées à l'estimation des conséquences des projets législatifs. Le nombre de jours dédiés à la rédaction du chapitre sur les conséquences est faible par rapport au reste des travaux réalisés dans le cadre de l'élaboration d'un message. Les conditions ne semblent donc pas réunies pour une prise en compte sérieuse des répercussions. Le fait que les données soient très lacunaires à ce niveau ne facilite pas le contrôle de qualité qui n'est d'ailleurs pas systématiquement implémenté.

En outre, trop d'offices décident tardivement de réaliser une analyse d'impact ou commencent à examiner les conséquences. La proportion de messages pour lesquels des informations quant aux répercussions n'ont été cherchées qu'au moment de rédiger le projet et le message est

étonnamment haute. Sachant que les conséquences sont à considérer dès la phase conceptuelle, il y a ici un grand potentiel d'amélioration.

Il y a également trop de messages pour lesquels une analyse d'impact aurait été nécessaire, mais qui n'a pas été réalisée. Dans six cas, une analyse d'impact approfondie (et non pas simple) aurait dû être établie.

Les offices manquent de soutien dans la réalisation des analyses d'impact. Il manque un vrai contrôle qualité puisque chaque office est responsable d'examiner les conséquences des projets législatifs dont il a la responsabilité. Aucun organe n'a de droit de regard sur les analyses d'impact effectuées ou non, et n'a la compétence d'exiger mieux. C'est une des principales faiblesses du système actuel.

Question 3: Le contenu des messages et l'évaluation des effets des projets d'actes législatifs sont-ils de qualité suffisante et à quels facteurs la qualité peut-elle être attribuée?

Les messages ne sont pas toujours de qualité suffisante. Une part des messages n'atteint même pas les standards minimaux établis par le CDF. Il y a donc encore un net potentiel d'amélioration, surtout en ce qui concerne les conséquences pour l'environnement, la société et l'égalité des genres.

Les différents types de conséquences ne sont d'ailleurs pas décrits de la même manière dans les messages. Les conséquences pour la Confédération (financières et pour le personnel) ainsi que pour l'économie sont généralement plus détaillées que les conséquences pour les cantons et les communes, l'environnement ou la société. Il y a très peu d'informations quantitatives. Lorsqu'il y a des énoncés en termes monétaires, ils sont souvent faits par rapport aux conséquences financières pour la Confédération, moins en ce qui concerne l'économie ou les cantons.

Très peu de références aux sources sont faites et les analyses d'impact sont rarement mentionnées. Le lecteur doit prendre pour argent comptant ce qui est écrit, ce qui est problématique. Il faut pouvoir juger de la fiabilité des informations présentées dans le message. Or, ce n'est actuellement pas possible.

Tous les messages pour lesquels une analyse approfondie a été effectuée ont atteint le minimum dans tous les domaines. En revanche, une analyse d'impact simple n'est pas suffisante pour améliorer les messages, puisque plus de la moitié des messages pour lesquels une analyse sommaire avait été réalisée n'ont pas couverts tous les domaines concernés. Et sur les six messages jugés problématiques qui ne comportent pas d'analyse d'impact, quatre n'atteignent pas les minima exigés. Ainsi, alors qu'une analyse approfondie conduit tendanciellement à une meilleure qualité, l'absence d'analyse approfondie tend généralement vers une qualité moindre.

L'analyse quali-quantitative comparée a montré que pour qu'une bonne qualité soit atteinte, il faut soit que le message implique un haut volume financier ou d'importantes répercussions économiques, soit qu'une analyse d'impact ait été effectuée, ce qui enrichit l'argumentation relative aux conséquences. Pourtant, la réalisation d'une analyse d'impact s'avère difficile lorsqu'un projet est particulièrement important, d'où l'intérêt de faire appel à de l'expertise externe (mandat externe, parties prenantes ou collaboration avec d'autres offices). Les « bons » messages sont en général ceux disposant d'un chapitre sur les conséquences plus étoffé que les autres, signe que des ressources ont été investies dans la rédaction.

Question 4: Les prévisions formulées dans les messages du Conseil fédéral sont-elles fiables?

Il est difficile de généraliser les résultats sur la base des trois études de cas réalisées. Les principaux effets escomptés n'ont pas pu être vérifiés, mais des pistes de réflexion ont tout de même été esquissées. La forte pression politique s'est par exemple révélée déterminante dans les cas où un chiffre peu fiable a tout de même été utilisé à des fins stratégiques. Il existe donc un risque d'instrumentalisation politique des analyses prospectives, qu'il s'agira de minimiser à l'avenir par le biais d'un contrôle de la qualité indépendant.

Les trois cas sont très différents car pour l'un il y a eu une AIR approfondie, pour le second aucune AIR et pour le troisième seulement une AIR simple qui a été réalisée tardivement. Dans ce dernier cas (loi sur l'aviation), le SECO a permis d'améliorer le chapitre sur les conséquences, néanmoins cela n'a pas suffi à améliorer l'AIR. Dans le cas du Cassis de Dijon, l'AIR n'a pas été réalisée de manière satisfaisante, elle n'a pas su examiner tous les aspects importants et n'a pas été actualisée après que d'importantes modifications aient été apportées au projet. Tout ceci a diminué la fiabilité des prévisions intégrées au message. Dans le deuxième cas (déduction pour familles avec enfants), le manque de données a compliqué la tâche de l'office. Cela ne peut pas entièrement expliquer l'erreur d'estimation de plus de 300 millions de francs ni le fait qu'autant d'arguments difficiles à vérifier ou dont l'effet attendu est très faible aient été utilisés.

Le CDF s'étonne que les offices, malgré leur méfiance affichée envers les prévisions, formulent des chiffres absolus, ou renoncent totalement à en formuler. Il y aurait pourtant une troisième voie, qui consisterait à formuler un effet en termes de fourchette, en indiquant le niveau de probabilité ou en formulant des scénarios avec leurs hypothèses sous-jacentes. Dans le cas du Cassis de Dijon, c'est l'inverse qui a été fait. Le lecteur a été trompé par un faux sentiment de sécurité avec la formule suivante :

« L'estimation, même prudente, d'une partie des effets des réformes montre que celles-ci pourraient générer sur ces importations des économies annuelles se chiffrant en milliards de francs. »

L'emploi du terme « prudent » laisse à penser que l'estimation est pessimiste et que les effets pourraient même se révéler plus importants. C'est évidemment l'inverse qu'il aurait fallu faire ici et écrire clairement que le chiffre était à considérer avec précaution.

Question 5: Comment les estimations quant aux effets des actes législatifs sont-elles utilisées et quelles en sont les conséquences?

Il y a une certaine divergence entre les réponses très positives formulées dans le sondage et les avis plutôt sceptiques entendus lors des entretiens. Il n'est donc pas évident d'affirmer avec certitude quelle utilisation est faite des informations quant aux effets contenues dans les messages. Une grande partie des offices (plus de 90 %) dit utiliser les informations issues des analyses d'impact pour une meilleure prise de décision, pour mieux comprendre le problème, ainsi que pour améliorer l'acceptation du projet. La proportion diminue par rapport à l'utilité procédurale, à savoir le fait d'améliorer la communication et la coordination entre services impliqués (78 %). Enfin, ce sont tout

de même 80 % des sondés qui disent améliorer le contenu du projet de loi et/ou du message grâce à l'examen des conséquences. Le CDF exprime ici certains doutes, car cela va à l'encontre de la littérature dans le domaine et des résultats de l'analyse effectuée par le SECO en 2014 selon laquelle les AIR réalisées ne conduisent que rarement à modifier le projet législatif. D'ailleurs, un office sur deux considère l'estimation des effets comme étant peu fiable et plus des trois quarts craignent de fournir des arguments aux opposants. Cela illustre la position délicate des offices qui doivent examiner en toute transparence un objet qu'ils devront ensuite défendre face à des opposants.

