

Évaluation des analyses d'impact approfondies et des études Standard Cost Model effectuées par la Confédération entre 2007 et 2009



**Etude mandatée par le
Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)**

**Rapport final
24 août 2011**

Dr. Lorenzo Allio

Founding Director
allio|rodrigo consulting

Tél: +41.91.682.7688

GSM: +41.76.393.1030

Email: lorenzo.allio@gmail.com

lallio@alliorodrigo.com

Cette évaluation a été réalisée sur mandat du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).

Nous remercions la section Analyse de la Réglementation du SECO pour le soutien tout au long du projet ainsi que les personnes interviewées pour leur disponibilité.

Nous remercions aussi M. Grégoire Gonin pour la relecture.

Les affirmations contenues dans ce rapport reflètent l'opinion de l'équipe d'évaluation et pas nécessairement l'opinion du mandataire ou d'autres services de la Confédération. Les informations concernant les cas d'études correspondent à la situation prévalant lors de la collecte des données en 2010.

L'auteur est responsable d'éventuelles erreurs ou imprécisions restantes.

Auteur

Dr. Lorenzo Allio

Equipe

Prof. Dr. Claudio M. Radaelli
Dr. Martino Maggetti
Fabio Berta (BA sc. pol.)
Tobias Naef (BA sc. pol.)
Fabian Urech (BA sc. pol.)

Mandataire

Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)
Holzikofenweg 36, 3003 Bern

Groupe d'accompagnement

Markus Bareit (OFEN)
Thomas Bucheli (OFEV)
Jacqueline Echensperger-Hug (OFEV)
Johann Haas (SECO)
Alkuin Kölliker (SECO)
Philipp Kuhn (Canton d'Argovie)
Serge Pürro (CFST)
Franz Reigel (OFSP)
Nicolas Wallart (SECO)

Suggestion de citation

Lorenzo Allio, *Évaluation des analyses d'impact approfondies et des études Standard Cost Model effectuées par la Confédération entre 2007 et 2009, Rapport final*, Etude mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie, Berne, 24.08.2011.

Publication

www.seco.admin.ch/air

TABLE DES MATIERES

RESUME	5
ZUSAMMENFASSUNG.....	14
ABREVIATIONS.....	24
1. Introduction.....	26
1.1. Contexte	26
1.2. Objectifs et étendue de ce projet d'évaluation	26
1.3. Exécution de l'évaluation	27
1.4. Structure du rapport.....	29
PARTIE I – EVALUATION DES AIR APPROFONDIES	30
2. L'Analyse d'Impact de la Réglementation (AIR)	30
3. Le système AIR suisse	33
3.1. Origines et nature de l'AIR en Suisse	33
3.2. Origine et nature de l'AIR approfondie.....	36
3.3. Procédure d'élaboration des AIR approfondies.....	38
3.4. Indications de l'OCDE sur la performance du système AIR suisse	41
4. Comparaison avec trois systèmes AIR étrangers	43
4.1. Comparaison synoptique	43
4.2. Considérations sur les systèmes AIR étrangers.....	49
5. Méthodes pour l'analyse des AIR approfondies.....	54
5.1. Remarques préliminaires.....	54
5.2. Evaluation de la production et de la qualité des AIR approfondies.....	55
5.3. Evaluation du processus et de l'usage / implications des AIR approfondies.....	56
5.4. L'emploi des indicateurs	56
5.5. Le programme d'entretiens	57
5.6. Présentation des cas d'étude.....	58
6. Présentation et discussion des cas d'études	60
6.1. Processus de l'AIR (<i>process</i>).....	60
6.2. Ressources pour l'AIR (<i>input</i>)	64
6.3. Types et contenu des AIR (<i>output</i>)	71
6.4. Transparence, publication et diffusion de l'AIR (<i>impact</i>)	73
6.5. Utilisation et implications des AIR approfondies (<i>outcome</i>).....	76
7. Conclusions et recommandations.....	80

7.1.	Conclusions.....	80
7.2.	Définition des facteurs de réussite	90
7.3.	Recommandations.....	94
PARTIE II – EVALUATION DES ETUDES SCM		104
8.	Introduction.....	105
8.1.	Remarques préliminaires à cette partie.....	105
8.2.	La méthode Standard Cost Model et son introduction en Suisse	106
9.	Considérations sur les trois études SCM examinées	109
9.1.	Lancement des études	109
9.2.	Les objectifs des études	109
9.3.	Rôles, procédure et ressources	110
9.4.	Publication et diffusion des résultats.....	111
9.5.	Utilisation et impact des études	112
10.	Conclusions et recommandations sur les études SCM	115
10.1.	Remarques en guise de conclusion	115
10.2.	Recommandations.....	116
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....		117
APPENDICES A – Rapports des cas d'études AIR approfondies.....		122
A.1.	AIR 2007-01 : Révision de la directive MSST	122
A.2.	AIR 2007-02 : Révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce.....	129
A.3.	AIR 2007-03 : Impact de REACH sur la Suisse	137
A.4.	AIR 2008-01 : Révision du droit des faillites.....	145
A.5.	AIR 2008-03 : Révision de la loi sur les épidémies	151
A.6.	AIR 2008-04 : Plans d'action pour l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables.....	158
A.7.	AIR 2008-05 : Politique climatique après 2012	164
A.8.	AIR 2009-01 : Révision de la loi fédérale sur les marchés publics	173
A.9.	AIR 2009-02 : Loi fédérale sur le numéro d'identification des entreprises.....	180
APPENDICES B		186
B.1.	Tableau synoptique de l'analyse des AIR approfondies examinées.....	186
B.2.	Tableaux des valeurs quantitatives données par les interviewés	198
B.3.	Indicateurs pour l'évaluation de la production et de la qualité des AIR approfondies (<i>scorecard</i>).....	205
B.4.	Questionnaire pour le programme d'entretiens	214
B.5.	Compte rendu du programme d'entretiens.....	220

ÉVALUATION DES ANALYSES D'IMPACT APPROFONDIES ET DES ÉTUDES STANDARD COST MODEL EFFECTUÉES PAR LA CONFÉDÉRATION ENTRE 2007 ET 2009

RESUME

Introduction

L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) – c'est-à-dire l'examen systématique des impacts économiques probables des réglementations nouvelles ou existantes – est l'un des outils les plus importants dont disposent les gouvernements pour améliorer la qualité du processus législatif. L'AIR est une partie intégrante du programme de réforme de la réglementation et elle embrasse à la fois le cadre institutionnel, organisationnel et procédural de celle-ci. Son utilisation est censée aider les gouvernements à rendre leurs politiques plus efficaces, légitimes et prévisibles.

L'AIR a été introduite dans l'administration fédérale à la fin des années 1990 comme un outil pour faire face à la faible croissance économique de la Suisse et au développement croissant des réglementations étatiques. Elle a été ainsi insérée avec le test de compatibilité PME (Test PME) et le Forum PME dans un paquet de mesures visant à promouvoir un environnement juridique et administratif favorable aux activités économiques. La pratique de l'AIR est définie par les Directives du Conseil fédéral de 1999, et son objectif primaire consiste à présenter de manière systématique les déclarations sur les conséquences économiques des affaires à traiter par le Conseil fédéral.

Suite à une évaluation par le Contrôle parlementaire de l'administration en 2005 et aux recommandations qui ont suivi cette évaluation, le Conseil fédéral a développé l'outil de l'AIR approfondie en 2006. Les AIR approfondies se différencient des AIR normales par une approche plus sélective, une conduite en partenariat entre l'office fédéral responsable et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), et la publication systématique des rapports finaux.

Entre 2007 et 2009, neuf AIR approfondies ont été achevées. Pendant la même période, le SECO a aussi fait effectuer trois analyses des coûts administratifs au moyen de la méthode Standard Cost Model (SCM).

Objectif et nature de cette évaluation

L'objectif de cette évaluation est de vérifier si le système a fait ses preuves, et de proposer des améliorations pour l'avenir.¹

¹ L'évaluation se déroule selon les indications contenues dans le cahier de charges (*Pflichtenheft*) du SECO du 5 mai 2010 (« Evaluation vertiefte RFA und SKM-Studien: Evaluation der Anwendung der vertieften Regulierungsfolgenabschätzung und des Standard-Kosten-Modells im Bund 2007-2009 »). Sont exclus du champ de cette évaluation l'appréciation

L'évaluation présente d'abord les caractéristiques essentielles d'autres systèmes AIR à l'étranger (ceux de l'Allemagne, du Canada et de l'Union européenne) afin d'identifier les tendances principales qui ont caractérisé leur développement dans les dernières années.

Vient ensuite l'examen des cas d'étude, pour lesquels l'évaluation applique une méthodologie structurée sur la base de cinq dimensions (*input, process, output, impact, et outcome*). Cette méthodologie reflète les avancées de la littérature des sciences politiques en matière de méthodologies d'évaluation. L'analyse se base aussi sur les concepts d'utilisation procédurale (amélioration du processus législatif), instrumentale (amélioration du contenu des lois concernées), informative (amélioration de la transparence concernant les conséquences de la loi), stratégique (augmentation de l'acceptation de la loi) et conceptuelle (amélioration de la compréhension du problème à régler) pour évaluer la façon avec laquelle les AIR approfondies ont été utilisées et ont influencé le processus décisionnel. L'évaluation combine l'analyse des documents avec un travail de recherche par le biais d'un programme d'entretiens.

Les travaux ont commencé en juin 2010; le programme d'entretiens s'est déroulé en juillet et en août 2010. L'analyse des rapports a été conduite en parallèle.

Partie I – Evaluation des AIR approfondies

Comparaison internationale

Les trois juridictions considérées (Allemagne, Canada, UE) ont toutes modernisé leurs approches de l'AIR ces dernières années. L'engagement politique a été un élément fondamental pour ancrer le système AIR dans le contexte administratif existant. Un deuxième élément marquant est l'évolution, suite au développement de l'AIR, de l'organisation et des procédures relatives à la phase de la préparation des propositions législatives et réglementaires. L'assistance donnée par le biais de lignes directrices aux fonctionnaires chargés de l'élaboration des AIR est un aspect important de la gouvernance administrative. En ce qui concerne le type et le contenu des analyses élaborées, la littérature internationale à disposition indique que les performances restent hétérogènes, et qu'il y a encore, dans une certaine mesure, une application plus formelle que substantielle des dispositions procédurales et méthodologiques relatives à l'AIR.

Présentation et discussion des neuf cas d'études

Dans ce rapport, la présentation des cas d'étude est structurée selon les thèmes suivants:

directe de la compatibilité de l'AIR avec les autres instruments analytiques utilisés de façon plus ou moins autonomes dans l'administration fédérale (notamment, le Test PME, le Forum PME, et l'Evaluation de la durabilité) – ainsi que les AIR « simples » élaborées par les offices fédéraux de façon autonome.

1. Le processus d'élaboration et de gestion des AIR et sa relation avec le processus décisionnel (*process*)

- En ce qui concerne la sélection des dossiers, les cas considérés présentent des différences marquées, qui se reflètent notamment dans le type de propositions sélectionnées, le type et l'intensité des « conflits » politiques autour du sujet et de l'attention que les médias dédient au dossier, le *timing* du commencement des travaux, les motivations à la base des AIR, la quantité de ressources déployées et le type et le contenu de l'analyse.
- Le Conseil fédéral établit que l'AIR doit se conduire en deux étapes – une avant la consultation publique et l'autre après. En pratique, cela ne s'est souvent pas produit pour l'échantillon analysé. Dans seulement trois des neuf cas examinés, l'AIR est prise comme point de départ pour le lancement du processus décisionnel. D'autres AIR, même si elles ont démarré tôt dans le processus, sont restées séparées de la procédure de consultation publique.

2. Les ressources mises à disposition (*input*)

- Une AIR approfondie est normalement initiée par le SECO et conduite en partenariat avec l'office fédéral responsable. Dans certain cas, la section Analyse de la réglementation du SECO a joué un rôle moins marquant. D'autres sections du SECO ou, dans deux cas, l'office responsable ont géré ces AIR.
- La collaboration entre les offices impliqués et avec les consultants mandatés est jugée comme très bonne. Le rôle de la section Analyse de la réglementation est généralement apprécié de manière très positive, cela surtout pour le support méthodologique, les compétences et l'expérience que la section apporte – ainsi que pour sa neutralité « technique » vis-à-vis des enjeux des différents dossiers.
- Cette évaluation révèle néanmoins une certaine confusion des personnes interviewées à propos du rôle du SECO : parfois, le fait que des « branches » différentes du SECO sont intervenues dans le processus AIR suscite des questions sur leurs réelles responsabilités et sur leurs agendas. L'AIR approfondie est clairement un outil du SECO (et perçue en tant que telle), et le fait que celui-ci a plusieurs traditions, héritages et âmes en son sein déconcerte les autres acteurs à propos de l'attitude à prendre vis-à-vis de l'instrument.
- Dans cinq de neuf des cas, on a eu recours à des consultants externes. Cela est en général perçu positivement, car l'analyse externe est considérée indépendante et professionnelle et ceci augmente la crédibilité de l'étude. La sous-traitance compenserait aussi le manque de ressources humaines à l'intérieur de l'administration fédérale. De plus, elle permettrait de mieux clarifier les rôles entre les offices et faciliterait une meilleure coopération interne.
- Des groupes d'accompagnement ont été institués dans six cas sur neuf. En principe ces groupes permettent de coordonner la position des offices impliqués face aux consultants externes; ils donnent l'occasion à la section Analyse de la réglementation du SECO d'appuyer les travaux méthodologiques, si nécessaire; et permettent de superviser le processus, les méthodologies et la qualité des analyses.

- Les ressources financières mises à disposition pour les AIR approfondies examinées sont considérées comme adéquates (les coûts « externes » se situant typiquement entre 50'000 et 100'000 francs). Il semble par contre y avoir un manque de ressources humaines – surtout au SECO – dans l'exécution des responsabilités qui lui sont confiées. La section Analyse de la réglementation du SECO en particulier n'est pas suffisamment équipée pour assurer la responsabilité qui en principe devrait être celle d'une unité de coordination et de contrôle d'un système AIR.
3. Le type et le contenu des analyses élaborées (*output*)
- Pas toutes les AIR examinées suivent les cinq points d'analyse indiqués dans les Directives du Conseil fédéral. Les options alternatives sont identifiées et analysées dans six cas sur neuf, et seules deux AIR recommandent une option spécifique.
 - Les AIR examinées ont considéré et analysé essentiellement les impacts économiques; les aspects sociaux reçoivent moins d'attention (quatre cas), tout comme les aspects environnementaux (trois cas seulement).
4. Les pratiques de transparence, de publication et de diffusion active des rapports AIR (*impact*)
- Tous les rapports finaux sont publiés sur un seul site Internet, celui du SECO. Cela est un facteur innovateur dans l'administration fédérale et constitue une bonne pratique internationale. Bien que ce site soit clairement le portail de référence, il ne fait pas souvent le lien avec d'autres documents importants comme la documentation relative à la procédure de consultation publique.
 - La transparence et la participation semblent être particulièrement chères aux milieux externes interviewés, tandis que certains collaborateurs des offices fédéraux se sont prononcés plutôt pour un instrument qui soit exclusivement interne à l'administration.
 - La diffusion active des AIR approfondies (au-delà de leur publication sur le site Internet du SECO) semble être assez satisfaisante. Des communiqués de presse sont souvent émis lors de l'adoption du message du Conseil fédéral (mais ils ne mentionnent pas directement les AIR), et un résumé des AIR est publié dans *La Vie économique*. Toutefois il faut souligner que ces articles ne paraissent pas nécessairement aux moments cruciaux du processus décisionnel.
 - Aussi pour ces raisons-là, peut-être, le débat généré par et autour des AIR approfondies reste limité. Le fait qu'il n'y a pas beaucoup d'objections aux analyses faites ni de prises de position publiques, même indirectes, semble être dû plus au manque de connaissance véritable des rapports qu'à un degré d'acceptation de leurs résultats et du processus.
5. Les modes d'utilisation et les implications des AIR sur la prise de décision (*outcome*)
- Pas toutes les AIR approfondies n'affichent les mêmes tendances. En général on peut conclure que le mode d'utilisation « stratégique » est le plus utilisé : quand on

les fait, les AIR approfondies sont utilisées pour convaincre d'autres acteurs de la justesse de la proposition et des décisions prises. L'amélioration du processus législatif (utilisation « procédurale »), de la transparence concernant les effets économiques (utilisation « informative ») et de la compréhension du problème à régler (utilisation « conceptuelle ») est également relativement importante. L'utilisation « instrumentale » pour améliorer des dispositions légales concrètes est plus faible que les autres modes d'utilisation.

- L'organisation des relations entre les acteurs impliqués et le processus d'analyse (l'approche méthodologique structurée) de l'AIR sont souvent davantage appréciés que le contenu véritable des analyses.²
- Les parlementaires ont tendance à se contenter de recevoir ce qui leur est communiqué dans le cadre des chapitres sur les conséquences économiques des messages du Conseil fédéral, sans s'intéresser particulièrement à la manière dont l'analyse économique est conçue et conduite. Toutefois il paraît qu'il serait souhaitable pour le Parlement qu'il y ait davantage d'études structurées et synthétiques, surtout dans la phase des discussions dans les commissions. Cela faciliterait la tâche à des parlementaires de milice, qui n'ont souvent pas le temps de lire tous les différents rapports, et contribuerait à alléger les débats.