Le CDF n'a pas eu l'occasion d'examiner les effets des analyses d'impact. Pour y parvenir, il aurait fallu identifier le lien de causalité entre les messages et l'effet de la loi sur la société. Il serait de toute manière difficile de déterminer si l'estimation des effets des actes législatifs a pu influencer positivement les effets de la législation elle-même. Pour cela, il faudrait connaître précisément les changements apportés par la prise en compte des effets de la loi sur le texte de loi finalement adopté et estimer quels effets le texte original aurait eu sans ces changements. Dans un deuxième temps, il faudrait évaluer les effets du texte adopté et mis en œuvre. Ceci était impossible avec les ressources à disposition et le nombre de cas prévus.

7 Recommandations

7.1 L'esprit des recommandations

Les constats établis par le CDF sont sévères. Les pratiques au sein des offices sont très variables en ce qui concerne l'analyse des conséquences des projets législatifs. Trop d'analyses ne sont pas réalisées, le sont tardivement ou à un niveau insuffisant au vu de l'importance du projet ou du domaine concerné. En outre, aucun organe n'est responsable de vérifier systématiquement les prévisions et il n'y a aucune conséquence si les répercussions potentielles d'un projet ont été négligées.

Afin d'améliorer la qualité des informations livrées au Parlement et favoriser une prise de décision fondée sur des données fiables, le CDF est d'avis que des mesures importantes doivent être prises. En particulier, les projets pour lesquels une analyse approfondie devrait être effectuée doivent être identifiés le plus tôt possible et la qualité des analyses réalisées doit être vérifiée. D'autre part, cette fonction de contrôle de la qualité devrait être indépendante de l'office et du Département en charge du projet législatif.

Le Conseil de l'OCDE recommande d'ailleurs aux gouvernements de « mettre en place des mécanismes et des institutions pour exercer activement le contrôle des méthodes et des objectifs de la politique réglementaire, servir et mettre en œuvre la politique réglementaire, et favoriser ainsi la qualité de la réglementation. » L'OCDE recommande ainsi qu'un organe permanent soit chargé du contrôle de la législation et qu'il ait la compétence de rejeter les projets pour lesquels le travail d'évaluation des impacts est insuffisant.

Plusieurs interpellations parlementaires⁶⁹ ont été déposées ces dernières années demandant également la mise sur pied d'un organe indépendant de contrôle de la législation. Plusieurs interlocuteurs, dont le Forum PME, se sont exprimés positivement quant à l'introduction d'un organe de contrôle de la qualité dans le cadre de la consultation sur la révision de l'ordonnance sur la consultation. Avenir suisse s'est également exprimé en faveur d'un organe de contrôle ancré auprès de la Chancellerie fédérale ou du CDF ou sous la forme d'une commission extra-parlementaire.⁷⁰

7.2 Trois recommandations

Recommandation 1 : mettre en place un contrôle de la qualité des prévisions pour les projets législatifs

Le Contrôle fédéral des finances recommande au Conseil fédéral de donner le mandat à la Chancellerie fédérale d'opérer un réel contrôle de la qualité des projets législatifs. Il s'agit de contrôler que les analyses prospectives effectuées par les offices ont une qualité suffisante et que les critères formels ont bien été respectés (priorité 1).

La Chancellerie a déjà la tâche légale d'assurer la qualité de la législation. En effet, selon l'article 4 al.1 de l'ordonnance sur l'organisation de la Chancellerie fédérale (Org ChF – RS 172.210.10) cette dernière veille à la qualité de la législation fédérale. Plusieurs articles de la loi et de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA – RS 172.010 et OLOGA – RS

⁶⁹ Les plus récentes: motion Vogler (15.3400) et motion du groupe libéral-radical (15.3445).

⁷⁰ Avenir suisse (2016) Auswege aus dem Regulierungsdickicht II. Lernen von ausländischen Erfahrungen.

172.010.1)⁷¹ définissent également les fonctions de surveillance et de coordination qui incombent à la Chancellerie fédérale et qui justifient un ancrage de ces nouvelles tâches au sein de cette dernière. D'autre part, elle jouit d'une grande indépendance puisqu'elle ne dépend d'aucun Département et qu'elle est plus rarement responsable de projets législatifs. Ainsi, la Chancellerie fédérale est très bien placée dans le processus législatif pour remplir cette tâche.

Pour veiller à la qualité de la législation, la Chancellerie accomplira les tâches suivantes:

- a) Opérer un monitoring systématique des projets législatifs d'importance qui débutent afin de rendre l'office en charge attentif à la nécessité d'examiner toutes les conséquences pertinentes le plus tôt possible.
- b) Vérifier dans le cadre de la consultation des offices qu'une analyse d'impact approfondie a bien été faite pour les projets requis et que le rapport présentant les résultats est publié avant la consultation prévue.
- c) Vérifier que tous les aspects pertinents ont été couverts par l'analyse d'impact et que l'argumentation est claire et transparente.
- d) Vérifier que l'analyse d'impact a été adaptée après la consultation dans le cas où des modifications ont été apportées au projet et que cela risque d'avoir un impact sur les répercussions attendues.

Prise de position du Conseil fédéral :

Le Conseil fédéral estime que la procédure de consultation des offices et la procédure de co-rapport garantissent un contrôle suffisant de la qualité des prévisions dans les projets législatifs, au sens de la première recommandation du CDF. Il a néanmoins chargé le DEFR de soumettre au Conseil fédéral des propositions pour renforcer autant que possible ce contrôle, dans le cadre de la mise en œuvre de deux motions adoptées récemment (Vogler 15.3400 et Groupe libéral-radical 15.3445). Les mécanismes institutionnels existants ainsi que de la situation des finances fédérales, qui ne permettent pas la création de nouvelles structures de contrôle ou d'analyse coûteuses, devront être pris en considération. Le Conseil fédéral entend prendre des décisions de principe à ce sujet au plus tard à l'automne 2017.

Recommandation 2 : identifier bien plus tôt les besoins d'analyses d'impact approfondies

Le Contrôle fédéral des finances recommande au Conseil fédéral d'identifier de manière précoce les projets législatifs pour lesquels une analyse d'impact approfondie doit être réalisée (priorité 1).

Il s'agit d'identifier suffisamment tôt les projets pour lesquels une analyse d'impact approfondie doit être réalisée, en précisant les aspects à examiner. Cette liste pourrait être liée au programme de législature. Elle devra dans tous les cas être régulièrement actualisée afin d'intégrer les projets non prévus en début de législature qui requièrent tout de même une analyse approfondie.

⁷¹ Art. 32 et art. 33 al.1 OLOGA ; art. 21 al.2, art.24 al.1, art. 26 OLOGA; art. 1 al.3 et art. 4 al.1 org ChF.

A l'heure actuelle, le Conseil fédéral identifie les projets retenus pour une analyse d'impact approfondie dans ses objectifs annuels. La marge temporelle est trop courte. Le fait de définir les projets pour lesquels une analyse d'impact approfondie est prévue dans les objectifs de législature faciliterait la planification des analyses dans une phase précoce et assurerait que ces analyses soient mieux conduites et au bon moment. En effet, plus les résultats d'une analyse d'impact arrivent tôt, mieux ils peuvent être pris en compte et déboucher sur de nouvelles solutions. Ce serait une simplification par rapport à la situation actuelle dans laquelle des analyses d'impact sont lancées la plupart du temps après un long travail de persuasion ou – selon une pratique qui s'est récemment développée – sur la base d'une décision individuelle du Conseil fédéral. Afin d'assurer l'actualité de la liste nouvellement créée, il serait judicieux d'identifier régulièrement les projets qui requièrent une analyse d'impact durant la législature.

Prise de position du Conseil fédéral :

Le Conseil fédéral n'est pas entièrement d'accord avec la deuxième recommandation: pour certains projets, il peut être utile d'identifier tôt si une analyse d'impact approfondie est nécessaire ou pas, par exemple, pour faire des choix de variantes avant même d'élaborer un projet concret. Dans d'autres cas, l'analyse d'impact aura plutôt pour but de mieux comprendre les conséquences d'une proposition concrète – l'analyse devrait donc être réalisée plus tard dans le processus. Dans d'autres cas encore, elle ne sera nécessaire qu'après l'adoption par le Parlement afin d'améliorer l'acceptation du projet par le peuple et les cantons.

L'exemple de la réforme de l'imposition des entreprises II (RIE II), cité en ouverture du rapport du CDF, montre que le « bon moment » pour effectuer une analyse d'impact – dans ce cas portant sur le manque à gagner fiscal – peut même arriver après la conclusion des délibérations parlementaires, avec pour but de fournir des estimations plausibles dans la documentation de vote.

Cela dit, le Conseil fédéral veillera à définir les projets qui requièrent une analyse d'impact d'une façon systématique.

Recommandation 3 : améliorer les outils à disposition des offices pour l'estimation des conséquences des projets législatifs

Le Contrôle fédéral des finances recommande au Conseil fédéral de donner le mandat à la Chancellerie fédérale de coordonner les points suivants (priorité 2):

- a) Veiller à ce que les offices disposent d'un soutien méthodologique cohérent pour l'estimation des effets des projets législatifs. Pour ce faire, un groupe de travail avec les offices concernés⁷² pourrait par exemple être formé afin de développer un instrument d'analyse d'impact commun, dans un souci d'harmonisation et de simplification de la mise en œuvre de l'article 141 LParl.*

⁷² Il pourrait s'agir des offices suivants : Office fédéral de la justice, Secrétariat d'Etat à l'économie, Office fédéral du développement territorial, Office fédéral de l'environnement, Bureau fédéral de l'égalité, Administration fédérale des finances et Office fédéral du personnel.

Il faut développer un outil de base, obligatoire et coordonné. La situation actuelle avec plusieurs instruments sectoriels n'est pas satisfaisante. Le fait d'avoir un seul outil d'analyse d'impact permettrait de clarifier quand et sous quelle forme réaliser une analyse d'impact. Lorsqu'un office reçoit un mandat législatif, il doit être en mesure de planifier dès la phase conceptuelle le type d'examen qui est requis, quand réaliser les différentes étapes et sur quel outil se baser. L'outil consolidé pourrait ainsi avoir deux niveaux : le premier pourrait contenir un aperçu général de la tâche qui attend l'office (estimer les conséquences) afin d'aider le rédacteur à savoir ce qu'il a à faire et quand. Le second niveau permettrait d'approfondir certaines dimensions spécifiques (conséquences économiques, environnementales, etc.).

- b) Améliorer la transparence et la clarté des informations concernant les conséquences. Il s'agit de prescrire plus clairement aux offices la nécessité d'indiquer de manière transparente quels domaines ont été étudiés mais sont sans effets et quels domaines n'ont pas été étudiés.*

Pour l'instant, il est difficile à la lecture d'un message de savoir pourquoi un type de conséquences n'est pas mentionné : est-ce parce que l'office ne s'attend à aucune répercussion dans le domaine ? Ou parce qu'il a omis d'étudier cet aspect ? Cela va à l'encontre de l'exigence de transparence et de fiabilité qui est formulée dans les directives de rédaction (aide-mémoire).

- c) Améliorer la formation des responsables de projets législatifs à l'évaluation prospective des effets et mieux utiliser les compétences existantes.*

Il s'agit d'assurer que les personnes en charge de projets législatifs disposent des connaissances nécessaires pour une estimation adéquate des conséquences. Pour ce faire il conviendra d'analyser l'existant et de réfléchir à de nouvelles options en matière de formation à l'évaluation prospective.

Les responsables de projets législatifs doivent avoir été rendus attentifs aux directives applicables ainsi qu'aux instruments à disposition et disposer des connaissances nécessaires afin d'assurer une analyse d'impact adéquate du projet législatif dont ils ont la charge. Il s'agit aussi de mieux intégrer aux projets législatifs les spécialistes en évaluation et économistes présents dans les offices afin de développer des synergies entre l'évaluation ex ante et ex post des projets législatifs.

Prise de position du Conseil fédéral :

Enfin, le Conseil fédéral consent à améliorer les outils à disposition des offices, dans la mesure des moyens disponibles. Il a chargé la Chancellerie fédérale d'adapter l'aide-mémoire sur la présentation des messages, au sens de la recommandation 3b. Ces adaptations devraient permettre de faire clairement comprendre qu'une meilleure analyse des différentes conséquences des messages est indispensable. Si, dans le cadre de ces travaux, il s'avère nécessaire de procéder à une harmonisation plus poussée des instruments d'analyse d'impact, la Chancellerie fédérale prendra les mesures nécessaires, au sens de la recommandation 3a. Le Département fédéral de justice et police est, quant à lui, chargé d'améliorer la formation des responsables des projets législatifs dans le cadre de ses formations à la légistique, au sens de la recommandation 3c.

7.3 Mesures déjà mises en œuvre dans l'intervalle

L'ordonnance sur la consultation a été révisée récemment. La révision est intervenue suite à la modification de la loi sur la consultation. Les modifications de la loi et de l'ordonnance sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2016. La procédure de consultation a eu lieu de juillet à octobre 2015. Les principales modifications proposées qui sont en lien avec l'objet du présent rapport sont les suivantes :

- La Chancellerie fédérale examinera systématiquement avant l'ouverture de toute procédure de consultation le projet correspondant sous l'angle du respect des dispositions légales et du caractère complet du dossier.
- L'administration fédérale a l'obligation de collaborer avec les cantons lors de l'élaboration d'un avant-projet pour ce qui est de l'examen des questions relatives à la mise en œuvre.
- L'article 8 OCo a été complété avec de nouveaux alinéas mentionnant d'autres types de conséquences à prendre en compte dans le rapport explicatif (régions de montagne et villes, conséquences économiques).

8 Discussion

La Délégation du Conseil fédéral pour les questions financières a discuté ce rapport avec la direction du CDF le 31 octobre 2016. Le CDF remercie le Conseil fédéral pour l'attention portée à ce dossier.