Conclusions

Cette évaluation a clairement montré que le système des AIR approfondies constitue une amélioration sensible de la pratique qui existait auparavant. Elle confirme la nécessité et la valeur ajoutée de l'instrument. En particulier, les AIR approfondies ont contribué en général à mieux structurer et à mieux présenter les informations nécessaires pour la prise de décision, et elles sont normalement utilisées pour soutenir une ligne d'argumentation spécifique.

De plus, l'évaluation a mis en relief d'importants éléments qui, pris dans leur ensemble, suggèrent que des fondements existent pour considérer les AIR approfondies comme davantage que neuf études individuelles. Ces éléments sont

- un format de départ commun et une base claire pour la standardisation de l'approche;
- une coordination interne restreinte mais très bonne;
- un jugement souvent positif de la part de ceux qui ont été impliqués;
- une courbe d'apprentissage positive qui se profile, du moins dans des parties circonscrites mais importantes de l'administration et pour certains aspects du processus;
- et la reconnaissance de la section Analyse de la réglementation du SECO comme le centre d'expertise et de coordination de l'outil.³

² Avec les termes utilisés dans cette évaluation, l'utilisation « procédurale » et « informative » semblent être plus évidentes que l'utilisation « instrumentale » et, dans une moindre mesure, « conceptuelle ».

Cependant le potentiel pour de meilleures structuration, systématisation et transparence de l'analyse détaillée de la réglementation dans l'administration fédérale reste important. Le système des AIR approfondies ne bénéficie pas (encore) pleinement d'une « gestion stratégique » marquée, cohérente et explicite. Le rapport fonde cette conclusion sur les constatations suivantes:

- Les AIR approfondies sont conçues en grande partie spécialement pour chaque dossier. Ceci ne porte en soi pas de préjudice à un système AIR établi, mais il semble affaiblir à ce stade le système en vigueur. Les différences observées dans ce qui est considéré comme « AIR approfondie » sont assez marquées et on peut se poser la question de savoir si cette hétérogénéité favorise les efforts pour introduire et enraciner l'instrument.
- En ce qui concerne le type et la qualité des analyses, il ne semble pas que les AIR plus récentes aient eu plus d'impact que les premières. Les offices fédéraux ont jusqu'à présent eu peu d'occasions de se familiariser avec l'instrument. Toutefois il n'y a pas encore de mécanismes spécifiques ou de critères pour le contrôle de la qualité et du contenu des rapports ni du processus suivi. Les groupes d'accompagnement n'ont pas été déployés systématiquement. La section Analyse de la réglementation du SECO, de son côté, a vu ses possibilités d'intervention partiellement limitées par des contraintes de ressources. Tout cela n'a pas permis jusqu'à présent d'établir une base de référence (*benchmark*) pour le système.
- Le processus de diffusion qui semble avoir été lancé à l'intérieur de l'administration fédérale est surtout favorisé par les acteurs qui ont été impliqués dans une ou plusieurs des AIR approfondies. Toutefois, aussi à cause des ressources limitées investies jusqu'à présent, il ne semble pas y avoir un écho similaire et aussi puissant au-delà du cercle de ces personnes ou offices.

De manière plus générale, tout en augmentant la transparence des impacts économiques tout au long du processus décisionnel, les AIR approfondies examinées ne semblent pas intensifier et focaliser leur analyse. L'évaluation constate d'ailleurs que les AIR approfondies ont aussi servi (ou sont perçues comme ayant servi) à d'autres buts. La véritable valeur ajoutée du système semble être une meilleure structuration du processus d'élaboration de l'analyse. La synchronisation et l'interaction des AIR avec le processus décisionnel est moins évidente, tandis que leur contribution pour optimiser les impacts économiques varie significativement.

Recommandations

Le premier et principal défi pour le système des AIR approfondies est d'aboutir à une véritable *institutionnalisation* de l'instrument. Cela signifie enraciner l'outil et les procédures associées à l'AIR approfondie dans un cadre institutionnel et administratif partagé, inclusif

³ Même si la section est aussi catégorisée comme une unité du SECO promouvant une approche bien définie d'évaluation d'impact, notamment l'analyse approfondie des impacts économiques.

et stable. Par le processus d'institutionnalisation, l'AIR approfondie devient l'outil de référence pour toute analyse détaillée de la réglementation proposée par l'administration fédérale. Même avec un déploiement de ressources limité, on pourrait intervenir à la fois sur la structure organisationnelle du processus et sur la rigueur de l'application de l'approche.

Ce processus peut et doit se dérouler par étapes, mais il ne peut pas faire abstraction de deux conditions primaires : (a) une vision stratégique accrue du Conseil fédéral de l'organisation et du fonctionnement du système, dans le contexte de ses démarches relatives à la réforme de la réglementation; et (b) l'établissement d'un réseau de fonctionnaires (progressivement structurés dans des unités AIR dans les départements ou offices). En même temps, on devrait promouvoir l'émergence de milieux intéressés et de décideurs politiques qui se reconnaissent dans le système et qui l'utilisent comme lieu privilégié pour l'organisation des étapes du processus décisionnel.

A terme, l'administration fédérale devrait se baser sur un seul modèle pour l'analyse détaillée de la réglementation. L'approche des AIR approfondies devrait être, en d'autres mots, également étendue à l'analyse des impacts non économiques. Cette option est la plus efficace pour légitimer l'instrument dans toute l'administration, développer un « sens de copropriété » de l'outil, et donc accroître l'acceptation de la part des offices fédéraux. Pour cela, une troisième condition fondamentale pour l'institutionnalisation de l'instrument concerne l'attribution des responsabilités de direction et coordination du processus, et de contrôle de la qualité des analyses, à un organe « horizontal » – par exemple la Chancellerie fédérale.

Dans ce sens, la clé pour institutionnaliser le système actuel ne réside pas seulement dans des considérations budgétaires. Plus de ressources sont clairement nécessaires. Cependant celles-ci ne se réfèrent pas seulement aux ressources personnelles et financières, mais aussi aux ressources politiques (d'engagement et de leadership) et administratives (d'organisation et de *capacity building*). Des changements importants sont requis mais ils ne nécessitent pas tous des investissements nouveaux considérables. Dans ce but, le Conseil fédéral pourrait instituer un groupe de travail interdépartemental pour étudier la faisabilité et les modalités de la mise en œuvre de cette stratégie.

Partie II – Evaluation des études SCM

Remarques préliminaires

La présentation des résultats de l'évaluation des études Standard Cost Model (SCM) suit en principe la même structure que la partie précédente. A la différence de celle-ci toutefois cette partie propose des considérations d'ensemble et n'entre pas dans les détails de chaque cas. Cela est dû à la nature de la méthode SCM, plus unitaire et moins complexe que l'AIR, ainsi qu'au nombre très limité de cas d'étude. Cette évaluation ne se base pas non plus sur une comparaison internationale. En Suisse il n'y a pas un « système »

institutionnel, organisationnel et procédural en place pour les études SCM, et les trois études existantes sont plutôt des projets pilotes. Il ne serait donc pas pertinent de se référer aux expériences internationales et de les comparer à la réalité suisse.

Considérations sur les études SCM

Lancement et objectifs des études

Le SECO a lancé les études dans le cadre de la politique de croissance, mais le contexte « politique » est plus vaste : l'analyse SCM sur le certificat de salaire a ses origines dans des discussions au Parlement et au Forum PME; celle sur la protection contre les incendies dans l'« Initiative pour la croissance » du Canton d'Argovie, qui partage le même objectif que la politique d'allègement administratif de la Confédération; tandis que celle sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) s'insère dans des discussions intensives sur la réforme du système de la TVA.

Chaque projet pilote a eu plusieurs objectifs. Il a été sélectionné prioritairement en fonction de son aptitude pour expérimenter la méthode. La simplification effective des domaines légaux et/ou administratifs considérés a été importante mais pas essentielle dans tous les cas. Ceci est confirmé aussi par le fait que les trois études se différencient entre elles au niveau méthodologique ou au niveau de l'étendue des projets.

Rôles, procédures et ressources

La section Analyse de la réglementation du SECO a été responsable de la conduite et de la gestion des trois études analysées, tandis que l'analyse a toujours été mandatée à des consultants externes. Les projets se sont typiquement déroulés avec le soutien d'un groupe d'accompagnement. Des séminaires de travail ("workshops") avec des experts et des représentants des entreprises et des associations de branche impliquées ont été organisés pendant les travaux pour faciliter la collecte des données, recevoir des propositions de simplification et même valider les résultats intérimaires.

Le SECO a payé la totalité des coûts des consultants externes, sauf dans le cas de l'étude sur la protection contre les incendies, où les trois cantons impliqués ont également contribué, chacun de façon égale.

Publication et diffusion des résultats

Les trois rapports finaux ont été publiés sur le site Internet du SECO (dans la version allemande). Des résumés ont été publiés dans la revue du SECO *La Vie économique*.

Les études ont eu un écho remarquable dans la presse nationale, grâce également à l'importance politique dont bénéficie le thème de l'allègement administratif en Suisse (et en Europe) – comme en témoignent aussi des interventions parlementaires ainsi qu'une initiative populaire proposée en 2010.

Cette évaluation n'a pas constaté l'existence de prises de position contraires ou d'analyses remettant en question les conclusions des études SCM.

Utilisation et impact des études

En dépit de leur caractère expérimental, les trois études ont toutes eu un impact important sur le processus de formulation et d'adoption du dossier (valeur « procédurale »). A cause de leur nature de projets pilotes, par contre, leurs utilisations « instrumentale » et « informative » sont basses. Leur but principal n'était en effet ni d'influencer radicalement la proposition ni de mieux structurer la présentation des impacts. En ce qui concerne la dimension « stratégique » (c.-à.-d le degré avec lequel les analyses ont été utilisées de façon ciblée) et celle « conceptuelle », il faut situer leur contribution dans le contexte d'une réceptivité politique marquée, ce qui fait des études une source appréciée pour structurer le débat de l'allègement des coûts administratifs sur des bases plus scientifiques.

Conclusions et recommandations

Cette évaluation conclut que les participants aux trois projets pilotes SCM ont une bonne appréciation générale des études. Simultanément, ils en reconnaissent la dimension partielle et sont donc conscients soit du type et de la nature des connaissances que la mesure SCM apporte, soit des coûts associés à ces exercices par rapport au cadre informatif général. Il paraît donc qu'il y a (eu) une certaine sagesse jusqu'à présent dans l'application du SCM.

Face à une demande politique claire, exprimée tant au niveau des institutions et des milieux politiques que dans les milieux intéressés, le SECO et sa section Analyse de la réglementation semblent être pleinement conscients des avantages et des limites de la méthode et ils ont exercé une juste prudence dans sa mise en œuvre.

Le nombre restreint des projets lancés jusqu'à présent n'indique pas si le SECO hésite effectivement sur l'opportunité en général d'adopter la méthode SCM de façon plus systématique ou s'il a été contraint simplement par le manque de ressources. Le résultat a pourtant été un bon mélange d'expérimentation, de réaction à la pression politique et de maintien à l'esprit d'une vision globale des impacts (positifs et négatifs) de la réglementation.

La recommandation est donc de persévérer sur la voie de l'intégration de l'outil avec d'autres approches analytiques – notamment les AIR approfondies – en considérant la possibilité d'appliquer une approche combinée dans le contexte de la mesure des coûts de la réglementation que le Conseil fédéral a récemment décidée (postulats Fournier et Zuppiger portant sur la mesure des coûts de la réglementation).

EVALUATION DER VERTIEFTEN REGULIERUNGSFOLGENABSCHÄTZUNGEN UND DES STANDARD-KOSTEN-MODELLS IM BUND 2007-2009

ZUSAMMENFASSUNG

Einführung

Die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA), d.h. die systematische Untersuchung der wahrscheinlichen wirtschaftlichen Auswirkungen neuer oder bestehender Regulierungen, ist eines der wichtigsten Instrumente der Regierungen zur Verbesserung der Qualität des Gesetzgebungsprozesses. Die RFA ist ein integraler Bestandteil des Programms zur Regulierungsreform und betrifft gleichzeitig deren institutionellen, organisatorischen und prozeduralen Rahmen. Sie soll den Regierungen helfen, ihre Politiken effizienter, legitimer und vorhersehbarer auszugestalten.

Die RFA wurde in der Bundesverwaltung Ende der 1990er Jahre eingeführt. Mit diesem Instrument sollte dem geringen Wirtschaftswachstum in der Schweiz und der starken Zunahme der staatlichen Regulierungen begegnet werden. Sie bildete zusammen mit dem KMU-Verträglichkeitstest (KMU-Test) und dem KMU-Forum ein Massnahmenpaket zur Förderung einer wirtschaftstätigen zuträglichen gesetzlichen und administrativen Umfelds. Die Umsetzung der RFA wurde in den Richtlinien des Bundesrates von 1999 definiert. Ihr primäres Ziel besteht darin, die wirtschaftlichen Auswirkungen der durch den Bundesrat zu behandelnden Geschäfte systematisch darzustellen.

Infolge einer Evaluation durch die Parlamentarische Verwaltungskontrolle 2005 und der daraus hervorgehenden Empfehlungen hat der Bundesrat 2006 die Einführung des Instruments der vertieften RFA beschlossen. Diese unterscheiden sich von den normalen RFA durch ein selektiveres Vorgehen, eine Durchführung in Partnerschaft zwischen dem zuständigen Bundesamt und dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) sowie die systematische Veröffentlichung der Schlussberichte.

Zwischen 2007 und 2009 wurden neun vertiefte RFA abgeschlossen. In derselben Zeit hat das SECO auch drei Analysen der Verwaltungskosten anhand der Methode des Standard-Kosten-Modells (SKM) durchführen lassen.

Ziel und Natur dieser Evaluation

Das Ziel dieser Evaluation besteht darin, zu überprüfen, ob sich das System bewährt hat, und Verbesserungen für die Zukunft vorzuschlagen.⁴

⁴ Die Evaluation erfolgt gemäss den Angaben im Pflichtenheft des SECO vom 5. Mai 2010 («Evaluation vertiefte RFA und SKM-Studien: Evaluation der Anwendung der vertieften Regulierungsfolgenabschätzung und des Standard-Kosten-Modells im Bund 2007-2009»). Die Einschätzung der Kompatibilität der RFA mit den anderen in der Bundesverwaltung mehr oder weniger autonom verwendeten Analyseinstrumenten (insbesondere KMU-Tests, KMU-Forum und

Die Evaluation präsentiert zunächst die wesentlichen Eigenschaften anderer RFA-Systeme im Ausland (Deutschland, Kanada und Europäische Union). Dabei sollen die hauptsächlichen Trends bestimmt werden, die ihre Entwicklung in den letzten Jahren geprägt haben.

Anschliessend werden die verschiedenen vertieften RFA bzw. SKM-Studien im Rahmen von Fallstudien untersucht, für welche die Evaluation eine strukturierte Methode auf der Grundlage von fünf Dimensionen (*Input, Prozess, Output, Impact* und *Outcome*) anwendet. Diese Methode widerspiegelt den aktuellen Stand der politikwissenschaftlichen Literatur auf dem Gebiet der Evaluationsmethoden. Die Analyse berücksichtigt ausserdem die Konzepte der prozeduralen Verwendung (Verbesserung des Gesetzgebungsprozesses), der instrumentellen Verwendung (Verbesserung des Inhalts der betroffenen Gesetze), der informativen Verwendung (Verbesserung der Transparenz der Auswirkungen des Gesetzes), der strategischen Verwendung (Erhöhung der Akzeptanz des Gesetzes) und der konzeptionellen Verwendung (Verbesserung des Verständnisses der zugrundeliegenden Probleme). Mit Hilfe dieser Konzepte wird beurteilt, wie die vertieften RFA verwendet wurden und den Entscheidungsprozess beeinflusst haben. Die Evaluation verbindet die Analyse von Dokumenten mit einer Untersuchung anhand verschiedener Befragungen.

Die Arbeiten wurden im Juni 2010 aufgenommen und die Befragungen wurden im Juli und August 2010 durchgeführt. Die Analyse der Berichte erfolgte parallel dazu.

Teil I – Evaluation der vertieften RFA

Internationaler Vergleich

In allen drei betrachteten Rechtsräumen (Deutschland, Kanada, EU) wurde die RFA in den letzten Jahren modernisiert. Das politische Engagement war von grundlegender Bedeutung für die Verankerung der RFA-Systeme im bestehenden Verwaltungsumfeld. Ein zweites kennzeichnendes Element sind die organisatorischen und verfahrensmässigen Veränderungen in der Phase der Vorbereitung von Gesetzes- und Regulierungsvorlagen aufgrund der Entwicklung der RFA. Die Unterstützung der mit der Durchführung von RFA beauftragten Beamten mittels Richtlinien ist ein wesentlicher Aspekt der Verwaltungsaufsicht. Was schliesslich die Art und den Inhalt der durchgeführten Analysen betrifft, weist die verfügbare internationale Literatur darauf hin, dass die Qualität heterogen ist und dass bis zu einem gewissen Grad noch eine mehr formelle als inhaltliche Anwendung der verfahrensmässigen und methodischen Bestimmungen zur RFA vorherrscht.