CONTROLE FEDERAL DES FINANCES

Annexe 1: Bases légales et interventions parlementaires

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101), art. 170, art. 50 al. 2.⁷³

Loi sur l'Assemblée 3801

e fédérale (LParl – RS 171.10), art. 141.

Ordonnance sur la procédure de consultation (RS 172.061.1), art. 8.⁷⁴

Directive du Conseil fédéral du 15 septembre 1999 sur l'exposé des conséquences économiques des projets d'actes législatifs fédéraux.

Interventions parlementaires

Réforme de l'imposition des entreprises :

11.3189 – Principe de l'apport de capital. Abroger la rétroactivité. Motion déposée par Christian Levrat au Conseil national le 17.03.2011.

11.3199 – Modifier le principe de l'apport de capital. Respecter le principe de la bonne foi à l'égard du citoyen. Motion déposée par Susanne Leutenegger Oberholzer au Conseil national le 17.03.2011.

11.3244 – Réforme de l'imposition des entreprises II et principe de l'apport de capital. 7 milliards de francs de pertes fiscales dissimulées au peuple. Interpellation déposée par Margret Kiener Nellen au Conseil national le 18.03.2011.

11.3308 – Conséquences de la découverte d'un motif faussant gravement une votation populaire. Interpellation déposée par Luc Recordon au Conseil des Etats le 18.03.2011.

11.3311 – Réforme de l'imposition des entreprises II. Conséquences pour la Confédération et les cantons. Interpellation déposée par Alain Berset au Conseil des Etats le 18.03.2011.

11.3451 – Réforme de l'imposition des entreprises II. Etudes d'impacts économiques et financiers indépendantes. Interpellation déposée par Adèle Thorens Goumaz au Conseil national le 14.04.2011.

11.4197 – Réforme de l'imposition des entreprises II. Bilan intermédiaire des pertes fiscales en date du 31 décembre 2011. Interpellation déposée par Margret Kiener Nellen au Conseil national le 23.12.2011.

11.5484 – Réforme de l'imposition des entreprises II. Pertes fiscales prévisibles à l'heure actuelle pour la Confédération, les cantons et les communes. Heure des questions. Question déposée par Margret Kiener Nellen au Conseil national le 07.12.2011.

⁷³ « La Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes. »

⁷⁴ « Le rapport explicatif doit exposer brièvement le projet, en présenter les grandes lignes et les objectifs et renseigner sur la mise en œuvre. Dans le cas d'un projet d'acte, chacune des dispositions doit faire l'objet d'un commentaire. Pour le reste, les règles régissant la présentation des messages du Conseil fédéral sont applicables par analogie. »

12.4266 – Réforme de l'imposition des entreprises II. Combien de milliards perdus au titre du principe de l'apport de capital? Interpellation déposée par Margret Kiener Nellen au Conseil national le 14.12.2012.

12.415 – Conséquences de la réforme de l'imposition des entreprises II. Responsabilités. Initiative parlementaire déposée par Susanne Leutenegger Oberholzer au Conseil national le 15.03.2012.

12.3055 – Recettes fiscales perdues en raison de la réforme de l'imposition des entreprises II. Postulat déposé par Jacqueline Badran au Conseil national le 29.02.2012.

12.5506 – Réforme de l'imposition des entreprises II. Pertes de recettes. Question (heure des questions) déposée par Susanne Leutenegger Oberholzer au Conseil national le 05.12.2012.

Analyses des conséquences et allègement bureaucratique

96.3618 – Effets de lois et ordonnances sur les petites et moyennes entreprises. Motion déposée par Erika Forster-Vannini au Conseil des Etats le 11.12.1996.

13.1011 – Exposer systématiquement dans les messages du Conseil fédéral les conséquences d'un projet d'acte sur l'égalité des sexes. Question déposée par Susanne Leutenegger Oberholzer au Conseil national le 13.03.2013.

13.3477 – La politique climatique va-t-elle manquer ses objectifs et accélérer la destruction du tissu industriel suisse? Interpellation déposée par Yannick Buttet au Conseil national le 19.06.2013.

14.3005 – Conséquences économiques et fiscales des différents modèles d'imposition individuelle. Postulat déposé par la Commission des finances du Conseil national, le 30.01.2014.

14.3481 – Sur quelles données se fondera-t-on pour réformer la prévoyance vieillesse? Interpellation déposée par Ignazio Cassis au Conseil national le 18.06.2014.

14.3578 – Qualité de vie et bien-être. Quelle efficacité des politiques et des activités de la Confédération? Postulat déposé par Claude Hêche au Conseil des Etats le 19.06.2014.

14.3858 – Respect des principes RPT dans les rapports sur les projets envoyés en consultation et dans les messages. Fixer des critères de contrôle clairs. Motion déposée par Daniela Schneeberger au Conseil national le 25.09.2014.

14.3894 – Examen des effets et des objectifs atteints dans le cadre de la Politique agricole 2014-2017. Postulat déposé par Erich von Siebenthal au Conseil national le 25.09.2014.

15.3400 – Eviter la bureaucratie inutile grâce à l'analyse efficace des besoins et à l'évaluation des conséquences de la réglementation. Motion déposée par Karl Vogler au Conseil national le 05.05.2015.

15.3445 – Réduction de la bureaucratie. Faire analyser les coûts de la réglementation par un organe indépendant. Motion déposée par le Groupe libéral-radical au Conseil national le 06.05.2015.

12.4219 – Conséquences de l'adhésion à l'EEE sur les marchés financiers. Comparaison entre le Liechtenstein et la Suisse. Interpellation déposée par Susanne Leutenegger Oberholzer au Conseil national le 14.12.2012.

Message du Conseil fédéral

05.058 – Message du 22 juin 2005 concernant la loi fédérale sur l'amélioration des conditions fiscales applicables aux activités entrepreneuriales et aux investissements (Loi sur la réforme de l'imposition des entreprises II) Loi sur la réforme de l'imposition des entreprises II.

Autre rapport

Chancellerie fédérale. Rapports de gestion du Conseil fédéral 2007–2014.

Annexe 2: Bibliographie

Manuels et guides

ARE (2008) Évaluation de la durabilité. Guide pratique pour les services fédéraux et autres intéressés. <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00270/03005/index.html?lang=fr>

ARE (2007) Evaluation de la durabilité. Conception générale et bases méthodologiques.

ARE (2009) Outil Excel.

ARE (2004) Anhang zum Rahmenkonzept der Nachhaltigkeitsbeurteilung.

ARE (2008) Evaluation und Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB).

ChF (2015) Aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral. <https://www.bk.admin.ch/dokumentation/brges/06888/index.html?lang=fr>

OFEV (2013) VOBUEvaluation économique des mesures et des objectifs environnementaux. Manuel. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/economie-consommation/info-specialistes/evaluation-economique.html>

OFJ (2007) Guide de législation. Guide pour l'élaboration de la législation fédérale. <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/legistik/hauptinstrumente/gleitf-f.pdf>

OFJ (2014) Guide de législation: Modules "loi", "ordonnance" et "initiative parlementaire" 2013. <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/legistik/hauptinstrumente/module-f.pdf>

SECO (2013a) Analyse d'impact de la réglementation. Manuel. <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/04053/index.html?lang=fr>

SECO (2013b) Analyse d'impact de la réglementation. Check-list.

SECO (2014) Erläuterungen zum Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung RFA.

Études

AFC (2008) Allégements fiscaux en faveur des familles avec enfants. Base de décision. Groupe de travail «Allègement pour les familles». 26 septembre 2008.

AFC (2015a) Kinderdrittbetreuungskosten und steuerliche Abzugsfähigkeit. Erkenntnisse aus den Steuerdaten der Kantone Aargau und Bern.

AFC (2015b) Welche Beschäftigungseffekte lösen steuerliche Entlastungen für Ehepaare und Eltern aus? Erkenntnisse aus der internationalen Literatur mit einer Anwendung auf mögliche Steuerreformen in der Schweiz.

Allio, Lorenzo (2011) Évaluation des analyses d'impact approfondies et des études Standard Cost Model effectuées par la Confédération entre 2007 et 2009.

Bussmann, Werner (2009) Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen. In: *LeGes* 2009/2, pp. 175-189.

CdC (2012) La mise en œuvre du droit fédéral par les cantons. Rapport et propositions du groupe de travail commun Confédération-cantons à l'attention du Dialogue confédéral du 16 mars 2012.

DFF (2015a) Evolution du produit de l'impôt fédéral direct.

Fondation ch (2014) Monitoring du fédéralisme 2011–2013.

Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaborium (2003) Aviation Safety management in Switzerland – Recovering from the myth of perfection.

Rüefli, Christian (2016) Formen und Verfahren des frühzeitigen Einbezugs der Kantone in die Erarbeitung von Erlassentwürfen des Bundes. In: *LeGes* (2016/1).

Schlegel, Tobias (2015) Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung. Evaluation 2014.

SECO (2013) Bericht des SECO zu den Auswirkungen der Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (Einführung des «Cassis de Dijon»-Prinzips in der Schweiz).

Méthodologie

De Meur, Gisèle, Rihoux, Benoît et Varone, Frédéric (2011): L'analyse quali-quantitative comparée (AQQC): un outil innovant pour l'étude de l'action publique. *Pyramides* 8, pp. 137-148.

Rihoux, Benoît (2004): Six applications d'Analyse Quali-Quantitative Comparée (AQQC) et des Ensembles Flous (EF): mode d'emploi et originalités. *Revue Internationale de Politique Comparée* 11(1).

Thiem, Alrik (2010: 6): Set-Relational Fit and the Formulation of Transformational Rules in fsQCA. *COMPASS Working Paper Series* 61.

Littérature pour le concept

CPA (2005) Die drei „KMU-Tests“ des Bundes: bekannt? genutzt? wirkungsvoll? Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom 23. Februar 2005.

Dubas, Daniel et Daniel Wachter (2010) Die Nachhaltigkeitsbeurteilung auf Bundesebene. In: *LeGes* 2010/2, pp. 187-198.

European Court of Auditors, Impact assessments in the EU institutions: Do they support decision-making? Special Report No. 3, Luxembourg, 2010.

http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/coa_report_3_2010_en.pdf

Jacob, Klaus et al., Evaluating Integrated Impact Assessment: Improving the Practice of Impact Assessment, February 2008. http://userpage.fu-berlin.de/ffu/evia/EVIA_Policy_Paper.pdf

Mathis, Klaus (2004) Die Messung der Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung, SECO, Bern. http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/00467/index.html?lang=de&download=NHZ_LpZeg7t.Inp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDdn9_gGym162epYbg2c_JjKbNoK_Sn6A--

National Audit Office NAO (2010) Assessing the Impact of Proposed New Policies. Report by the Comptroller and Auditor General. London.

OCDE (2006) Regulatory Reform in Switzerland. Government Capacity to Assure High Quality Regulation. OECD Reviews of Regulatory Reform. Paris: OECD.

Office fédéral du développement territorial ARE (2012): Stratégie pour le développement durable 2012–2015. <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00262/00528/index.html?lang=fr>

Radaelli, Claudio M. (2004) Desperately Seeking Regulatory Impact Assessments: Diary of a Reflective Researcher. In: *Evaluation*, Vol 15 (1), pp. 31-48.

Rissi, Christof and Fritz Sager (2012) Types of knowledge utilization of regulatory impact assessments: Evidence from Swiss policymaking. In: *Regulation & Governance*, Vol. 7, pp. 348-364.

Rissi, Christof (2009) Upgrading Regulatory Impact Assessment. Utilization of an In-depth RIA in Swiss Policy-making Processes. Berne.

Sager / Rissi (2011) The limited scope of policy appraisal in the context of referendum democracy – the case of regulatory impact assessment in Switzerland. In: *Evaluation*, No. 17(2), pp. 151-163.

Wallart, Nicolas et Alkuin Kölliker (2007) L'analyse d'impact de la réglementation: évolution récente et contribution au cadre réglementaire. In: *LeGes* 2007/1, pp. 45-59.

Annexe 3: Interlocuteurs et personnes interrogées

Dans le cadre du concept et de l'exploration de thème

OFJ – Office fédéral de la Justice:

- Füzesséry Minelli, Simone, Stv. Chefin Unité Projets et méthode législatifs (RSPM)

Discussion informelles avec plusieurs autres employés de l'OFJ :

- Bussmann, Werner, ancien responsable Evaluation, Unité Projets et méthode législatifs
- Geiser, Jean-Christophe, responsable Unité projets et méthodes législatifs
- Gerber, Philippe, suppléant Unité législation I
- Keller, Lucy, juriste, anciennement à la Direction Droit public

ChF – Chancellerie fédérale:

- Cascioni, Lorenzo, Leiter Sektion Planung und Strategie
- Hug, Elisabeth, Zentrale Sprachdienste, Sektion Deutsch,
- Nussbaumer, Markus, Leiter Zentrale Sprachdienste, Sektion Deutsch
- Roulin Perriard, Anne, Stv. Leiterin Sektion Planung und Strategie

AFF – Administration fédérale des finances:

- Walker, Martin, Leiter Sektion Stabsdienste und Grundsatzfragen, Abteilung Ausgabenpolitik
- Widmer, Marianne, Stv. Leiterin Abteilung Ausgabenpolitik

OFPER – Office fédéral du personnel:

- Siegenthaler, Marc, Leiter Ressort Personalwirtschaft und Budgetierung

Discussions informelles dans le cadre du Workshop sur le thème „Leitfaden zur Integration der Gleichstellungsprüfung in Gesetzgebungsprojekten“ organisé le 30 septembre par le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG).

Discussions lors du Forum de législation du 26 juin 2014, organisé par l'Office fédéral de la justice, dans le cadre duquel le CDF a présenté son projet et réalisé un mini-sondage auprès des participants afin de mieux cibler les pratiques dans les offices et les attentes par rapport à une évaluation des messages du Conseil fédéral.