Nachhaltigkeitsbeurteilung) sowie die von den Bundesämtern autonom durchgeführten «einfachen» RFA sind vom Untersuchungsgegenstand ausgeklammert.

Präsentation und Diskussion der neun Fallstudien

In diesem Bericht ist die Präsentation der Fallstudien wie folgt strukturiert:

1. Planung und Umsetzung der RFA sowie Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess (Prozess)

- Hinsichtlich der Auswahl der Dossiers weisen die betrachteten Fälle bedeutende Unterschiede auf. Diese kommen unter anderem zum Ausdruck in der Art der ausgewählten Vorlagen, der Natur und der Intensität der politischen «Konflikte» zum Thema sowie der Aufmerksamkeit der Medien für das Dossier, dem *Timing* des Beginns der Arbeiten, der Beweggründe für die RFA, dem Umfang der eingesetzten Ressourcen sowie in Art und Inhalt der Analyse.
- Der Bundesrat hat festgelegt, dass die RFA in zwei Etappen durchgeführt werden soll – eine vor der Vernehmlassung und eine danach. In der Praxis war dies bei der analysierten Stichprobe oft nicht der Fall. Nur in drei der neun untersuchten Fälle diente die RFA als Ausgangspunkt für die Lancierung des Entscheidungsprozesses. Andere RFA erfolgten getrennt von der Vernehmlassung, selbst wenn sie früh im Verfahren begonnen wurden.

2. Eingesetzte Ressourcen (Input)

- Eine vertiefte RFA wird in der Regel vom SECO initiiert und in Zusammenarbeit mit dem zuständigen Bundesamt durchgeführt. In einigen Fällen hat das Ressort Regulierungsanalyse des SECO eine weniger bestimmende Rolle gespielt. Andere Ressorts des SECO oder, in zwei Fällen, das zuständige Amt, haben diese RFA geleitet.
- Die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Ämtern und den beauftragten Beratern wird als sehr gut beurteilt. Die Rolle des Ressorts Regulierungsanalyse wird generell sehr positiv eingeschätzt, insbesondere aufgrund der methodischen Unterstützung, der Kompetenzen und der Erfahrung, die das Ressort mitbringt – sowie dank seiner «technischen» Neutralität gegenüber den Herausforderungen der verschiedenen Dossiers.
- Die Evaluation zeigt allerdings eine gewisse Verwirrung der befragten Personen, was die Rolle des SECO angeht: Manchmal hat die Tatsache, dass verschiedene Bereiche des SECO am Prozess der RFA beteiligt waren, Fragen hinsichtlich ihrer wirklichen Zuständigkeiten und Agenden hervorgerufen. Die vertiefte RFA ist eindeutig ein Instrument des SECO (und wird auch als solches wahrgenommen). Die Tatsache, dass das SECO mehrere Traditionen und Philosophien vereint, verunsichert gewisse Akteure hinsichtlich der Haltung, die sie gegenüber diesem Instrument einnehmen sollen.
- In fünf von neun Fällen wurden externe Berater beigezogen. Dies wird in der Regel positiv wahrgenommen, denn die externe Analyse wird als unabhängig und professionell betrachtet, was die Glaubwürdigkeit der Untersuchung erhöht. Die externe Vergabe kompensiert auch den Mangel an personellen Ressourcen in der

Bundesverwaltung. Ausserdem trage sie zu einer besseren Klärung der Rollen zwischen den Ämtern und zu einer besseren internen Zusammenarbeit bei.

- Begleitgruppen wurden in sechs von neun Fällen eingesetzt. Grundsätzlich erlauben diese Gruppen, die Position der beteiligten Ämter gegenüber den externen Beratern zu koordinieren, bieten dem Ressort Regulierungsanalyse des SECO die Gelegenheit, die methodischen Arbeiten zu unterstützen und ermöglichen die Überwachung des Verfahrens, der Methoden und der Qualität der Analysen.
- Die für die vertieften RFA bereitgestellten finanziellen Ressourcen werden als angemessen betrachtet (die «externen» Kosten liegen zwischen 50'000 und 100'000 Franken). Dagegen scheint – vor allem beim SECO – ein Mangel an personellen Ressourcen für die Ausübung der ihm anvertrauten Aufgaben zu bestehen. Insbesondere das Ressort Regulierungsanalyse des SECO ist nicht ausreichend ausgestattet, um seine Verantwortung als Koordinations- und Kontrolleinheit des RFA-Systems umfassend wahrzunehmen.

3. Art und Inhalt der durchgeführten Analysen (Output)

- Nicht alle untersuchten RFA folgen den fünf in den Richtlinien des Bundesrates aufgeführten Prüfpunkten. Alternative Regelungen werden in sechs von neun Fällen bestimmt bzw. untersucht und nur zwei RFA empfehlen eine spezifische Option.
- Die untersuchten RFA haben vorwiegend die wirtschaftlichen Auswirkungen berücksichtigt und analysiert. Soziale Fragen (untersucht in vier Fällen) und Umweltfragen (untersucht in nur drei Fällen) erhalten weniger Aufmerksamkeit.

4. Transparenz, Veröffentlichung und aktive Verbreitung der RFA-Berichte (Impact)

- Alle Schlussberichte werden auf einer Website, derjenigen des SECO, veröffentlicht. Dies ist eine Neuheit in der Bundesverwaltung und auch international eine gute Praxis. Obwohl diese Website eindeutig als Referenzportal dient, enthält sie nur wenige Links auf andere wichtige Unterlagen, wie etwa die Dokumentation zur Vernehmlassung.
- Die Transparenz und die Beteiligung scheinen besonders den befragten externen Kreisen am Herzen zu liegen, während einige Mitarbeitende der Bundesämter sich mehr für ein ausschliesslich verwaltungsinternes Instrument ausgesprochen haben.
- Die aktive Verbreitung der vertieften RFA (über ihre Veröffentlichung auf der Website des SECO hinaus) scheint recht befriedigend. Bei der Verabschiedung der Botschaft des Bundesrates werden oft Pressemitteilungen verfasst (die allerdings die RFA nicht direkt erwähnen), und eine Zusammenfassung der RFA wird in der Zeitschrift *Die Volkswirtschaft* veröffentlicht. Allerdings ist hervorzuheben, dass diese Artikel nicht unbedingt zu den entscheidenden Zeitpunkten im Gesetzgebungsprozess erscheinen.
- Vielleicht auch aus diesen Gründen bleibt die Diskussion über die RFA und ihre Ergebnisse beschränkt. Die Tatsache, dass es kaum Einwände gegen die durchgeführten Analysen und wenig öffentliche Stellungnahmen, nicht einmal

indirekte, dazu gibt, dürfte eher am Fehlen einer wirklichen Kenntnis der Berichte liegen als an der hohen Akzeptanz ihrer Ergebnisse und des Verfahrens.

5. Verwendungsarten und Einfluss der RFA auf die Entscheidungsfindung (*Outcome*)

- Nicht alle vertieften RFA zeigen denselben Trend. Generell kann man folgern, dass die «strategische» Verwendungsart am weitesten verbreitet ist: Die vertieften RFA sollen dazu dienen, andere Akteure von der Richtigkeit der Vorlage und der getroffenen Entscheidungen zu überzeugen. Die Verbesserung des Gesetzgebungsprozesses («prozedurale» Verwendung), der Transparenz betreffend die wirtschaftlichen Auswirkungen («informative» Verwendung) sowie des Verständnisses der zugrundeliegenden Probleme («konzeptionelle» Verwendung) spielt ebenfalls eine relativ wichtige Rolle. Die «instrumentelle» Verwendung zur Verbesserung konkreter Gesetzesbestimmungen ist weniger verbreitet als die anderen Verwendungsarten.
- Die Organisation der Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren und der Analyseprozess (strukturierter methodischer Ansatz) der RFA werden oft mehr geschätzt als der eigentliche Inhalt der Analysen.⁵
- Die Parlamentarier geben sich tendenziell mit den Informationen zufrieden, die ihnen im Rahmen der Kapitel zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Botschaften des Bundesrates geliefert werden, ohne sich besonders dafür zu interessieren, wie die wirtschaftliche Analyse geplant und durchgeführt wird. Allerdings scheint es für das Parlament wünschenswert, dass mehr strukturierte und einen Überblick bietende Analysen durchgeführt werden, insbesondere in der Phase der Diskussionen in den Kommissionen. Dies würde die Aufgabe der Milizparlamentarier vereinfachen, die oft nicht die Zeit haben, alle verschiedenen Berichte zu lesen, und würde zu einer Erleichterung der Debatten beitragen.

Schlussfolgerungen

Diese Evaluation hat klar gezeigt, dass das System der vertieften RFA eine deutliche Verbesserung gegenüber der vorherigen Praxis darstellt. Sie bestätigt die Notwendigkeit und den Mehrwert des Instruments. Vor allem haben die vertieften RFA generell dazu beigetragen, die erforderlichen Informationen für die Entscheidungsfindung besser zu strukturieren und zu präsentieren und sie werden in der Regel verwendet, um eine spezifische Argumentation zu stützen.

Ausserdem hat die Evaluation wesentliche Elemente ans Licht gebracht, die darauf hinweisen, dass man die vertieften RFA als mehr als nur neun einzelne Studien betrachten kann. Diese Elemente sind

- ein gemeinsames Ausgangsformat und eine klare Grundlage für die Standardisierung des Vorgehens;

⁵ Gemäss der Terminologie dieser Evaluation scheint die «prozedurale» und «informative» Verwendung besser sichtbar als die «instrumentelle» und, in geringerem Masse, die «konzeptionelle» Verwendung.

- eine beschränkte, aber sehr gute interne Koordination;
- eine oft positive Beurteilung durch die beteiligten Personen;
- eine positive Lernkurve, die sich zumindest in begrenzten, aber wesentlichen Teilen der Verwaltung und für gewisse Aspekte des Verfahrens abzeichnet;
- die Anerkennung des Ressorts Regulierungsanalyse des SECO als Kompetenz- und Koordinationszentrum für das Instrument.⁶

Dennoch bleibt das Potenzial für eine bessere Strukturierung, Systematisierung und Transparenz der detaillierten Analyse vorgeschlagener Regulierungen in der Bundesverwaltung bedeutend. Das System der vertieften RFA profitiert (noch) nicht voll von einer ausgeprägten, kohärenten und expliziten «strategischen Führung». Der Bericht stützt sich für diese Folgerung auf die folgenden Feststellungen:

- Die vertieften RFA werden zum grossen Teil speziell für das jeweilige Dossier konzipiert. Dies schadet einem etablierten RFA-System an sich nicht, es scheint jedoch zu diesem Zeitpunkt das in Kraft befindliche System zu schwächen. Die festgestellten Unterschiede zwischen den als «vertiefte RFA» bezeichneten Untersuchungen sind ziemlich gross und es ist fraglich, ob diese Heterogenität den Bemühungen für die Einführung und Verankerung des Instruments zuträglich ist.
- Hinsichtlich Art und Qualität der Analysen scheinen die neueren RFA keinen stärkeren Einfluss ausgeübt zu haben als die ersten. Die Bundesämter hatten bisher wenig Gelegenheit, sich mit dem Instrument vertraut zu machen. Allerdings bestehen noch keine spezifischen Mechanismen oder Kriterien für die Kontrolle von Qualität und Inhalt der Berichte oder für das befolgte Verfahren. Die Begleitgruppen wurden nicht systematisch eingesetzt. Das Ressort Regulierungsanalyse des SECO wies seinerseits aufgrund mangelnder Ressourcen teilweise beschränkte Möglichkeiten für die Mitwirkung auf. All dies hat es bisher verunmöglicht, eine Bezugsgrundlage (*Benchmark*) für das System zu schaffen.
- Der Verbreitungsprozess, der innerhalb der Bundesverwaltung lanciert worden ist, wird besonders von den Akteuren gefördert, die an einer oder mehreren vertieften RFA beteiligt waren. Hingegen scheint, nicht zuletzt aufgrund der bisher beschränkten eingesetzten Ressourcen, kein ähnlich starkes Echo über den Kreis dieser Personen oder Ämter hinaus zu bestehen.

Während sie die Transparenz der wirtschaftlichen Auswirkungen während dem ganzen Entscheidungsprozess steigern, scheinen die geprüften vertieften RFA generell ihre Analyse nicht zu intensivieren und zu konzentrieren. Die Evaluation stellt überdies fest, dass die vertieften RFA auch für andere Zwecke gedient haben (oder zumindest so wahrgenommen werden). Der wirkliche Mehrwert des Systems scheint eine bessere Strukturierung des Verfahrens für die Erarbeitung der Analyse zu sein. Die Synchronisierung und die Interaktion der RFA mit dem Entscheidungsprozess ist weniger

⁶ Obwohl das Ressort auch als eine Einheit des SECO wahrgenommen wird, die einen klar definierten Ansatz für die Wirkungsanalyse fördert, insbesondere die vertiefte Analyse der Wirtschaftsfolgen.

gut sichtbar, und ihr Beitrag zur Optimierung der wirtschaftlichen Auswirkungen variiert stark.

Empfehlungen

Die erste und wichtigste Herausforderung für das System der vertieften RFA besteht darin, eine echte *Institutionalisierung* des Instruments zu erreichen. Dies bedeutet, die vertieften RFA und die damit verbundenen Verfahren in einem gemeinsamen institutionellen und administrativen Rahmen zu verankern, der inklusiv und stabil ist. Durch diesen Prozess der Institutionalisierung wird die vertiefte RFA zum Referenzinstrument für alle in der Bundesverwaltung durchgeführten detaillierten Analysen vorgeschlagener Regulierungen. Selbst mit beschränkten Ressourcen könnten Massnahmen hinsichtlich der Organisationsstruktur des Verfahrens und seiner einheitlichen Anwendung getroffen werden.

Dieser Prozess kann und muss in Etappen erfolgen, gelingt jedoch nur unter zwei Voraussetzungen: (a) eine stärkere strategische Vision des Bundesrates hinsichtlich der Organisation und des Funktionierens des Systems im Kontext seiner Massnahmen zur Regulierungsreform; und (b) das Knüpfen eines Netzwerks der jeweils verantwortlichen Verwaltungsstellen (die sich allmählich in RFA-Einheiten in den verschiedenen Departementen oder Ämtern strukturieren). Gleichzeitig sollte dafür gesorgt werden, dass immer mehr interessierte Kreise und politische Entscheidungsträger sich in diesem System wiedererkennen und es bevorzugt für die Organisation der Etappen des Entscheidungsprozesses verwenden.

Langfristig sollte sich die Bundesverwaltung auf ein einziges Modell für die detaillierte Analyse vorgeschlagener Regulierungen stützen. Mit anderen Worten sollten die vertieften RFA auch für die Analyse der nicht-wirtschaftlichen Auswirkungen genutzt werden. Dies ist der effizienteste Weg, um das Instrument in der ganzen Verwaltung zu legitimieren, ein «Bewusstsein der Eigentümerschaft» zu entwickeln und damit die Akzeptanz seitens der Bundesämter zu steigern. Daher besteht eine dritte Voraussetzung für die Institutionalisierung des Instruments darin, die Verantwortung für die Leitung und Koordination des Verfahrens sowie für die Kontrolle der Qualität der Analyse einer «horizontalen» Stelle – zum Beispiel der Bundeskanzlei – zu übertragen.

In diesem Sinn liegt der Schlüssel für die Institutionalisierung des heutigen Systems nicht nur in budgetären Überlegungen. Mehr Ressourcen sind eindeutig notwendig. Jedoch handelt es sich dabei nicht nur um personelle und finanzielle Ressourcen, sondern auch um politische Ressourcen (Engagement und Leadership) sowie administrative Ressourcen (Organisation und *capacity building*). Wesentliche Änderungen sind nötig, nicht alle erfordern jedoch beträchtliche neue Investitionen. So könnte der Bundesrat eine interdepartementale Arbeitsgruppe einsetzen, um die Machbarkeit und die Modalitäten für die Umsetzung dieser Strategie zu prüfen.

Teil II – Evaluation der SKM-Studien

Vorbemerkungen

Die Evaluationsergebnisse der SKM-Studien (Standard-Kosten-Modell) werden im Prinzip anhand derselben Struktur präsentiert wie diejenigen zu den RFA. Im Unterschied zum ersten Teil wird hier jedoch eine Gesamtbetrachtung vorgenommen und nicht im Detail auf die einzelnen Fälle eingegangen. Dies ist in der Natur der SKM-Methode begründet, die einheitlicher und weniger komplex ist als die RFA, sowie in der beschränkten Zahl der Fallstudien. Diese Evaluation stützt sich zudem nicht auf einen internationalen Vergleich. In der Schweiz besteht kein institutionelles, organisatorisches und prozedurales «System» für die SKM-Studien; bei den drei vorliegenden Studien handelt es sich eher um Pilotprojekte. Daher wären der Bezug auf die internationalen Erfahrungen und der Vergleich mit der Schweizer Realität nicht aussagekräftig.

Betrachtungen zu den SKM-Studien

Lancierung und Ziele der Studien

Das SECO hat die Studien im Rahmen der Wachstumspolitik lanciert, der politische Kontext ist jedoch breiter: Die SKM-Analyse zum Lohnausweis hat ihren Ursprung in den Diskussionen im Parlament und im KMU-Forum; diejenige zum Brandschutz in der «Wachstumsinitiative» des Kantons Aargau, die dasselbe Ziel verfolgt wie die Politik des Bundes zur administrativen Entlastung. Die Studie zur Mehrwertsteuer (MWST), schliesslich, reiht sich in die intensiven Diskussionen zur Reform des MWST-Systems ein.

Jedes Pilotprojekt hatte mehrere Ziele. Es wurde in erster Linie aufgrund seiner Eignung zum Testen der Methode ausgewählt. Die tatsächliche Vereinfachung der betrachteten rechtlichen und/oder administrativen Gebiete war in allen Fällen beträchtlich, aber nicht ausschlaggebend. Dies wird auch durch die Tatsache bestätigt, dass sich die drei Studien untereinander in methodischer Hinsicht wie auch hinsichtlich des Umfangs der Projekte unterscheiden.

Rollen, Verfahren und Ressourcen

Das Ressort Regulatoranalyse des SECO war für die Leitung und Betreuung der drei untersuchten Studien zuständig, während jeweils externe Berater mit der Analyse an sich beauftragt wurden. Die Projekte erfolgten mit Unterstützung einer Begleitgruppe. Workshops mit Experten und mit Vertretern der Unternehmen und der beteiligten Wirtschaftsverbände wurden während den Arbeiten organisiert, um die Datenerhebung zu erleichtern, Vereinfachungsvorschläge zu erhalten und Zwischenresultate zu validieren.

Das SECO hat die gesamten Kosten der externen Berater getragen, ausser bei der Studie zum Brandschutz, wo die drei beteiligten Kantone ebenfalls einen Beitrag geleistet haben, jeder in derselben Höhe.

Veröffentlichung und Verbreitung der Ergebnisse

Die drei Schlussberichte wurden auf der Website des SECO publiziert (in deutscher Sprache). Zusammenfassungen wurden in der Zeitschrift des SECO *Die Volkswirtschaft* veröffentlicht.

Die Studien sind auf ein bemerkenswertes Echo in der nationalen Presse gestossen, unter anderem dank der politischen Bedeutung des Themas der administrativen Entlastung in der Schweiz (und in Europa) – was auch verschiedene parlamentarische Interventionen sowie eine 2010 eingereichte Volksinitiative zeigen.

Diese Evaluation hat keine gegenteiligen Stellungnahmen oder Analysen gefunden, die die Schlussfolgerungen der SKM-Studien in Frage stellen.

Verwendung und Einfluss der Studien

Trotz ihres experimentellen Charakters haben die drei Studien alle einen wesentlichen Einfluss auf den Prozess der Formulierung und der Verabschiedung des Dossiers gehabt («prozeduraler» Wert). Aufgrund ihrer Natur als Pilotprojekte war hingegen ihre «instrumentelle» und «informative» Verwendung gering. Ihr Hauptziel bestand nämlich weder darin, die Vorlage grundlegend zu beeinflussen, noch die Präsentation der Auswirkungen besser zu strukturieren. Was die «strategische» Dimension (d.h. das Ausmass, in dem die Analysen gezielt verwendet wurden) und die «konzeptionelle» Dimension angeht, ist ihr Beitrag in einem Umfeld ausgeprägter politischer Empfänglichkeit zu situieren. Dies macht die Studien zu einer geschätzten Quelle, mit deren Hilfe die Diskussion über die administrative Entlastung auf eine wissenschaftlichere Grundlage gestellt werden kann.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Diese Evaluation kommt zum Schluss, dass die an den drei SKM-Pilotprojekten beteiligten Personen eine positive allgemeine Einschätzung der Studien teilen. Zugleich anerkennen sie deren eingeschränkte Dimension und sind sich sowohl der Natur der Kenntnisse, welche die SKM-Messung bringt, als auch der mit diesen Studien verbundenen Kosten im Vergleich zur sonst üblichen Informationsbeschaffung bewusst. Es scheint somit, dass (bisher) bei der Anwendung des SKM mit einer gewissen Umsicht vorgegangen wurde.

Angesichts einer unbestrittenen politischen Nachfrage, die sowohl auf Ebene der Institutionen und der politischen Kreise als auch auf Ebene der interessierten Kreise zum Ausdruck kommt, scheinen das SECO und sein Ressort Regulatorische Analyse sich durchaus im Klaren über die Vorteile und Grenzen der Methode zu sein und haben bei ihrer Anwendung eine angemessene Zurückhaltung ausgeübt.

Die eingeschränkte Anzahl der bisher lancierten Projekte lässt nicht erkennen, ob das SECO hinsichtlich der Angemessenheit einer systematischeren Anwendung der SKM-Methode zögert oder ob einfach die Ressourcen dafür fehlen. Das Ergebnis war jedoch eine gute Mischung von Experimentieren, Reaktion auf politischen Druck und Wahrung einer globalen Vision der (positiven und negativen) Auswirkungen der Regulierung.

Die Empfehlung lautet dementsprechend, auf dem Weg der Integration des Instruments mit anderen analytischen Ansätzen – insbesondere mit dem Instrument der vertieften RFA – fortzuschreiten und die Möglichkeit in Erwägung zu ziehen, im Rahmen der vom Bundesrat kürzlich beschlossenen Messung der Regulierungskosten einen kombinierten Ansatz anzuwenden (Postulate Fournier und Zuppiger zur Messung der Regulierungskosten).

ABREVIATIONS

AF	Administration fédérale
AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
AIETC	Autorité intercantonale des entraves techniques au commerce
AIPT	Association intercantonale pour la protection des travailleurs
AIR	Analyse d'impact de la réglementation
AMP	Accord sur les marchés publics
BaköV	<i>Bundesakademie für öffentliche Verwaltung</i>
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CBA	Analyse coûts-bénéfices (<i>Cost-benefit analysis</i>)
CDS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé
CEA	Analyse coûts-efficacité (<i>Cost effectiveness analysis</i>)
CEATE	Commissions de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie
CF	Conseil fédéral
CFST (EKAS)	Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail
CNA (SUVA)	Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents
CSEC	Commission de la science, de l'éducation et de la culture
CSI	Conférence suisse des impôts
DG	Direction générale
DFE	Département fédéral de l'économie
ECA	Cour des comptes européenne
ECHA	Agence européenne des produits chimiques
ENBR	<i>European Network for Better Regulation</i>
ETHZ	Ecole Polytechnique Fédérale de Zurich
EVIA	<i>Evaluating Integrated Impact Assessment</i>
GGO	<i>Geschäftsordnung der Bundesministerien</i>
IAB	<i>Impact Assessment Board</i>
IDE	Identification des entreprises (numéro d')
IFT	Inspection fédérale du travail
JO	Journal officiel de l'Union européenne
LETC	Loi fédérale sur les entraves techniques au commerce
LChim	Loi sur les produits chimiques
LVE	<i>La Vie économique</i>
MSST	Appel à des médecins et autres spécialistes de la sécurité au travail
NZZ	<i>Neue Zürcher Zeitung</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques

OChim	Ordonnance sur les produits chimiques
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFJ	Office fédéral de la justice
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OMC	Organisation mondial du commerce
OMP	Ordonnance sur les marchés publics
ONG	Organisation(s) non gouvernementale(s)
ONU	Organisation internationale des nations unies
OPA	Ordonnance sur la prévention des accidents
PBRI	<i>Paperwork Burden Reduction Initiative</i>
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petite(s) et moyenne(s) entreprise(s)
QCA	<i>Qualitative Comparative Analysis</i>
RAOIC	<i>Regulatory Affairs and Orders in Council Secretariat</i>
REACH	<i>Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemical substances</i>
REE	Registre des entreprises et des établissements
CFPF	Commission fédérale en matière de poursuite et de faillite
SCM (SKM)	Modèle des Coûts Standard (<i>Standard Cost Model, Standard-Kosten-Modell</i>)
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SensA	Analyse de sensibilité
SG	Secrétariat général
SGCI	<i>Chemie Pharma Schweiz</i>
SIMAP	Système d'information sur les marchés publics
SRAS	Syndrome respiratoire aigu sévère
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UPS	Union patronale suisse
USAM	Union suisse des arts et métiers
USS	Union syndicale suisse
VOBU	<i>Volkswirtschaftliche Beurteilung</i>
VSLY	<i>Value of Saved Life Years</i>
WWF	<i>World Wide Fund for Nature</i>

1. Introduction

1.1. Contexte

Les Analyses d'Impact de la Réglementation (AIR) ont été introduites dans l'administration fédérale en 1999. Suite à une première évaluation par le Contrôle parlementaire de l'administration en 2005 et aux recommandations de la Commission de gestion qui ont suivi, le Conseil fédéral a introduit l'outil de l'AIR approfondie (Kölliker/Wallart 2006). Entre 2007 et 2009, neuf AIR approfondies ont été achevées.⁷

Pendant la même période, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a aussi mandaté trois analyses des coûts administratifs au moyen de la méthode *Standard Cost Model* (SCM), une méthodologie développée originellement au Pays-Bas, diffusée dans plusieurs pays de l'OCDE et introduite en Suisse en 2007.⁸

Pour le SECO, il s'agit de faire le point sur les études qui ont été achevées jusqu'au printemps 2010 et, en général, sur l'expérience accumulée avec ces deux nouveaux instruments.

1.2. Objectifs et étendue de ce projet d'évaluation

L'objectif de cette évaluation est de vérifier si le système a fait ses preuves, et de proposer des améliorations pour l'avenir. Les résultats et recommandations de l'évaluation serviront principalement:

- à la définition des approches à prendre dans le cadre des projets d'AIR approfondies et d'études SCM futures;
- à l'élaboration du rapport sur l'allègement administratif, que le SECO prépare pour 2011.

L'évaluation se déroule selon les indications contenues dans le cahier des charges (*Pflichtenheft*) du SECO du 5 mai 2010 (« *Evaluation vertiefte RFA und SKM-Studien : Evaluation der Anwendung der vertieften Regulierungsfolgenabschätzung und des Standard-Kosten-Modells im Bund 2007-2009* »).

Sont exclus du champ de cette évaluation l'appréciation directe de la compatibilité de l'AIR avec les autres instruments analytiques utilisés de façon plus ou moins autonome dans l'administration fédérale (notamment, le Test PME, le Forum PME, et l'Evaluation de la durabilité) – ainsi que les AIR « simples » élaborées par les offices fédéraux indépendamment des AIR approfondies.

⁷ Voir <http://www.seco.admin.ch/air> > Analyses d'impact de la réglementation détaillées.

⁸ Voir <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/02118/index.html?lang=de>.

Les études considérées dans cette évaluation sont indiquées dans l'Encadré 1.

Encadré 1: Etudes concernées par cette évaluation

L'évaluation a pour objet les AIR approfondies suivantes:

- AIR 2007-01 sur la révision de la directive MSST
- AIR 2007-02 sur la révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce
- AIR 2007-03 sur l'impact de REACH sur la Suisse
- AIR 2008-01 sur la révision du droit des faillites
- AIR 2008-03 sur la révision de la loi sur les épidémies
- AIR 2008-04 sur les Plans d'action pour l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables
- AIR 2008-05 sur la politique climatique après 2012
- AIR 2009-01 sur la révision de la loi fédérale sur les marchés publics
- AIR 2009-02 sur la loi fédérale sur le numéro d'identification des entreprises

et les études *Standard Cost Model* suivantes:

- Etude SCM dans le domaine de la protection contre les incendies
- Etude SCM sur le certificat de salaire
- Etude SCM sur la révision de la loi sur la TVA

1.3. Exécution de l'évaluation

Composition de l'équipe d'évaluation

Ce rapport d'évaluation a été rédigé par le Dr. Lorenzo Allio, Founding Director chez allio|rodrigo consulting et expert international de la réforme de la réglementation, en tant qu'auteur et coordinateur du projet.

L'évaluation se base sur un travail d'équipe. Elle a principalement bénéficié de la collaboration du Professeur Claudio Radaelli, de l'Université d'Exeter, en tant que superviseur pour les aspects conceptuels et méthodologiques de la recherche. Le Prof. Radaelli a aussi contribué activement à la formulation des conclusions et des recommandations de ce rapport.

Le Dr. Martino Maggetti, des Universités de Zurich et Lausanne, a participé au programme d'entretiens en rédigeant quatre rapports de cas d'AIR approfondies.

Fabio Berta, Tobias Naef et Fabian Urech, étudiants à l'Université de Zurich, ont contribué à la réalisation du programme d'entretiens en conduisant les interviews relatives à six cas d'étude pendant les mois de juillet et août 2010.⁹

Coordination de l'évaluation dans l'administration fédérale et groupe d'accompagnement

La section Analyse de la réglementation du SECO a suivi le déroulement du projet d'évaluation en fournissant des informations soit sur les différents cas d'étude soit sur le système AIR et SCM en général et en donnant des commentaires sur les versions préliminaires du rapport. La section a aussi contribué à l'identification et à la prise de contacts avec des experts dans le cadre du programme d'entretiens.

La section a coordonné le groupe d'accompagnement de cette évaluation. Celui-ci était composé de représentants des offices fédéraux et d'autres unités administratives responsables pour les AIR approfondies et les études SCM qui font l'objet de cette évaluation. Le groupe d'accompagnement avait pour but de faciliter le contact entre les évaluateurs et les offices fédéraux concernés et de commenter la préparation et l'élaboration du rapport.

Période d'exécution et déroulement du projet

L'évaluation a été lancée en juin 2010. Le programme d'entretiens s'est déroulé de juillet à la fin du mois d'août 2010, couvrant les AIR approfondies et les études SCM. L'analyse des rapports a été conduite en parallèle.

Le groupe d'accompagnement s'est réuni à Berne une première fois le 14 juillet, puis le 10 août et le 14 septembre 2010. Lors de ces réunions, l'auteur a présenté de façon détaillée la structure du rapport, l'approche méthodologique ainsi que l'état des travaux.

Approche méthodologique

Du point de vue méthodologique, le projet suit la démarche analytique et les notions conceptuelles indiquées par le SECO dans le cahier de charges (*Pflichtenheft*).¹⁰ En particulier, il reprend les dimensions relatives au processus pour l'élaboration et la gestion des AIR et sa relation avec le processus décisionnel (*process*); aux ressources mises à disposition (*input*); au type et au contenu des analyses élaborées (*output*); aux pratiques de transparence, publication et diffusion active des rapports AIR (*impact*); et à leurs modes d'utilisation et implications sur la prise de décision (*outcome*). Ce type d'approche est largement utilisé dans le domaine de l'évaluation.

Pour chacune de ces dimensions on a eu recours à des techniques de collecte et d'élaboration des données spécifiques, notamment à travers la conduite d'entretiens

⁹ Les entretiens restants ont été conduits par le Dr. Allio.

¹⁰ Une description détaillée de l'approche méthodologique suivie dans les différentes phases du projet est fournie dans le Chapitre 5 ci-dessous.

structurés et l'analyse des rapports AIR et des études SCM sur la base d'indicateurs (*scorecard*).

Des rapports de cas (Appendice A) et un tableau synoptique (Annexe B.1.) ont été élaborés dans le cadre de l'évaluation des neuf AIR approfondies. L'évaluation des trois études SCM a suivi une approche conceptuellement analogue mais simplifiée, étant donné la nature de l'instrument (le SCM est en principe moins complexe et composite que l'AIR) et le nombre limité des cas examinés.

1.4. Structure du rapport

Ce rapport se compose de deux parties analytiques. La première partie est dédiée à l'analyse des neuf AIR approfondies. Après une introduction générale sur l'instrument comme il est conçu dans la pratique internationale (Chapitre 2), elle décrit le système AIR et l'outil des AIR approfondies introduits dans l'administration fédérale (Chapitre 3). Cette analyse vise à la fois à déterminer les éléments-clé du système actuel et à esquisser le « contexte » institutionnel et administratif dans lequel les acteurs de l'AIR approfondie opèrent. Les conditions-cadre institutionnelles et administratives du système AIR de trois juridictions étrangères (l'Allemagne, le Canada et la Commission européenne) sont ensuite présentées de façon comparative (Chapitre 4), afin d'en identifier les tendances principales qui ont caractérisé leur développement dans les dernières années. L'analyse systématique des cas d'étude suit une approche scientifique, consolidée et expérimentée, comme souligné dans le chapitre suivant. Le Chapitre 6 passe en revue les résultats de l'analyse, tout en les discutant soit individuellement soit dans leur ensemble, sur la base de cinq dimensions (*input, process, output, impact, et outcome*). Un bilan conclusif est ensuite tiré. La première partie termine avec des recommandations sous forme de scénarios possibles, basées sur des facteurs de réussite que les bonnes pratiques internationales considèrent comme susceptibles d'augmenter les chances de succès et la performance des systèmes AIR (Chapitre 7).

La deuxième partie du rapport se concentre sur les trois études SCM. La présentation des résultats de cette évaluation suit en principe la même structure que la partie précédente relative à l'évaluation des AIR approfondies. A la différence de celle-ci toutefois, cette partie propose des considérations d'ensemble et elle n'entre pas dans les détails de chaque cas. A une introduction sur la méthode SCM et son adoption en Suisse (Chapitre 8) suivent donc les considérations sur les trois projets pilotes examinés, notamment en faisant la distinction entre le lancement des études, leur objectif, les rôles, procédures et ressources allouées, la publication et diffusion des rapports finaux, ainsi que l'utilisation et l'impact de ceux-ci (Chapitre 9). Des remarques en guise de conclusion et des recommandations closent l'évaluation (Chapitre 10).