Dans le cadre de l'évaluation

Parlementaires⁷⁵

- Hans Altherr (CE, AR, PLR)
- Adrian Amstutz (CN, BE, UDC)
- Toni Bortoluzzi (CN, ZH, UDC)

⁷⁵ CE : Conseil des Etats. CN : Conseil national

- Raphaël Comte (CN, NE, PLR)
- Robert Cramer (CE, GE, PES)
- Felix Gutzwiller (CE, ZH, PLR)
- Beat Jans (CN, BS, PS)
- Suzanne Leutenegger Oberholzer (CN, BL, SP)
- Liliane Maury Pasquier (CE, VD, PS)
- Leo Müller (CN, LU, PDC)
- Luc Recordon (CE, VD, PES)
- Jean Christophe Schwaab (CN, VD, SP)
- Andy Tschümperlin (CN, BE, SP)

Secrétariats des groupes parlementaires

- Scheuss, Urs, secrétaire politique, les Verts

Secrétariats des commissions législatives

- Füzesséry, Alexandre, Secrétaire adjoint Commissions de l'économie et des redevances CER
- Senn, Stefan, Secrétaire Commissions des transports et des télécommunications CTT / Leiter Gruppe II
- Koller, Stefan, Secrétaire Commission des finances CdF et délégation des finances DelFin
- Meli Andres, Beatrice, Secrétaire Commissions de gestion CdG et délégation des commissions de gestion GPDeI

Représentants des cantons

- Maissen, Sandra, Secrétaire générale Conférence des gouvernements cantonaux CdC

Offices transversaux en charge d'un sous-système d'analyse d'impact

ARE – Office fédéral de l'aménagement du territoire :

- Dubas, Daniel, responsable section Développement durable

OFEV – Office fédéral de l'environnement:

- Platchkov, Laura, collaboratrice scientifique, section économie
- Hauser, Andreas, collaborateur scientifique, section économie

SECO – Secrétariat d'Etat à l'économie :

- Wallart, Nicolas, Chef Analyse et politique de la réglementation
- Anthamatten, Uschi, collaboratrice Analyse et politique de la réglementation

Études de cas

Le Cassis de Dijon

- Perritaz, Christophe, chef de ressort mesures non tarifaires (AFNT), SECO
- Stadelhofer, Julie-Antoinette, wiss. Mitarbeiter/in Rechtsdienst, SECO
- Deflorin, Judith, Leitung Fachbereich Marktzutritt, OSAV

- Flury, Beat, CI CDS – Communauté d'intérêt du commerce de détail suisse
- Bonhôte, Pierre, ancien Chimiste cantonal et chef de la police du commerce, Neuchâtel
- Stalder, Sara, SKS – Stiftung für Konsumentenschutz
- Jacquemoud, Frédéric – ALDI SUISSE SA
- Pfenniger, Barbara, Responsable Alimentation, FRC – Fédération romande des consommateurs

Déductions pour familles avec enfants

- Behnisch, Brigitte, Projektleiterin steuerpolitische Geschäfte, Hauptabteilung Steuerpolitik, Abteilung Steuergesetzgebung, AFC
- Jeitziner, Bruno, Leiter Abteilung Volkswirtschaft und Steuerstatistik, AFC
- Ammann, Roger, Leiter Team Steuerstatistik, AFC
- Burgunder, Fritz, Koordinator Unternehmensbesteuerung – Kantonale Steuerverwaltung – BE
- Nufer, Marianne, Vorsteherin Steuerverwaltung – Kantonale Steuerverwaltung – OW

Loi sur l'aviation

- Marti Thomas, Stv. Sektionschef, Sektion Recht und Internationales, OFAC
- Unseld, Thomas, Generalsekretär – Stv., Kantonale Verwaltung – SG
- Abegglen, Ronald, Corporate Communications, MLaw Senior Manager Political Affairs & Environment, Swiss – Swiss International Air Lines AG,
- Filippi, Joana, Head Public Affairs, Landesflughafen Zürich
- Oggier, Ernest, Direktor, Regionalflugplatz Jura-Grenchen
- Sozzi, Alessandro, CEO, Lugano-Agno
- V. Pardo, Jorge, LL.M. , Geschäftsführer, Verband Schweizer Flugplätze (VSF)

Aide humanitaire

- Flückiger, Silvio, Chef Stab Humanitäre Hilfe und SKH, DDC
- Gerber, Michael, Sonderbeauftragter für globale nachhaltige Entwicklung (damals Koordinator der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit der Schweiz 2013–2016), DDC
- Birchmeier, Daniel, Ressortleiter/in WEMF, SECO
- von Däniken, Beat, Caritas
- Keller, Odile, Cheffe Division Analyse et politique, DDC (auparavant: SECO)
- Herkenrath, Mark, Geschäftsleiter / Direktor, Alliance Sud
- Niggli, Peter, ehem. Geschäftsleiter / Direktor, Alliance Sud

Composition du groupe d'accompagnement

- Binder, Andrea, responsable Service juridique, Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, BFEG
- Bussmann, Werner, ancien responsable Evaluation, Unité Projets et méthode législatifs, Office fédéral de la justice, OFJ
- Dubas, Daniel, responsable section Développement durable, Office fédéral du développement territorial, ARE
- Hug, Elisabeth, collaboratrice Services linguistiques centraux, section allemande, Chancellerie fédérale, ChF
- Marthaler, Thomas, responsable suppléant, Finanzdiensts III, Administration fédérale des finances, AFF
- Muri, Cyrille, collaborateur Gestion du personnel et budgétisation, Office fédéral du personnel, OFPER
- Platchkov, Laura, collaboratrice section Economie, Office fédéral de l'environnement, OFEV
- Wallart, Nicolas, responsable ressort Analyse de la réglementation, Secrétariat d'Etat à l'économie, SECO

Discussions finales

- Luzius Mader, Directeur suppléant, Domaine de direction Droit public, OFJ
- Eric Scheidegger, Directeur suppléant, Direction de la politique économique, SECO
- Walter Thurnherr, Chancelier de la Confédération
- Conférence des secrétaires généraux

Annexe 4: Abréviations

AI	Analyse d'impact	Folgenabschätzung (FA)
AIR	Analyse d'impact de la réglementation	Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)
AFF	Administration fédérale des finances	Eidg. Finanzverwaltung (EFV)
ARE	Office fédéral du développement territorial	Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
BFEG	Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes	Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG)
CDF	Contrôle fédéral des finances	Eidg. Finanzkontrolle (EFK)
ChF	Chancellerie fédérale	Bundeskanzlei (BK)
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration	Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK)
EDD	Évaluation de la durabilité	Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB)
EES	Évaluation environnementale stratégique	Strategische Umweltprüfung (SUP)
EIEN	Évaluation de l'impact énergétique	Energiefolgenschätzung (EFS)
EIS	Évaluation de l'impact sur la santé	Gesundheitsfolgenabschätzung (GFA)
EVIA	Evaluating integrated impact assessment	
LParl	Loi sur le Parlement	Parlamentsgesetz (ParlG)
NAO	National audit office	
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques	Organisation für Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)
OFJ	Office fédéral de la justice	Bundesamt für Justiz (BJ)
OFPER	Office fédéral du personnel	Eidg. Personalamt (EPA)
OFEV	Office fédéral de l'environnement	Bundesamt für Umwelt (BAFU)
PME	Petites et moyennes entreprises	Kleinere und mittlere Unternehmen (KMU)
AQQC	Analyse quali-quantitative comparée	Qualitative comparative analysis (QCA)
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie	Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)
VOBU	Evaluation économique des mesures et des objectifs environnementaux	Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU)
UE	Union européenne	Europäische Union (EU)