Les Appendices A (regroupant les rapports des neuf cas d'étude) et B (avec, notamment, le Tableau synoptique B.1.) complètent la description schématique et directe de la qualité, la relevance, et l'efficacité (entre autres) des AIR approfondies. Les Tableaux B.4. et B.5 illustrent le programme d'entretien développé dans le cadre de cette évaluation.

PARTIE I – EVALUATION DES AIR APPROFONDIES

2. L'Analyse d'Impact de la Réglementation (AIR)

Le concept de l'AIR comme développé par l'OCDE

L'Analyse d'impact de la réglementation (AIR) est considérée comme l'un des outils les plus importants dont disposent les gouvernements dans leurs efforts pour améliorer la qualité du processus législatif. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) invite formellement les pays membres à « intégrer l'AIR dans l'élaboration, le réexamen et la réforme des réglementations importantes » et à « veiller à ce que l'AIR contribue de manière déterminante à la qualité de la réglementation et à ce qu'elle soit conduite en temps voulu, avec clarté et transparence. » (OCDE, 2005:4)

L'OCDE définit l'AIR comme un outil (*policy tool*) utilisé pour examiner et mesurer de façon systématique les probables bénéfices, les coûts et les effets des réglementations nouvelles ou existantes (OECD, 2008:14). L'AIR a tendance à être considérée comme le document final qui accompagne une proposition réglementaire (Keyworth/Yarrow, 2006), ou comme une méthodologie souvent associée à l'analyse coûts-bénéfices. Bien que l'AIR aboutisse finalement à un rapport analytique pour soutenir les décideurs, la notion d'« analyse d'impact » doit être entendue dans un sens plus large. L'AIR est une partie intégrante du programme de la réforme de la réglementation et elle embrasse à la fois le cadre institutionnel, organisationnel et procédural de la réforme. Elle est donc un *processus* reposant sur la collecte et l'utilisation de l'évidence factuelle visant à soutenir la prise de décision. Son utilisation devrait aider les gouvernements à rendre leurs politiques plus efficaces, légitimes et prévisibles.

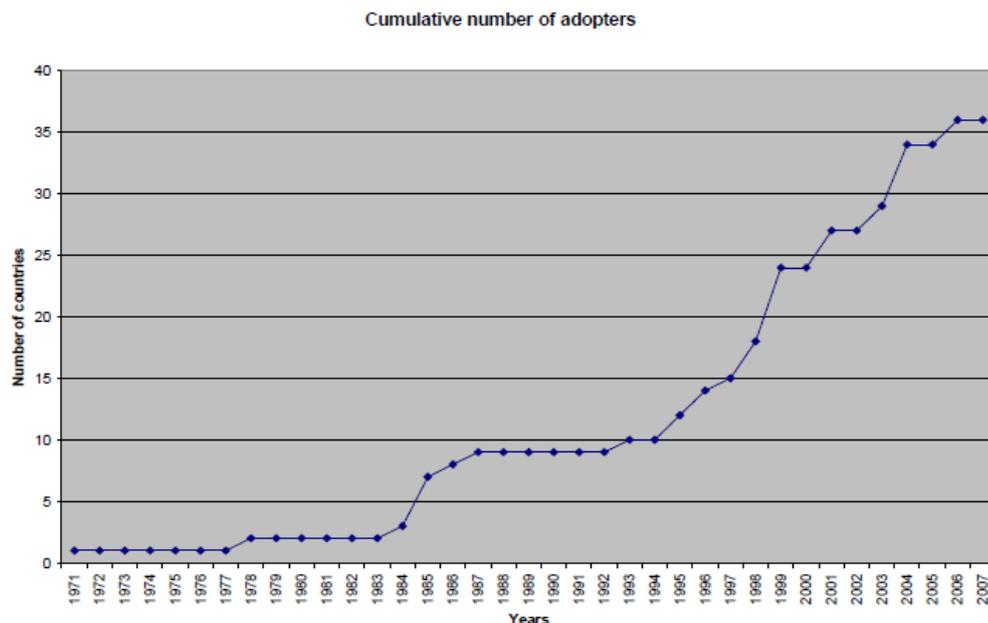
L'AIR permet d'organiser et systématiser l'approche analytique pour préparer la proposition législative. Dans sa version complète, l'instrument permet de définir le problème de manière structurée et, par conséquent, de formuler des objectifs politiques clairs. Une étape essentielle du processus AIR est l'identification d'options alternatives, y compris l'option de ne rien faire (*no action option*), qui souvent constitue le scénario de base où aucune intervention supplémentaire n'est prévue. Les options sont ensuite analysées et comparées, en utilisant des techniques et des méthodologies mettant en évidence les coûts, les bénéfices, les synergies et les impasses (*trade-offs*). L'AIR permet également de considérer des options moins coûteuses qui n'ont pas nécessairement recours à des instruments législatifs et réglementaires.

Sur la base de cette approche fondée sur l'évidence factuelle, il appartient ensuite aux décideurs politiques de choisir l'option la plus efficace et efficiente, ou la plus légitime. L'AIR est donc un aide à la prise de décision, elle ne la remplace pas. En principe, les coûts de la réglementation ne devraient pas dépasser ses bénéfices – ou, du moins, ils devraient être justifiés par ces derniers.

Diffusion internationale de l'AIR

Les premières formes d'évaluation des impacts de la réglementation ont été introduites au début des années 1970 et depuis lors des versions de l'AIR plus ou moins sophistiquées ont été largement adoptées au niveau international (OECD, 2009a). Après les Etats-Unis en 1971, plusieurs pays ont suivi l'expérience américaine : le Canada en 1978, l'Australie et le Royaume-Uni en 1985, et la Nouvelle-Zélande dix ans plus tard. Mais l'apparition de l'instrument ne s'est pas limitée à la zone anglo-saxonne. En Europe continentale, l'Allemagne a adopté les premières formes d'AIR en 1984, les Pays-Bas et la Suède en 1985, la Hongrie en 1987, et le Danemark en 1993. La Commission européenne a lancé son *Business Impact Assessment* en 1986 (De Francesco, 2008a). Aujourd'hui, 24 des 27 Etats membres de l'Union européenne (UE) déclarent avoir adopté des dispositions formelles pour évaluer *ex-ante* et de façon systématique les effets probables de la réglementation (Image 1). Chypre, le Luxembourg et Malte envisagent à présent l'introduction de systèmes équivalents.

Image 1 : Adoption de l'AIR dans les pays OCDE et dans l'UE



Source : De Francesco (2008a)

Défis liés à la diffusion de l'AIR

La diffusion de l'outil n'a pas été un processus linéaire. En particulier, pas tous les Etats n'ont développé et introduit les mêmes modèles d'AIR, son introduction étant souvent mal appliquée ou donnant lieu à des résistances. Plusieurs raisons sont à l'origine de l'hétérogénéité des systèmes AIR développés par les gouvernements. Un des facteurs est la préoccupation que l'instrument puisse se substituer à la prise de décision politique et transformer le processus décisionnel en une procédure technocratique privée de légitimité démocratique. Une autre raison se réfère à la crainte que l'AIR constitue un fardeau bureaucratique supplémentaire qui irait s'ajouter à la charge de travail déjà lourde des fonctionnaires. Un troisième facteur réside dans la constatation que produire des analyses

complètes et de haute qualité des impacts de la réglementation est un défi pour plusieurs gouvernements. De telles analyses peuvent requérir en effet des investissements financiers et en ressources humaines considérables et peuvent présenter des difficultés objectives dans la collecte et la validation des données et dans les méthodologies à appliquer. Cela a empêché plus d'un gouvernement de lancer des systèmes AIR sophistiqués.

La littérature académique a étudié le processus de diffusion de l'AIR de façon relativement intensive. Alors que pour une certaine période les chercheurs ont supposé implicitement que « tous les Etats adoptent exactement la même politique » (Clark, 1985:63), il semble par contre établi que les pays ont plutôt suivi à la lettre la suggestion originaire de l'OCDE et pris « une approche pragmatique et réaliste » lors de l'adoption de l'AIR (OECD, 1995:17). Sur la base d'analyses comparatives internationales telles que ENBR et EVIA en particulier, il est maintenant largement reconnu que l'écart entre les pays dans leurs choix institutionnels et procéduraux est grand.¹¹ Il y a (eu) une diffusion sans que celle-ci soit accompagnée nécessairement d'une convergence (Radaelli, 2005; 2009, Radaelli et al., 2008). Des recherches récentes ont mis l'accent également sur la qualité de la mise en œuvre et l'analyse comparative des rapports AIR individuels (Cecot et al., 2008; Nilsson et al., 2008; Hertin et al., 2009).

¹¹ Voir le European Network for Better Regulation (ENBR, <http://www.enbr.org>); et Evaluating Integrated Impact Assessment (EVIA, <http://userpage.fu-berlin.de/ffu/evia/>).

3. Le système AIR suisse

3.1. Origines et nature de l’AIR en Suisse

En Suisse, l’analyse des impacts de la législation s’est typiquement développée de manière relativement décentralisée dans l’administration fédérale. Il y a des outils et des méthodologies différents, mais aussi une pratique et une culture de l’AIR différentes, parmi les départements fédéraux.

A son origine, l’AIR a été perçue comme un outil utile pour faire face à la faible croissance économique de la Suisse. Le Conseil fédéral a ainsi introduit l’AIR tout en l’insérant dans un paquet de mesures visant à promouvoir un environnement juridique et administrative favorable aux activités économiques, notamment par les Petites et Moyennes Entreprises (PME) (Conseil fédéral, 1999b). Trois instruments faisaient partie du paquet : l’analyse d’impact de la réglementation (AIR), le test de compatibilité PME (ou Test PME) et le Forum PME.¹²

Bases légales de l’AIR¹³

L’AIR a été formellement introduite au niveau fédéral en 1999. Une intervention parlementaire a été principalement à l’origine¹⁴ de l’AIR et d’autres interventions ont par la suite confirmé l’importance que le Parlement attribue à cet instrument.¹⁵ L’AIR peut se baser sur des actes légaux à la fois de niveau constitutionnel – l’article 170 (Evaluation de l’efficacité) de la Constitution fédérale¹⁶ – et de niveau législatif. Ainsi l’article 141 alinéa 2 de la loi sur l’Assemblée fédérale spécifie que

« Dans son message, le Conseil fédéral (...) fait notamment le point sur :

(...)

- 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; (...)
- 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

¹² Voir <http://www.seco.admin.ch/themen/00476/00487/00490/index.html?lang=fr>, et <http://www.seco.admin.ch/themen/00476/00487/00489/index.html?lang=fr>, respectivement. Sur le rapport parmi les trois instruments, voir <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/04052/index.html?lang=fr>.

¹³ Les informations suivantes sont tirées en grande partie du site du Internet SECO (<http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/04056/index.html?lang=fr>).

¹⁴ Voir la motion Forster (96.3618).

¹⁵ Voir la motion Durrer (99.3284), la motion du groupe radical-démocratique (01.3089), le postulat Walker (02.3702) et la motion Engelberger (06.3087).

¹⁶ « L’Assemblée fédérale veille à ce que l’efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l’objet d’une évaluation. »

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; (...) ».

De son côté, la loi sur les cartels (article 146) indique que les projets d'actes normatifs de la Confédération sont à examiner, « notamment en matière de droit économique, qui sont à même d'influencer la concurrence. »

Instruments de soutien à la mise en œuvre de l'AIR

La pratique de l'AIR est définie par les Directives du Conseil fédéral du 15 septembre 1999 sur l'exposé des conséquences économiques des projets d'actes législatifs fédéraux (Conseil fédéral, 1999a).

En mars 2000, sur mandat du Conseil fédéral le Département fédéral de l'économie a publié un Manuel AIR (DFE, 2000). Celui-ci contient des instructions sur l'application des Directives, dont les points principaux ont été résumés dans une Check-list suite à un feedback interne à l'administration en novembre 1999.¹⁷ Le Manuel AIR ne précise pas les méthodes à utiliser pour élaborer les analyses. Il enrichit par contre les cinq points d'analyse indiqués par les Directives de 1999 avec une variété de questions. Il indique que l'argumentation qualitative doit être plausible et que l'analyse devrait quantifier les effets attendus lorsque c'est possible. En plus du manuel, le SECO a élaboré une note sur l'estimation des bénéfices des réglementations (SECO, 2002). Ce guide méthodologique vise à aider les offices dans l'identification des bénéfices potentiels de la réglementation, car ceux-ci sont plus difficiles à monétiser que les coûts.¹⁸

Le Guide de législation adopté par l'Office fédéral de la justice (OFJ, 2007) constitue aussi un support dans l'élaboration des AIR,¹⁹ tout comme l'aide-mémoire relatif aux messages du Conseil fédéral (*Botschaftsleitfaden*) de la Chancellerie fédérale.²⁰

Objectifs de l'AIR

Comme le titre des Directives l'indique, l'objectif primaire des AIR est formellement de « présenter de manière systématique les déclarations pouvant être faites sur les conséquences économiques des affaires à traiter par le Conseil fédéral » (Conseil fédéral, 1999:1). L'AIR vise également à mettre en œuvre des recommandations de l'OCDE.

¹⁷ Le Manuel AIR et la Check-list sont accessibles sur le site du SECO (http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/04052/index.html?lang=fr#sprungmarke1_25).

¹⁸ Voir http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/04052/index.html?lang=fr#sprungmarke1_25. Au sujet, cf. Rissi (2009:25).

¹⁹ Voir http://www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/themen/staat_und_buerger/legistik/gesetzgebungsleitfaden.html. Le Guide fait référence principalement au concept de l'« évaluation proactive » et dans ce sens l'AIR est ici conçu comme une des approches possibles pour déterminer les impacts de la réglementation (cf. Chapitre 2 du Guide).

²⁰ Voir <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/sprachen/04915/05022/index.html?lang=de>.

Le Manuel AIR précise que les buts de l’AIR sont:

- compléter les bases de décision;
- renforcer le raisonnement en termes de coûts;
- proposer d'autres pistes;
- susciter l'adhésion à la réglementation prévue;
- simplifier la procédure de consultation; et
- fournir des bases en vue d'une évaluation ultérieure.

Points à examiner

L’AIR suisse s’inspire directement des principes développés par l’OCDE et les expériences faites par de nombreux pays au cours des années (Kölliker/Wallart, 2006). Les Directives du Conseil fédéral recommandent de procéder à l’analyse et à la présentation des conséquences économiques selon un canevas structuré en cinq points (Conseil fédéral, 1999:1):

1. nécessité et possibilité d'une intervention de l'Etat;
2. impact du projet sur les différents groupes de la société;
3. implications pour l'économie dans son ensemble;
4. autres réglementations entrant en ligne de compte; et
5. aspects pratiques de l'exécution.

Champ d’application

Les actes suivants (nouveaux ou révisés) doivent être soumis à une AIR:

- Constitution fédérale, lois fédérales, ordonnances du Conseil fédéral (dans tous les cas);
- actes d'application du droit (pour les affaires de grande portée économique); et
- directives, circulaires et instructions de l'administration (lorsqu'elles touchent plus de 10 000 entreprises).²¹

Procédure d’élaboration

Il est prévu que l’office fédéral responsable du dossier législatif est tenu à effectuer l’AIR. En principe, il devrait procéder à une première AIR avant que la proposition soit soumise au processus de consultation publique, afin que les résultats puissent être ajoutés aux documents explicatifs. L'analyse doit donc commencer au plus tard au stade de l'avant-projet. Cependant, il est en général indiqué de lancer l'AIR encore plus tôt (au stade de l'élaboration d'un rapport ou immédiatement après). Si nécessaire, la première AIR devrait

²¹ Ce dernier point suite à la Décision du Conseil fédéral du 18 janvier 2006.

être révisée en fonction des changements dans le projet résultant de la consultation ou l'audition.

Depuis l'introduction de l'AIR, tous les messages du Conseil fédéral au Parlement concernant un projet de loi ainsi que les propositions accompagnant un projet d'ordonnance du Conseil fédéral doivent contenir un chapitre sur les conséquences économiques, où est présentée une synthèse des résultats de l'AIR. Un document de travail de l'office compétent doit étayer l'AIR, si cela paraît proportionné au regard du degré de précision de l'analyse.

Rôle du SECO

Compte tenu du principe de base selon lequel l'office fédéral en charge du dossier a la compétence pour exécuter l'AIR, le SECO exerce une fonction à la fois de soutien et de contrôle. Ces tâches sont décrites dans un document élaboré en 2003 (SECO, 2003). L'objectif est à ce propos d'assurer dans la mesure du possible une présentation uniforme des chapitres sur les conséquences économiques.

Le SECO effectue sa fonction de soutien au système AIR en mettant à disposition des offices des documents de soutien; en « rappelant » annuellement les responsables de projets législatifs sur ses attentes vis-à-vis de l'outil; en réunissant un groupe d'échange d'expériences; et en gardant des contacts (même informels) bilatéraux avec les offices.

La section Analyse de la réglementation base son contrôle sur quatre critères de qualité, à savoir la conformité avec les cinq points d'analyse; la prise en compte de toutes les catégories affectées importantes; la plausibilité des effets élaborés; et la quantification minimale de l'analyse.

Si la section a des objections sur un ou plusieurs des aspects concernant l'AIR, celles-ci sont soumises à l'attention des offices dans la procédure normale de préparation de la proposition.

Ressources

Le Conseil fédéral n'a pas prévu d'affecter pour l'élaboration des AIR de personnel ni de ressources financières supplémentaires dans les offices fédéraux, ni que l'on donne des mandats à des tiers. Comme expliqué dans le Manuel AIR (DFE, 2000:9), l'AIR est censée systématiser et rendre plus transparentes des pratiques déjà présentes de façon peu structurée dans les offices. De plus, l'accent des analyses élaborées dans le contexte d'une AIR est « placé sur des considérations d'ordre qualitatif et non sur des mesures exactes » (*ibid.*).

3.2. Origine et nature de l'AIR approfondie

Cinq ans après leur introduction dans la processus législatif fédéral, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a mandaté une évaluation parlementaire des « trois

Tests PME » introduits en 1999.²² Sur la base du rapport rendu par le Contrôle parlementaire de l'administration, la CdG-N a formulé, en mai 2005, une série de recommandations pour améliorer la performance du système.²³

Dans ce contexte, et suite également à l'examen du système réglementaire suisse effectué par l'OCDE (OCDE, 2005), le Conseil fédéral a donné suite aux requêtes de la CdG-N dans son rapport du 18 janvier 2006 (Conseil fédéral, 2006a). Dans un avis adopté le même jour, le Conseil fédéral annonce l'introduction du modèle des AIR approfondies avec le but de renforcer les trois « Tests PME ».

Selon l'intention du Conseil fédéral, le nouveau modèle se déroule de la façon suivante:

« Lorsqu'un projet a un impact économique important, on effectuera dorénavant une analyse d'impact détaillée, ou même une analyse coûts-bénéfices, suffisamment tôt dans le processus législatif (par exemple, juste après la publication du rapport d'experts ou du rapport du groupe de travail, ou même parallèlement à la rédaction de ces rapports – voir schéma infra). Plus tard, pendant la procédure de consultation, on effectuera un test de compatibilité PME et le Forum PME pourra prendre position sur la base des résultats du test. Après la procédure de consultation et en vue de la présentation du message au Conseil fédéral, la première analyse d'impact sera adaptée, complétée, et les résultats du test de compatibilité PME y seront intégrés. » (Conseil fédéral, 2006b:3215)

L'AIR approfondie se différencie donc des AIR normales par les aspects suivants (Conseil fédéral, 2006b, 2006):

- *approche sélective* – Les AIR approfondies sont effectués seulement sur des dossiers dont les impacts économiques attendus sont considérables. De toute façon, elles ne peuvent pas dépasser le nombre de 10 par an. Les thèmes qui donneront lieu à des analyses d'impact détaillées seront annoncés dans les objectifs annuels du Conseil fédéral.
- *conduite en partenariat* – Les AIR approfondies sont en principe conduites conjointement par l'office fédéral responsable et le SECO, prenant la forme d'un projet. L'initiative est en général prise par le SECO, mais il peut aussi arriver qu'elle parte de l'office compétent.
- *coordination* – Les AIR approfondies sont censées contribuer à une coordination plus intense avec le Test PME. La personne responsable du test PME fait aussi partie du projet.
- *publication* – Les rapports finaux des AIR approfondies sont toujours publiés sur le site Internet qui leur est dédié,²⁴ avec d'autres documents y relatifs (en particulier les messages, les chapitres sur les «conséquences économiques» et les articles de la revue *La Vie économique* résumant les analyses d'impact, si disponibles).

²² Par "Tests PME" on entend les AIR, les Tests PME et le Forum PME.

²³ Voir <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/00467/index.html?lang=fr>.

²⁴ Voir <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/04054/index.html?lang=fr>.

3.3. Procédure d'élaboration des AIR approfondies

Le déroulement de la procédure amenant à une AIR approfondie n'est pas formulé explicitement dans son entièreté dans les documents officiels publiés. Typiquement, la procédure suit les étapes suivantes.²⁵

Présélection

La section Analyse de la réglementation du SECO procède à une première « présélection » des affaires contenues dans le programme de législation du Conseil fédéral. Ceci permet en principe une programmation idéale des travaux, au prix toutefois d'une relativisation de la pertinence de la présélection au fur et à mesure que l'on approche de la fin de la législation.

La section effectue aussi un examen des objectifs annuels du Conseil fédéral. Cette démarche permet de se concentrer avec plus de précision et de pertinence politique sur les dossiers comportant effectivement des implications économiques importantes, même si cela peut s'avérer déjà trop tard pour certains dossiers.

Dans les deux cas, la section examine les dossiers sur la base de leur compatibilité avec le domaine d'application juridique de l'AIR approfondie, et de critères de présélection internes. Au moment de l'examen des objectifs annuels, la section considère aussi les commentaires des offices fédéraux figurant dans les quelques 30-40 « formulaires AIR » remplis par les offices chaque année.

Les six critères appliqués par la section Analyse de la réglementation du SECO sont:

- l'importance économique du dossier;
- l'importance de la dimension réglementaire du dossier;
- la marge de manœuvre réglementaire;
- la pertinence temporelle;
- l'existence d'études ou analyses; et
- la pertinence méthodologique.

Pour chacun de ces critères, la section utilise une échelle d'évaluation comme indiqué dans l'Encadré 2. Une appréciation conclusive détermine si la procédure pour le lancement de l'AIR approfondie doit continuer ou pas.

²⁵ Les informations développées ci-dessous puisent en grande partie des discussions avec la section Analyse de la réglementation du SECO.

Encadré 2 : Critères de la section Analyse de la réglementation du SECO

Avant d'entamer une AIR approfondie ou de prendre contact avec un autre office fédéral sur l'opportunité d'en conduire une, la section SECO procède à une présélection des dossiers candidats pour ce type d'analyse. Les six critères qu'elle applique sont les suivants (en allemand):

1. Volkswirtschaftliche Bedeutung

- +++ Volkswirtschaftlich von hoher Bedeutung
- ++ Volkswirtschaftlich von mittlerer Bedeutung
- + Volkswirtschaftlich von nicht zu vernachlässigender Bedeutung
- Volkswirtschaftliche Relevanz gering
- Volkswirtschaftliche Relevanz kaum vorhanden (=> schliesst vertiefte RFA schon nach Vorprüfung aus)

2. Regulierungspolitische Bedeutung

- ++ Zahlreiche KMU sind betroffen (in der Regel mehr als 10'000)
- + Unternehmen sind betroffen, aber nicht besonders zahlreiche KMU
- Unternehmen sind wenig oder nur indirekt betroffen
- Unternehmen sind nicht oder kaum betroffen

3. Regelungsspielraum

- +++ Ausgeprägt vorhanden (z.B. bei neuem Gesetz oder Totalrevision)
- ++ Teilweise vorhanden (z.B. bei Teilrevision)
- + Eingeschränkt (z.B. punktuelle Revision, eingeschränkte Kompetenzen, innen- oder aussenpolitischer Kontext)
- Wenig Spielraum (z.B. bei Ratifikation internationaler Abkommen)
- Kaum Spielraum (z.B. Umsetzung internationaler Abkommen)

4. Eignung Zeitpunkt

- ++ Abschluss einer Studie (vermutlich) noch vor Vernehmlassung möglich
- + Abschluss einer Studie (vermutlich) noch vor Botschaft möglich
- Botschaft (vermutlich) in Kürze zu verabschieden
- Botschaft (vermutlich) schon verabschiedet (=> schliesst vertiefte RFA schon nach Vorprüfung aus)

5. Schon vorhandene Studien

- ++ Mit einiger Sicherheit noch keine Studien vorgesehen
- + Vermutlich noch keine Studien vorgesehen
- RFA-Grobanalyse, vertiefte RFA zu Teilaspekten, SKM-Messung oder andere Studien vorgesehen
- Vertiefte RFA im Gang oder schon vorgesehen

6. Methodische Eignung

- ++ Aus methodischer Sicht vermutlich gut geeignet
- + Aus methodischer Sicht vermutlich geeignet
- Aus methodischer Sicht möglicherweise weniger geeignet

Eignung insgesamt

- +++ Sehr gut geeignet (=> mit höchster Priorität weiter abklären)
- ++ Gut geeignet (=> mit mittlerer Priorität weiter abklären)
- + Geeignet, wenn auch nicht prioritär (=> vorläufig noch nicht weiter abklären)
- Eher nicht geeignet (=> vorläufig noch nicht weiter abklären)
- Kaum geeignet / praktisch ausgeschlossen (=> keine weiteren Abklärungen)

Source : Section Analyse de la réglementation du SECO

La section consulte ensuite les sections du SECO Croissance et politique de la concurrence, Politique environnementale et énergétique, et Analyse du marché du travail et politique sociale. Ceci permet à la fois l'identification d'autres dossiers susceptibles de faire l'objet d'une AIR approfondie et l'échange de commentaires sur la présélection déjà effectuée.

Chaque année, plusieurs dizaines de projets sont examinés. La phase de présélection se termine par la formulation de la part de la section Analyse de la réglementation d'une liste d'environ cinq dossiers législatifs prioritaires et de (maximum) cinq dossiers législatifs secondaires (« projets de réserve »).

Sélection définitive

La section Analyse de la réglementation du SECO soumet la liste des projets prioritaires aux offices fédéraux responsables des dossiers concernés. Ceux-ci sont invités à prendre position sur la possibilité de conduire une AIR approfondie. La prise de contact est formelle mais normalement elle n'est pas effectuée d'abord par la direction du SECO.

Typiquement, les offices expriment une position qualifiée en donnant leur accord / accord partiel, en refusant ou en demandant des clarifications. Ces décisions sont prises dans la plupart des cas par la direction de l'office ou, dans les offices plus grands, par la direction concernée. Les motivations pour un refus de participer à une AIR approfondie peuvent être de nature politique et/ou « technique » (par exemple le manque de ressources ou le moment pas approprié dans le processus législatif).

Une fois les propositions pour les AIR approfondies discutées et approuvées bilatéralement entre la section Analyse de la réglementation du SECO et les offices concernés,²⁶ la liste finale des dossiers est discutée et adoptée par la Direction de la politique économique du SECO.

²⁶ Depuis l'introduction de l'outil en 2006 seulement une fois une AIR approfondie a été insérée dans les objectifs annuels du Conseil fédéral sans que l'office fédéral concerné soit nommé co-responsable du projet. Il s'agit de l'AIR sur les régimes douaniers inscrite dans les objectifs de 2008 sans l'approbation de l'Administration fédérale des douanes (AFD).

Communication des AIR approfondies

La sélection définitive des dossiers des AIR approfondies est communiquée officiellement en septembre à la Chancellerie fédérale par le SECO. Les dossiers sont inscrits dans l'annexe aux objectifs du Conseil fédéral pour l'année suivante. Ce document est publié en novembre.

L'état des travaux, respectivement l'achèvement des AIR approfondies sont publiés dans un tableau annexé au rapport de gestion du Conseil fédéral, de façon analogue à la communication relatives aux autres formes d'évaluation de l'efficacité (« Mesures prises en exécution de l'article 170 de la Constitution fédérale »).

Le SECO publie les rapports finaux des AIR approfondies sur le site Internet dédié.²⁷ Les offices fédéraux impliqués reprennent de plus en plus cette pratique en publiant sur leur site les AIR approfondies avec le message du Conseil fédéral relatif.

3.4. Indications de l'OCDE sur la performance du système AIR suisse

L'introduction du système des AIR approfondies a eu une répercussion dans le positionnement de la Suisse dans les indicateurs des systèmes de la gestion réglementaire entre les années 2005 et 2008 (OECD, 2009d).

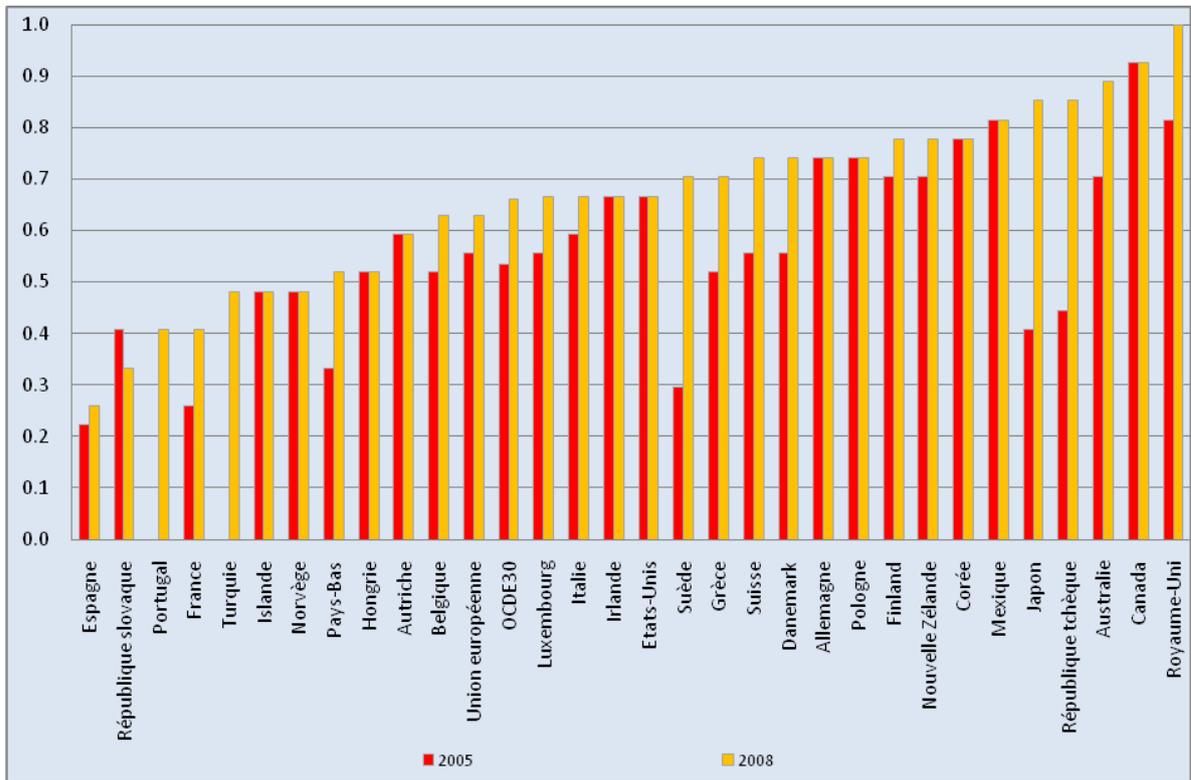
Cela est illustré par exemple par l'indice composite sur le processus AIR dans le gouvernement. Cet indice examine dans quelle mesure le gouvernement a incorporé les éléments-clé inclus dans les Principes directeurs de l'OCDE (OCDE, 2005). Ces éléments sont, entre autres, l'intégration de l'AIR dans la préparation et la révision de réglementations importantes, le soutien de l'AIR par des évaluations ex post pour surveiller la qualité et la conformité de la mise en œuvre, et le fait de veiller à ce que l'AIR joue un rôle principal dans l'amélioration de la qualité de la réglementation. En tant que tel, l'indice ne fournit pas d'information sur la qualité des AIR individuelles (OECD, 2009b:98).²⁸

L'indice varie entre 0 (faible niveau) et 1 (haut niveau). Celui relatif à la Suisse est passé de 0.556 en 2005 à 0.741 en 2008, alors que la moyenne des 30 pays membres de l'OCDE en 2008 était de 0.659 (cf. Image 2).

²⁷ Voir <http://www.seco.admin.ch/air> > Analyses d'impact de la réglementation détaillées.

²⁸ L'indice d'AIR comprend quatorze variables ; à chacune d'elle a été assigné un poids de 1-3 sur la base de l'avis d'experts. Une variable a été considérée comme étant particulièrement importante et s'est vue assigner un poids de 3, tandis que deux variables moins importantes se sont vues attribuer un poids de 1. Les autres variables restantes ont reçu un poids égal à 2 (voir OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/1/10/43909908.pdf>, p.25).

Image 2 : Conditions pour le processus AIR par l'administration centrale (2005 et 2008)



Source : OCDE (2009b:99, Table 22.3.)

4. Comparaison avec trois systèmes AIR étrangers

4.1. Comparaison synoptique

Cette section fournit une comparaison des caractéristiques essentielles d'autres systèmes AIR à l'étranger. Il s'agit en particulier des expériences faites par l'Allemagne, le Canada et l'Union européenne (UE) – trois juridictions fédérales ou quasi-fédérales. Dans les trois cas, des formes d'analyse des impacts de la réglementation ont été introduites au milieu des années 1980. Néanmoins, les systèmes ont été reformés dans la dernière décennie, ce qui les rend intéressants pour le cas suisse.

La description des systèmes est présentée sous forme d'un tableau synoptique pour en faciliter la lecture et la comparaison. La description de ces systèmes se limite essentiellement aux dispositions formelles pour l'organisation et le fonctionnement du système AIR respectif.²⁹ Une appréciation des ressources effectivement déployées et de la performance réelle des systèmes est offerte dans la section suivante.