Annexe 5: Extraits de l'aide-mémoire

Eléments à prendre en compte par type de conséquences

- conséquences pour la Confédération :
 - conséquences financières et sur l'état du personnel
 - organisation, informatique, construction
- conséquences pour les cantons, les communes ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne
 - organisation
 - répartition des compétences entre les niveaux
 - informatique
- conséquences économiques
 - impact sur les groupes
 - économie dans l'ensemble
- conséquences sanitaires et sociales
 - santé et sécurité
 - formation
 - culture
 - égalité
 - solidarité intergénérationnelle
- conséquences environnementales
 - paysages et biodiversité
 - utilisation de ressources
 - nuisances pour l'homme et pour l'environnement
 - risques de catastrophe écologique
- autres conséquences
 - p.ex. politique extérieure

Annexe 6: Analyse des offices participants au cours de législation

Le CDF a réalisé une rapide analyse de la participation au cours de législation donné par l'OFJ. Les offices suivants ont envoyé des collaborateurs suivre le cours, entre 2004–2015 :

Tableau 29 : Participants cours de législation (2004–2015)

Dép.	Office	Nb	Dép.	Office	Nb	Dép.	Office	Nb
DETEC	SG-DETEC	2	DFJP	SEM	7	DEFR	SECO	5
	OFT	2		OFJ	16		SEFRI	4
	OFEN	4		FEDPOL	7		OFAG	1
	OFROU	4		ISDC	1		OFAE	1
	OFCOM	1		CFM	4		OFL	2
	OFEV	16		IPI	2		ZIVI	1
	ARE	1		METAS	1		Total Dép.	14
	IFSN	3		ISCeco	4	ChF		13
	Total Dép.	33		Total Dép.	42			
DDPS	SG-DDPS	4	DFI	OFC	5			
	Service jurid.	9		AFS	1			
	Total Dép.	13		OFSP	25			
DFF	AFF	3		OSAV	7			
	AFC	5		OFS	4			
	AFD	3		OFAS	20			
	OFCL	2		SWISSMEDIC	3			
	Total Dép.	13		Total Dép.	65			
Total								

Source: OFJ. Présentation: CDF

Offices qui n'ont pas envoyé de collaborateurs à la formation :

- DFAE : Secrétariat d'Etat, DAE, DDIP, DC, DDC, DR
- DFI : BFEG, BN, METEOSUISSE
- DFJP : CFMJ, CAF, CNPT, CFM
- DDPS : SWISSTOPO, SRC, ARMASUISSE, OFSPO, OFPP
- DFF : SFI, OFPER, OFIT, UPIC
- DETEC : OFAC

Annexe 7: Les 50 messages analysés

n°	Département	Unité admin.	Feuille fédérale	Curia vista	Titre	Date publication
1	ChF	ChF	20132826	13.103	Message relatif à la modification de la loi fédérale sur les droits politiques	29.11.2013
2	DDPS	OFSP	20091599	09.082	Message concernant la loi sur l'encouragement du sport et la loi fédérale sur les systèmes d'information de la Confédération dans le domaine du sport	11.11.2009
3	DDPS	SG-DDPS	20111242	12.085	Message relatif à l'acquisition de l'avion de combat Gripen (Programme d'armement 2012 et loi sur le fonds Gripen)	14.11.2012
4	DDPS	SG-DDPS	20142015	14.069	Message relatif à la modification des bases légales concernant le développement de l'armée	03.09.2014
5	DDPS	SRC	20132794	14.022	Message concernant la loi sur le renseignement	19.02.2014
6	DEFR	OFAE	20141707	14.067	Message concernant la révision totale de la loi sur l'approvisionnement du pays	03.09.2014
7a	DEFR	OFL	20101426	10.067	Message concernant un crédit-cadre destiné à des engagements conditionnels pour l'encouragement de l'offre de logements	18.08.2010
7b	DEFR	OFL	20141418	14.055	Message concernant un crédit-cadre destiné à financer des engagements conditionnels pour l'encouragement de l'offre de logements pour les années 2015 à 2021	20.08.2014
8	DEFR	OSAV	20110795	11.058	Message relatif à la loi fédérale sur la circulation des espèces de faune et de flore protégées	07.09.2011
9	DEFR	SECO	20142735	14.095	Message concernant la loi fédérale sur les heures d'ouverture des magasins	28.11.2014
10	DEFR	SECO	20062214	07.025	Message relatif au programme pluriannuel de la Confédération 2008 à 2015 concernant la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale (NPR) et son financement	28.02.2007
11	DEFR	SECO	20081195	08.054	Message concernant la révision partielle de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce	25.06.2008
12	DEFR	SECO	20081666	08.062	Message relatif à la modification de la loi sur l'assurance-chômage	03.09.2008
13	DEFR	SECO	20102701	11.019	Message sur la promotion économique pour les années 2012 à 2015	23.02.2011
14	DEFR	SEFRI	20120402	13.038	Message relatif à la loi fédérale sur la formation continue	15.05.2013
15	DETEC	OFAC	20090120	09.047	Message relatif à la révision partielle 1 de la loi sur l'aviation	20.05.2009
16	DETEC	OFKOM	20130016	13.048	Message relatif à la modification de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV)	29.05.2013
17	DETEC	OFEN	20091132	09.061	Message concernant la modification de la loi sur l'énergie	24.06.2009
18	DETEC	OFEV	20100295	10.062	Message concernant un crédit-cadre en faveur de l'environnement mondial	23.06.2010
19	DETEC	OFEV	20120375	13.059	Message concernant la modification de la loi fédérale sur la protection des eaux (Financer l'élimination des composés traces organiques des eaux usées conformément au principe du pollueur-payeur)	26.06.2013
20	DETEC	OFT	20131398	13.068	Message relatif à la modification de la loi sur le transport de voyageurs (Transport de supporters)	28.08.2013
21	DETEC	SG-DETEC	20100706	10.051	Message concernant la modification de la loi fédérale sur les marchés publics (Effet suspensif des recours)	19.05.2010

22	DFAE	DDC	20110437	11.037	Message relatif à la prolongation et à l'augmentation du crédit-cadre pour la poursuite de l'aide humanitaire internationale de la Confédération	06.06.2011
23	DFAE	DP IV	20101615	11.045	Message concernant la continuation de mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine 2012–2016. Paix, droits humains, démocratie, politique humanitaire et migration	29.06.2011
24	DFAE	SG-DFAE	20120672	12.055	Message concernant la participation de la Suisse à l'exposition universelle 2015 de Milan	16.05.2012
25	DFF	AFC	20103258	11.023	Message relatif à la loi fédérale sur l'imposition des frais de formation et de perfectionnement à des fins professionnelles	04.03.2011
26	DFF	AFC	20090907	09.045	Message sur la loi fédérale sur le dégrèvement des familles avec enfants	20.05.2009
27	DFF	AFF	20081972	08.068	Message sur la règle complétant le frein à l'endettement (Révision LFC)	19.09.2008
28	DFF	AFF	20092786	10.036	Message sur la modification de la loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux (Assainissement de la caisse de pensions des CFF)	05.03.2010
29	DFF	AFF	20101011	10.075	Message relatif à la loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013 (LPCO 2012–2013) et à la loi fédérale sur l'optimisation de la gestion des données personnelles et des placements de PUBLICA	01.09.2010
30	DFF	AFF	20132358	13.092	Message sur le développement de la gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats; nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG)	20.11.2013
31	DFF	OFPER	20111000	11.049	Message concernant une modification de la loi sur le personnel de la Confédération	31.08.2011
32	DFI	OFAS	20070107	07.055	Message concernant la révision de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (Réforme structurelle)	15.06.2007
33	DFI	OFAS	20103172	10.108	Message relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) (Amélioration de la mise en œuvre)	03.12.2010
34	DFI	OFC	20070245	07.043	Message relatif à la loi fédérale sur l'encouragement de la culture (Loi sur l'encouragement de la culture, LEC)	08.06.2007
35	DFI	OFC	20070167	07.044	Message concernant la loi fédérale sur la fondation Pro Helvetia (Loi Pro Helvetia, LPH)	08.06.2007
36	DFI	OFC	20071384	07.073	Message concernant l'octroi d'aides financières au Musée suisse des transports pour la période 2008 à 2011	12.09.2007
37	DFI	OFSP	20140950	ad 08.047	Message additionnel relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (Assurance-accidents et prévention des accidents; organisation et activités accessoires de la CNA)	19.09.2014
38	DFI	OFSP	20080953	09.076	Message relatif à la loi fédérale sur la prévention et la promotion de la santé (Loi sur la prévention, LPrév)	30.09.2009
39	DFI	OFSP	20130478	13.050	Message concernant la loi fédérale sur le dossier électronique du patient (LDEIP)	29.05.2013
40	DFI	SER	20122372	13.023	Message relatif au financement de la participation de la Suisse au programme d'éducation, de formation, de jeunesse et de sport de l'Union européenne 2014–2020	27.02.2013
41	DFI	SER	20122863	13.022	Message relatif au financement de la participation de la Suisse aux programmes-cadres de recherche et d'innovation de l'Union européenne pendant les années 2014 à 2020	27.02.2013