²⁹ Dans le cas de l'Allemagne, la description inclut le Conseil National de Contrôle de la Réglementation (*Normenkontrollrat*), qui s'occupe de l'allègement administratif plutôt que de l'analyse d'impact dans un sens plus large.

Allemagne	Canada	Union européenne
Remarques générales		
<p>Au niveau fédéral, les premiers instruments ont été développés au milieu des années 1980 avec la « <i>Blaue Liste</i> » (1984). Il n'y a toujours pas de base légale pour l'AIR. Le système actuel est basé sur les changements introduits sous la direction et la coordination du Ministère fédéral de l'Intérieur. A partir de 1996, l'AIR (<i>Gesetzesfolgenabschätzung</i>) est obligatoire pour les ministères fédéraux.</p> <p>Comme le terme l'indique, la procédure s'applique à toutes les propositions législatives, certains types de règlements d'application et de <i>soft law</i> étant couverts dans une certaine mesure. L'orientation nécessite une analyse qui est proportionnelle à l'ampleur et à la complexité de la proposition.</p> <p>Les lignes directrices du gouvernement (<i>Geschäftsordnung der Bundesministerien, GGO</i>) l'imposent. Celles-ci ont été établies en 2000. Elles introduisent trois types d'analyse : une AIR préliminaire (<i>prospektiv</i>), une AIR d'accompagnement (<i>begleitend</i>) et une AIR rétrospective (<i>retrospektiv</i>).</p> <p>Le principal changement depuis lors a été d'intégrer les exigences découlant de la politique visant à réduire les charges administratives des entreprises. Depuis décembre 2008, la procédure standard inclut l'évaluation <i>ex ante</i> des charges administratives. Le débat sur le rôle de l'AIR continue, avec les aspects liés au développement durable par exemple, ou l'extension du mandat du Conseil National de Contrôle de la Réglementation (<i>Normenkontrollrat</i>) à l'évaluation des coûts de la réglementation (<i>Regulierungskosten</i>).</p>	<p>La première obligation de conduire des analyses socio-économiques des règlements importants a été introduite en 1978. Cela constitue l'une des premières utilisations d'une forme d'AIR systématique dans un pays de l'OCDE. L'AIR a été officiellement introduite en 1986.</p> <p>Des lignes directrices spécifiques pour l'analyse coûts-bénéfices et le test sur les entreprises sont à disposition des rédacteurs des AIR. Il s'agit notamment des instructions du Conseil du Trésor, par exemple sur le taux d'actualisation à utiliser dans les analyses coûts-bénéfices.</p> <p>L'outil se base sur : (a) les « principes fondamentaux de la politique de réglementation fédérale », qui soulignent l'engagement du gouvernement à réglementer intelligemment, reconnaissant le rôle essentiel d'un marché efficace et la nécessité de limiter la croissance de la nouvelle réglementation ; et (b) le Code du Citoyen pour l'équité de la réglementation, qui fixe des normes d'équité, l'accessibilité et la responsabilisation dans l'utilisation de la part du gouvernement de ses pouvoirs réglementaires. Depuis le début, donc, « légiférer de façon responsable » a été l'objectif sous-jacent du gouvernement, et le système AIR inclut une exigence de consultation publique et d'une plus grande transparence.</p> <p>La dernière réforme de l'AIR est entrée en vigueur en 2008. Son objectif est d'introduire une approche de la réglementation plus enveloppante, qui englobe la consultation et l'analyse coûts-bénéfices, le choix des instruments de réglementation et de l'évaluation, ainsi que la révision des règles existantes.</p>	<p>La Commission européenne conduit ses analyses soit sur des propositions législatives soit sur des mesures non réglementaires. Pour cette raison, on parle d'évaluation d'impact (<i>impact assessment</i>) et pas de « AIR ».</p> <p>Le système actuel de l'analyse d'impact et les normes minimales applicables aux consultations sont des composantes essentielles du Plan d'action de l'UE pour « Mieux légiférer », ainsi qu'une série d'autres instruments. Cela fait du système de la Commission l'une des approches les plus holistiques et transparentes actuellement en vigueur pour améliorer la réglementation.</p> <p>En outre, le système d'évaluations d'impact a été conçu comme la pierre angulaire du Plan d'Action de la Commission et est lié à une réforme parallèle de la gestion / planification décisionnelle. Ainsi, il existe un lien entre évaluations <i>ex ante</i> et la réforme de la Commission. Cela a contribué à l'institutionnalisation de l'AIR.</p> <p>L'obligation de conduire des analyses <i>ex ante</i> dérive de l'application des principes de subsidiarité et proportionnalité inscrits dans les Traités. Il y a des bases légales directes pour certaines formes d'évaluation. L'obligation est consolidée dans l'Accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » de 2003 et dans la stratégie de la Commission de 2002. Depuis 2003 les lignes directrices de la Commission européenne comptent parmi les plus détaillées et « pédagogiques ».</p>

Allemagne	Canada	Union européenne
<p>Afin d'aider le ministère responsable, le Ministère de l'Intérieur a élaboré en 2006 des directives et des recommandations générales pour la conduite de l'AIR. D'autres lignes directrices du Ministère couvrent les AIR au niveau de l'UE. En outre, chaque ministère a élaboré des lignes directrices adaptées sur les aspects spécifiques de leurs portefeuilles.</p>	<p>La réforme est le produit de deux années de coopération entre les ministères et les organismes fédéraux de réglementation. Elle a également fait l'objet d'une vaste consultation publique (par des ateliers).</p> <p>Le Canada utilise les programmes annuels de réglementation pour planifier les travaux AIR des ministères et des organismes fédéraux. L'AIR est obligatoire pour toute réglementation secondaire fédérale. Les lois et les politiques primaires ne sont accompagnées que d'un mémoire au Cabinet. Les mémoires ne sont pas nécessairement des documents simples, mais ils sont confidentiels et seulement à usage interne du gouvernement.</p>	<p>Elles ont été révisées plusieurs fois, signe que la politique de l'évaluation <i>ex ante</i> a été constamment perfectionnée. Elles contiennent depuis 2009 des conseils sur quand et comment préparer les évaluations; un modèle pour l'évaluation, des suggestions sur les endroits où chercher de l'aide, et sur la façon de consulter. Une bibliothèque en ligne des meilleures pratiques articulée autour des étapes-clé du processus a été ajoutée.</p>
Rôles et responsabilités		
<p>Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, chaque ministère est responsable de l'exécution de l'AIR sur ses propres propositions. Il n'y a pas d'unité centrale de coordination ou de contrôle. Il est de la responsabilité du ministère promoteur de consulter les autres ministères qui ont un intérêt dans la proposition et d'assembler les informations nécessaires. Les ministères surveillent la qualité des analyses faites dans leur domaine spécifique ainsi que le respect formel aux dispositions de la <i>GGO</i>. Le Ministère de l'Intérieur et la Chancellerie représentent toutefois des éléments d'un mécanisme unificateur. Un contrôle procédural final n'a lieu qu'avant la soumission de la proposition au Conseil des ministres.</p> <p>A souligner la création, dans le cadre du programme fédéral pour l'allègement des charges administratives, du <i>Normenkontrollrat</i>.</p>	<p>Les AIR sont préparées par le service compétent et le projet de règlement est envoyé pour approbation au Comité du Cabinet (actuellement le Conseil du Trésor). Après cela, le projet de règlement est envoyé avec l'AIR à la Section de la réglementation du Ministère de la Justice pour un examen juridique.</p> <p>Jusqu'en 2006, l'organe de surveillance principal dans le processus AIR a été le <i>Regulatory Affairs and Orders in Council Secretariat</i> (RAOIC) du Bureau du Conseil privé. Cette compétence a été transférée au Secteur des affaires réglementaires qui soutient le Comité du Conseil du Trésor. Celui-ci fournit des conseils au Gouverneur général et assure la gestion et la surveillance de la fonction de réglementation du gouvernement. Un Centre d'expertise en réglementation a été ouvert pour aider les ministères sur des aspects plus techniques de l'AIR comme l'analyse coûts-bénéfices, l'évaluation des risques et l'évaluation de performance.</p>	<p>La stratégie globale est coordonnée par le Secrétariat Général (SG) qui est également responsable de la rédaction des lignes directrices.</p> <p>Chaque Direction générale (DG) responsable de la proposition est en charge de la rédaction de l'évaluation d'impact. Une architecture institutionnelle dédiée est en place, avec des unités spécifiques dans chaque DG et le SG fournit un soutien supplémentaire. Pour chaque analyse, un groupe d'accompagnement et une consultation interdépartementale avec les DGs intéressées sont organisés. Une fois la consultation interne terminée, l'évaluation est finalisée et soumise avec la proposition et l'avis de l'<i>Impact Assessment Board</i> (IAB) au collège des commissaires pour examen et approbation.</p> <p>Depuis 2007, l'IAB est en place en tant qu'organe interne indépendant de contrôle de qualité.</p>

Allemagne	Canada	Union européenne
<p>Créé en 2006, cet organe indépendant et externe à l'exécutif est chargé de surveiller la qualité des mesures des charges administratives élaborées par les ministères. Son mandat pourrait toutefois être étendu et couvrir aussi les coûts de conformité à la réglementation (<i>Regulierungskosten</i>).</p> <p>La formation à l'AIR est fournie par l'Académie fédérale d'administration publique (<i>Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, BaköV</i>) comme une session de la formation générale sur la «législation». Elle est organisée quatre fois par an ou à la demande des différents ministères.</p>		<p>Le <i>Board</i> rend compte au Président de la Commission. Il examine la qualité des analyses individuelles et de la solidité globale des documents. Bien que ses avis ne soient pas contraignants, ils accompagnent le projet d'évaluation et la proposition tout au long du processus au sein de la Commission. Les avis sont aussi publiés sur le site web. Le système de contrôle de la qualité est articulé, car à côté de l'IAB il comprend l'unité AIR dans chaque DG, le groupe d'accompagnement, la consultation interdépartementale, ainsi que le contrôle (au moins formel et souvent ne concernant que la seule procédure) du SG.</p>
Procédure		
<p>La GGO indique que l'AIR devrait commencer au plus tard lorsque les projets de propositions sont envoyés aux ministères concernés et au <i>Normenkontrollrat</i>.</p> <p>Il n'y a pas d'instructions contraignantes sur les méthodologies à appliquer. La GGO esquisse une procédure d'examen en trois étapes. L'objectif est de veiller à ce que tous les impacts et les conséquences associées à la législation proposée soient pris en compte. Les étapes de la procédure sont</p> <ul style="list-style-type: none"> • Étape 1 : Analyse du domaine politique (caractérisation du problème); • Étape 2 : Identification et définition des objectifs de la politique; • Étape 3 : Développement d'alternatives à la réglementation; 	<p>L'analyse coûts-bénéfices doit être entreprise pour toutes les propositions importantes depuis 1999, couvrant à la fois les options réglementaires et non réglementaires. Chaque ministère doit montrer que l'option recommandée maximise les avantages économiques nets, environnementaux et sociaux pour les Canadiens, les entreprises et le gouvernement.</p> <p>Un test d'impact sur les entreprises doit être effectué dans le cadre de l'obligation de l'AIR sur la base de lignes directrices distinctes. C'est le seul test spécifique en cours d'utilisation : le Canada semble avoir échappé à la tendance à se fragmenter en évaluations AIR distinctes.</p>	<p>Les lignes directrices identifient six étapes fondamentales pour compléter l'analyse:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la définition du problème; • la définition des objectifs politiques; • l'identification d'options; • l'analyse des impacts; • la comparaison des options; • le suivi et l'évaluation; et • la présentation. <p>Les directives recommandent de monétiser les coûts et les bénéfices autant que possible. Elles se penchent aussi sur le niveau d'analyse souhaitable, selon le principe d'analyse proportionnée, tout en donnant, dans plusieurs annexes, des indications assez détaillées sur les différentes méthodologies.</p>

Allemagne	Canada	Union européenne
<ul style="list-style-type: none"> • Étape 4 : Identification et évaluation des alternatives, y compris «l'option zéro»; • Étape 5 : Documentation des résultats. <p>L'accent est mis sur l'analyse des coûts ainsi que des bénéfices des impacts économiques, écologiques et sociaux. Pour cela, un questionnaire prédéfini (liste de contrôle) est utilisé.</p> <p>La GGO donne des dispositions claires sur comment envisager des solutions alternatives à la réglementation et les justifier en cas de recours.</p>	<p>La réduction des charges administratives est abordée dans la <i>Paperwork Burden Reduction Initiative (PBRI)</i>, lancée en 2005 sous forme d'un partenariat public-privé. Elle ne fait pas partie intégrante du processus AIR.</p>	<p>La Commission a investi considérablement dans le développement d'indicateurs et d'autres moyens pour améliorer la quantification des impacts économiques, sociaux et environnementaux, y compris un outil basé sur Internet (<i>IA-tool</i>).</p> <p>En principe, il n'est obligatoire de considérer les charges administratives que pour l'option privilégiée. Toutefois si les obligations d'information sont au cœur de la proposition (par exemple le changement de l'étiquetage ou les exigences de déclaration), les charges administratives doivent être évaluées pour toutes les options politiques considérées, selon la version européenne du SCM.</p>
Relation entre AIR et consultation		
<p>La GGO considère la consultation et la communication avec les principaux intervenants comme partie intégrante du processus de l'AIR. Cela est répété dans les lignes directrices du Ministère fédéral de l'Intérieur.</p> <p>Cependant il n'existe aucune procédure standard pour l'interaction avec les milieux intéressés et chaque ministère peut traduire ces obligations dans différentes pratiques, en fonction de la proposition, du stade du processus et de l'analyse à effectuer.</p>	<p>La consultation est intégrée dans le processus de l'AIR et les ministères sont tenus d'identifier toutes les parties intéressées (y compris les minorités et les organisations autochtones) lors des différentes étapes du processus réglementaire. Selon les lignes directrices pour la consultation, les autorités publiques doivent:</p> <ul style="list-style-type: none"> • informer le public sur la nature et les implications de la politique en cours d'examen en se fondant sur les meilleures données (scientifiques) disponibles; • s'assurer que les intervenants aient leur mot à dire dans la définition des objectifs de la politique; • fixer un calendrier précis pour le processus et fournir une réaction sur les résultats de la consultation et les priorités arrêtées dans le processus décisionnel. 	<p>Le traité de l'UE oblige la Commission européenne à procéder à de larges consultations avant de proposer une législation. Par conséquent, la consultation des milieux intéressés était déjà assez développée dans le cadre du processus décisionnel européen avant l'introduction de l'analyse d'impact. La Commission a adopté la Communication sur les principes généraux et standards minimaux applicables aux consultations en 2002.</p> <p>La dernière version des lignes directrices AIR inclut explicitement un certain nombre de points pour guider la consultation publique. L'IAB, chargé de superviser les évaluations, vérifie également que les normes de consultation sont correctement appliquées.</p>

Allemagne	Canada	Union européenne
	<p>La consultation s'applique également pour les projets d'AIR pour avis et commentaires (<i>notice and comment procedure</i>). La période de commentaires standard est de 30 jours. Le département compétent est obligé de fournir un feedback, et de réviser l'AIR en conséquence. Si les préoccupations soulevées lors de la consultation n'ont pas été abordées, une justification adéquate doit être fournie.</p>	<p>Les résultats du processus de consultation sont présentés dans le document final, bien que le niveau de détail varie : dans certains cas, un résumé des réponses est inclus dans le texte; dans d'autres documents une annexe est ajoutée comprenant aussi les questions de consultation et un rapport détaillé de chaque réponse.</p>
Pratiques de transparence et publication		
<p>Il n'y a pas d'obligation de publier le rapport AIR. Il est seulement exigé de fournir un résumé des résultats dans le mémorandum accompagnant la proposition. Pour cela, souvent les ministères ne produisent pas des rapports complets et structurés, mais seulement des synthèses. L'accessibilité aux analyses faites est donc limitée.</p> <p>Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, il n'ya pas une forte tradition parlementaire en ce qui concerne l'AIR. Les procédures du parlement pour l'évaluation de ses propres propositions législatives sont faibles et non systématiques et il n'y a pas de mesures systématiques pour vérifier la qualité des évaluations d'impact réalisées par l'exécutif.³⁰</p>	<p>Sauf quelques exceptions limitées, toute version préliminaire des AIR est publiée dans la <i>Gazette du Canada Partie I</i> (pour consultation publique), tandis que les rapport finaux sont publiés dans la <i>Partie II</i>.</p> <p>Le Parlement est informé annuellement de l'agenda réglementaire des départements et des agences, et il reçoit les AIR pour le débat au cours du processus législatif.</p>	<p>Toutes les évaluations, les plans initiales des évaluations («roadmaps») ainsi que les opinions de l'IAB sont publiées sur le même site web du Secrétariat général.</p> <p>Malgré l'existence de l'Accord interinstitutionnel de 2003,³¹ la production d'AIR dans le Parlement européen et dans le Conseil demeure limitée. En revanche, les évaluations de la Commission sont de plus en plus considérées dans les commissions parlementaires et dans les groupes de travail du Conseil et la Commission est souvent invitée à décrire les critères utilisés et les résultats obtenus.</p>
Sources principales : EVIA (2008), OECD (2010)	Sources principales : Jacobs (2006), Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada ³²	Sources principales : Allio (2009), ECA (2009), Commission européenne ³³

³⁰ En plus du problème du manque d'infrastructures et de ressources, il y a un autre problème: le fait que le gouvernement tend à être considéré comme une émanation de la majorité parlementaire et un examen systématique des évaluations de l'exécutif n'est pas considéré comme approprié.