42	DFJP	IPI	20097711	09.086	Message relatif à la modification de la loi sur la protection des marques et à la loi fédérale sur la protection des armoiries de la Suisse et autres signes publics (Projet «Swissness»)	18.11.2009
43	DFJP	METAS	20101914	10.094	Message relatif à la métrologie	27.10.2010
44	DFJP	SEM	20133139	14.025	Message concernant la modification de la loi sur l'asile (Prorogation des modifications urgentes de la loi sur l'asile)	26.02.2014
45	DFJP	SEM	20122513	13.030	Message relatif à la modification de la loi sur les étrangers	08.03.2013
46	DFJP	OFJ	20111349	11.067	Message concernant la loi fédérale sur l'adaptation de dispositions de procédure relatives au secret professionnel des avocats	26.10.2011
47	DFJP	OFJ	20072373	08.066	Message relatif à la loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (Loi sur l'organisation des autorités pénales, LOAP)	10.09.2008
48	DFAE	DDC	20111627	12.029	Message concernant la coopération internationale 2013–2016	15.02.2012
49	DEFR	OFAG	20112214	12.021	Message concernant l'évolution future de la politique agricole dans les années 2014–2017 (Politique agricole 2014–2017)	01.02.2012
50a	DFI	SER	20061630	07.012	Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011	24.01.2007
50b	DFI	SER	20112403	12.033	Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2013 à 2016	22.02.2012

En orange: les messages tirés de la catégorie "autres messages" ; en bleu: les grands messages financiers ajoutés à l'échantillon

Annexe 8 : Détails de la démarche (modules)

Module 1 : analyse de documents

L'analyse documentaire a porté sur les éléments suivants :

- les bases légales
- les instruments à disposition des offices pour l'estimation des conséquences
- des documents internes aux offices
- les études existant dans le domaine
- les interventions parlementaires concernées

Voir annexes 1 et 2.

Module 2 : entretiens semi-structurés

Une vingtaine d'entretiens a été menée sur la base d'un canevas d'entretien avec :

- 13 parlementaires
- 4 secrétaires de commissions (2 commissions législatives, 2 commissions de surveillance)
- 1 secrétaire de groupe parlementaire
- 1 représentante des cantons
- 5 collaborateurs de l'administration fédérale, spécialistes des instruments d'analyse d'impact (AIR, VOB, EDD).

Ces entretiens ont été menés sur la base d'un questionnaire semi-structuré adapté à chaque type d'interlocuteur.

Une trentaine de personnes ont également été consultées dans le cadre des études de cas, par téléphone, en personne ou lors de workshops (voir annexe 3 pour la liste exhaustive).

Module 3: analyse de contenu

L'échantillon des 50 messages a tout d'abord été sélectionné selon des critères d'importance et en partie de manière aléatoire parmi les messages rédigés entre 2007 et 2014 concernant des projets de loi et des objets financiers (voir rapport annexe pour le détail). Une grille d'analyse a ensuite été développée. Celle-ci contient les critères de qualité formelle et substantielle (type d'énoncé) choisis par le CDF ainsi que des éléments descriptifs (nombre de pages, département, type de réglementation etc. ; une copie de la grille se trouve dans le rapport annexe). Tous ces éléments ont été additionnés et ont permis de déterminer la qualité des messages étudiés. Certains critères jugés plus importants ont été pondérés plus fortement, afin de leur donner plus de poids dans la note finale.

Des analyses statistiques descriptives ont ensuite été effectuées à l'aide du programme SPSS. Les résultats ont également été analysés en fonction de l'importance du message et de la pertinence par rapport aux conséquences par domaine attendues pour chaque message. (Plus de détails dans le rapport annexe).

Module 4 : sondage

Les 27 offices ayant rédigé les 50 messages de l'échantillon ont été sondés par le biais d'un questionnaire sous format Word, envoyé par courriel. Il a été demandé à la personne responsable de l'élaboration du message de le remplir, si nécessaire à l'aide des autres personnes ayant collaboré au processus. Les résultats complets sont dans le rapport annexe.

Module 5 : analyse quali-quantitative comparée (AQQC)⁷⁶

Le but de l'analyse a été de déterminer quelle combinaison de facteurs peut expliquer qu'un message soit de bonne qualité (ou non). Le module 3 a permis d'identifier les messages de bonne qualité qui ont été classifiés comme ayant atteint le résultat positif (outcome) et les autres qui ne l'ont pas atteint. Un profil a été établi pour chacun des 48 cas étudiés, en reprenant les informations obtenues par le biais du sondage et en formulant des conditions (variables). Des tests ont ensuite été effectués avec le programme *fsqca*.⁷⁷ Les tests permettent de déterminer si les conditions sont nécessaires et/ou suffisantes pour que l'outcome apparaisse. La consistance ainsi que le niveau de couverture de la solution trouvée ont également été testés afin de vérifier la robustesse du modèle. De nouvelles conditions ont été testées et d'autres ont été retirées jusqu'à obtenir un nombre raisonnable de combinaisons de conditions expliquant l'outcome.

Module 6 : études de cas

Un petit nombre de cas (3) a été choisi dans le but d'essayer de vérifier a posteriori si les pronostics effectués dans le message se sont révélés exacts. Le processus législatif a également été thématiqué lors des entretiens semi-structurés menés pour ce module. Le critère de choix principal a été l'année d'entrée en vigueur de l'acte législatif. Il fallait en effet que suffisamment de temps se soit écoulé pour que les effets puissent se déployer. D'autre part, les trois messages choisis contiennent des énoncés vérifiables et ils se répartissent entre trois départements. La description complète des cas et des critères de sélection se trouve dans le rapport annexe.

⁷⁶ QCA : Qualitative comparative analysis en anglais.

⁷⁷ Disponible à l'adresse suivante : <http://www.compass.org/software.htm>