³¹ L'Accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » (voir JO C 321 du 31/12/2003) règle la coopération entre les institutions européennes en matière de réforme de la réglementation.

³² Voir <http://www.tbs-sct.gc.ca/ri-qr/index-fra.asp>.

³³ Voir http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm.

4.2. Considérations sur les systèmes AIR étrangers

Nous formulons ici quelques remarques dérivées de la comparaison des trois systèmes AIR étrangers, mettant en relief les tendances principales qui ont caractérisé leur développement dans les dernières années.

Cette section a pour but de montrer le contexte international dans lequel évolue l'AIR – du moins sur la base des trois exemples pris en compte – et elle ne vise donc pas à établir une corrélation méthodologique directe avec les cinq dimensions utilisées pour l'analyse systématique et détaillée du système des AIR approfondies suisse (cf. Chapitre 5).

Soutien et leadership politique

Une première remarque que l'on peut tirer de la comparaison des trois systèmes AIR présentés concerne l'engagement politique, élément fondamental pour ancrer tout système AIR dans le contexte administratif existant. Comme dans le cas de l'Allemagne avec le programme d'allègement des charges administratives et celui de la Commission européenne avec le système d'analyses intégrées, aussi au Canada le soutien au cours de plusieurs mandats politiques et le leadership aux plus hauts niveaux ont permis à l'outil non seulement de s'affiner mais d'être progressivement accepté par l'administration. Au Canada, ce soutien s'est manifesté tant au sein de l'exécutif que dans le Parlement; la pratique de la signature des AIR de la part des ministres avant que celles-ci soient examinées par le Cabinet est unique parmi les pays considérés dans cette évaluation. L'intérêt du Parlement pour les AIR est illustré non seulement par la façon dont celles-ci sont prises en compte dans les débats parlementaires, mais aussi par le fait que le *Parliamentary Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulation* effectue des examens annuels des outils réglementaires déployés par le gouvernement, y compris l'AIR. En outre, l'AIR est aussi particulièrement appréciée par les milieux intéressés, qui la considèrent comme un processus indispensable à la conception des activités de réglementation et formant le cadre du débat sur les conséquences économiques, environnementales et sociales.

Evolution organisationnelle

Un deuxième élément d'intérêt résultant de la lecture du tableau comparatif est l'évolution, suite au développement de l'AIR, de l'appareil organisationnel et procédural relatif à la phase de la préparation des propositions législatives et réglementaires. Le cas de la Commission européenne est emblématique dans ce sens. Par la création de l'IAB, la Commission a en effet franchi un pas significatif vers la centralisation du système AIR au niveau de l'UE, en dépit de la tradition institutionnelle d'une autonomie voire des rivalités entre les différentes DGs. Aussi le fait que l'AIR de la Commission est liée directement à la planification et programmation annuelle (donc au cycle budgétaire) témoigne de l'importance vitale accordée à l'outil. Par ailleurs, l'AIR a été introduite comme élément

fondamental du paquet « Mieux légiférer »³⁴ et autour d'elle pivotent les autres procédures administratives de l'institution (Allio, 2009).

Une évolution similaire, même si elle est d'une envergure moindre, semble se profiler en Allemagne aussi. L'introduction du *Normenkontrollrat* est en effet une démarche clairement innovatrice compte tenu du modèle de l'exécutif allemand. Celui-ci est caractérisé par une très forte autonomie des ministères fédéraux et par un centre du gouvernement relativement faible. La Chancellerie fédérale a une fonction de garant des accords politiques de la coalition et elle coordonne les politiques du gouvernement. Cependant elle n'est qu'un *primus inter pares* dans l'exécutif et cet équilibre avec les ministères opérationnels a des répercussions sur la facilité avec laquelle il est possible d'introduire de nouveaux instruments à l'échelle fédérale. Bien que clairement développée conceptuellement et définie dans des documents administratifs, l'AIR en Allemagne a en effet souffert d'un certain manque de motivation pour l'administration à se conformer aux directives sur l'AIR. De la même façon, il y a peu de sanctions dans les cas de mauvaise conformité aux directives. En Allemagne il n'y a pas eu (il n'a pas pu y avoir) de leadership efficace pour l'introduction et la diffusion de l'AIR équivalent à celui exercé par le Secrétariat général dans la Commission européenne. Avec la création du *Normenkontrollrat* toutefois un changement radical est intervenu. La nouvelle institution se heurte à cette inertie de fond et constitue un élément nouveau et innovateur dans la conception même du travail des ministères. La stratégie suivie semble suggérer une démarche des petits pas. Le *Normenkontrollrat* a été introduit, s'est imposé et est à présent considéré comme un élément institutionnel incontournable grâce au fait que son mandat a été initialement limité à un domaine très restreint mais fortement accepté politiquement : l'analyse des charges administratives dérivées des obligations d'information contenues dans la législation. De plus, ce Conseil jouit d'une forte légitimité du fait que son institution est ancrée dans une loi. Après avoir passé l'épreuve des premières années, le débat est à présent suffisamment mûr pour envisager l'extension du programme fédéral de réduction des charges et du mandat du Conseil aux coûts de conformité de la réglementation (*Regulierungskosten*), ce qui permettrait de s'affranchir encore davantage des approches exclusivement ministérielles de l'AIR en Allemagne (OCDE, 2010).³⁵

L'un des facteurs de succès de l'AIR au Canada est certainement la coordination étroite avec d'autres instruments réglementaires. La consultation du public, en particulier, est étroitement liée – ou même partie intégrante – de l'AIR. L'AIR est utilisée pour ouvrir la « boîte administrative » et rendre l'activité réglementaire plus transparente et responsable. Elle est considérée comme un « document en évolution » qui informe tous les stades du processus décisionnel plutôt que comme une action ponctuelle. Institutionnellement, le Canada a réussi à combiner très bien la coopération interministérielle et décentralisée des responsabilités opérationnelles avec un centre fort de soutien. Le Canada a aussi été innovateur à propos de la répartition rationnelle et efficace des ressources pour les AIR, notamment par le biais du triage. Cela permet une approche systématique de l'arbitrage

³⁴ Voir http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_fr.htm.

³⁵ Voir la Décision du 27 janvier 2010 du gouvernement fédéral allemand (http://www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2010/01/2010-01-27-eckpunkte-buerokratieabbau.html).

entre la profondeur de l'analyse d'une part, et la pression des agendas politiques, budgétaires et du personnel d'autre part.

Développement de lignes directrices

Un aspect important de la gouvernance administrative se réfère à l'assistance donnée par le biais de lignes directrices aux fonctionnaires chargés de l'élaboration des AIR. Celles-ci sont des documents fondamentaux d'une part pour éclairer la procédure à suivre et garantir une approche standardisée. Elles sont également importantes car elles sensibilisent les auteurs des AIR aux différentes options d'intervention qui peuvent être considérées éventuellement, elles présentent les méthodologies et fournissent de bons exemples et des pratiques moins positives. Cela favorise l'apprentissage et l'acceptation de l'outil parmi les fonctionnaires. À cet égard, les lignes directrices développées par la Commission européenne constituent la meilleure pratique parmi les systèmes considérés ici. L'exemple des lignes directrices allemandes et canadiennes montre au contraire que ce support doit être bien conçu et adapté aux besoins des fonctionnaires. Au Canada, les différentes méthodologies pour l'analyse sont conçues de façon très détaillée, sophistiquée et informative. Toutefois les lignes directrices fournissent peu de soutien pratique pour certains aspects opérationnels du processus d'AIR. Les fonctionnaires ne sont donc pas toujours suffisamment assistés pour faire face aux problèmes concrets et aux défis lors de l'élaboration d'une proposition et de la réalisation de l'AIR.

Interface avec les milieux intéressés

Les trois juridictions considérées ont modernisé leurs approches de l'AIR dans les dernières années. La Commission en particulier a réformé radicalement son système AIR en un temps très bref (Allio, 2009) et elle a continuellement investi pour en améliorer la performance. La dernière version des lignes directrices AIR a été révisée en 2009 et la stratégie *Smart Regulation* lancée en 2010 redéfinit le contexte dans lequel l'AIR intervient. Celui de la Commission, de plus, est parmi les systèmes les plus transparents et facilement accessibles des pays de l'OCDE. Toutes les AIR peuvent être consultées sur un site unique géré par le Secrétariat général, accompagnées de l'opinion émise par le IAB sur le projet d'AIR et de la proposition.³⁶ Cela favorise un contrôle externe du système AIR de la Commission très actif et multiple, qui s'avère être très constructif pour le développement ultérieur et la légitimité de l'outil.

L'interface avec les acteurs externes à l'administration par le biais de l'AIR est moins accentuée en Allemagne, où le gouvernement fédéral opère dans des logiques corporatistes et fédérales. Dans ce contexte, il est fréquent que les initiatives ministérielles soient d'abord discutées avec les représentants des principaux partenaires sociaux et des *Länder* avant d'être partagées avec d'autres ministères. Par conséquent, on peut observer un certain décalage entre l'adoption d'un système procédural AIR assez robuste et complet d'un côté, et l'impact relativement marginal que les AIR ont dans la pratique de l'autre.

³⁶ Il convient néanmoins de noter que les AIR sont publiées dans leur forme finale une fois seulement que la proposition officielle de la Commission est adoptée par le Collège.

Globalement, l’AIR en Allemagne tend à échapper à la phase de la formulation et de la négociation des enjeux politiques. Dans la pratique, en raison de la nature spécifique de la consultation (plus inclusive et axée sur le consensus), souvent des versions préliminaires des propositions font déjà l’objet d’un accord entre le ministère responsable, les *Länder* et les représentants des principaux milieux intéressés avant que l’AIR soit entamée. Cela rend difficiles des modifications ultérieures de la proposition. L’analyse effectuée dans le cadre du processus AIR n’échappe pas à ce phénomène et les AIR sont souvent utilisés comme justification *ex post* (Hertin et al. 2009:8-9; Nilsson et al. 2008:346). Toutefois cela ne signifie pas que l’analyse faite par les ministères fédéraux soit insuffisante ou de mauvaise qualité. Comme Hertin (2006) le remarque, en Allemagne il y a en fait des activités d’évaluation qui peuvent être beaucoup plus vastes que les AIR formelles et qui impliquent souvent les milieux intéressés et la participation et l’utilisation d’expertise externe. Il faut aussi remarquer que la pratique avec l’analyse des charges administratives est différente à ce propos, car dans ce domaine les milieux intéressés sont impliqués de manière plus active et continue (OCDE, 2010).

Bien que l’AIR ait été conçue comme un instrument pour augmenter la participation et la transparence dans le processus décisionnel, au Canada le suivi (*monitoring*) et la comptabilité (*reporting*) des études ne sont pas développés pleinement. En particulier, il n’y a aucun registre central et aucun rapport n’est publié sur le sujet. Par conséquent, le public ne peut pas voir ou se rendre compte si des progrès ont été réalisés au fil du temps. Cela constitue une opportunité manquée pour recevoir des contributions valables pour le développement ultérieur du système.

Type et contenu des analyses élaborées

Il est difficile de commenter en général la performance des trois systèmes. Les recherches à disposition sont souvent partielles et elles puisent dans des échantillons d’AIR très différents.³⁷ Ceci dit, les remarques suivantes peuvent être faites sur les tendances principales.

Pour ce qui concerne la Commission européenne, la qualité des AIR varie d’un cas à l’autre. Certains évaluateurs estiment que l’évaluation de la performance de la Commission avec l’AIR est difficile en raison de l’application relativement floue du principe de proportionnalité, qui réduit la comparabilité des cas (Cecot et al. 2008). Malgré cela, il semble y avoir un consensus dans la littérature que la qualité est en augmentation, en moyenne; que l’AIR est encore concentrée dans un sous-ensemble de DGs; et que les rapports AIR sont de plus en plus utilisés par Conseil et le Parlement européen (Cecot et al., 2008; TEP, 2007). La quantification des impacts dans les AIR s’intensifie et s’améliore, même si certains déséquilibres subsistent entre les dimensions analysées (ECA, 2009; Cecot et al. 2008; TEP 2007). D’une manière générale, les impacts sociaux sont analysés de manière moins approfondie que les impacts économiques et environnementaux (Hertin et al. 2009). La quantification des impacts n’est pas uniforme : dans une étude d’impact,

³⁷ Une des critiques adressées au système canadien, notamment, et le relatif manque de transparence en ce qui concerne la performance du système et la qualité des AIR individuelles (Jacobs, 2006). Des contraintes de ressources et de temps ont empêché cette évaluation d’examiner ces aspects systématiquement et de façon approfondie pour ce pays.

l'option préférée reçoit souvent plus d'attention que les solutions alternatives proposées et la quantification des bénéfices est moins fréquente que celle des coûts. Dans l'ensemble, au fil du temps, il y aurait néanmoins une augmentation de la qualité analytique et les propositions plus coûteuses seraient accompagnées d'une analyse plus détaillée (Cecot et al. 2008).

Les recherches académiques montrent que l'application de l'AIR en Allemagne est plus formelle que substantielle (EVIA, 2008). Tandis que la conformité formelle avec les dispositions et l'approche décrite dans la GGO est très élevée, l'analyse de la conformité effective indique que les AIR allemandes ne répondent pas aux critères et aux standards requis (Veit, 2008:81-84). Le niveau exact de la mise en œuvre ne peut pas être déterminé avec précision car le Ministère de l'Intérieur ne tient pas de registre sur ce sujet. La recherche dans le cadre du projet EVIA indique que l'analyse économique produite par les AIR allemandes reste plutôt limitée. Elle se concentrerait en particulier sur les impacts directs sur les entreprises (en particulier les coûts administratifs, les coûts économiques directs et les effets sur les prix) et sur l'impact budgétaire (EVIA 2008). Hertin et al. (2009:7) résumant bien la situation quand ils notent que « *Not surprisingly, good analysis is replaced by standard statements such as “the costs cannot be quantified” or “alternatives : none”. This minimalist attitude is, however, not universal. In a considerable number of cases, efforts are made – sometimes due to pressure from the economic affairs and finance ministries - to assess economic and administrative costs much more fully. Where this is done, the assessment tends to rely on figures provided by stakeholders. There also appears to be a strong reluctance to include conditional or uncertain information. Although the exact timing varies, policy assessment is typically a one-off activity undertaken towards the end of the policy formulation process.* »

5. Méthodes pour l'analyse des AIR approfondies

5.1. Remarques préliminaires

Cette évaluation applique une méthodologie structurée et consolidée, qui est dérivée d'une vaste littérature des sciences politiques, des théories de l'organisation et de la gestion publique (*public management*). Cette littérature examine la diffusion des politiques publiques et de leurs instruments, les approches comparatives, et les dynamiques bureaucratiques, sociologiques et politiques en action dans les administrations publiques. Introduire et perfectionner des systèmes d'AIR est un exercice étroitement lié à ce type de considérations, où les notions d' « institutionnalisation » et d'« apprentissage » (*learning*) jouent un rôle clé.

L'approche est intimement liée aux expériences et aux recherches précédentes sur les critères d'évaluation développés en Europe et au-delà de l'Atlantique.³⁸ Les membres de l'équipe d'évaluation ont contribué activement à ce processus d'affinement conceptuel et méthodologique et ont employé l'approche en plusieurs occasions dans le passé récent. En particulier ils ont participé aux projets d'évaluation EVIA, ENBR et à d'autres encore liés au 6^{ème} Programme Cadre de la Commission européenne sur l'évaluation des outils AIR. Ils ont aussi rédigé un rapport stratégique pour le gouvernement néerlandais sur le sujet (Radaelli et al., 2010).

La démarche méthodologique suit le développement conceptuel proposé par le SECO dans son cahier des charges. La classification des questions et des critères d'évaluation en cinq dimensions (*input, process, output, impact, et outcome*) reflète en effet les avancées de la littérature des sciences politiques en matière de méthodologies d'évaluation.³⁹

Les cinq dimensions nécessitent une approche différenciée. Pour cela, la combinaison de l'analyse de documents (*desk work*) et d'une recherche sur le terrain (*field work*) est indispensable pour obtenir le cadre analytique le plus complet possible. Deux techniques de recherche s'articulent ainsi autour de ces cinq dimensions : des indicateurs regroupés dans des *scorecards*, ainsi que des entretiens. En particulier, cette évaluation recourt à des indicateurs pour l'évaluation des rapports AIR en ce qui concerne la production et les ressources investies, tout comme le type et le contenu des analyses (cf. Annexe B.3.). Un programme d'entretiens a été par contre développé surtout pour compléter l'évaluation du processus et de l'utilisation et des implications des AIR (cf. Annexes B.4. et B.5.). Ces deux approches sont distinctes mais complémentaires, et elles ont en effet permis soit de compléter la collecte des données soit de vérifier et valider celles-ci (cf. Tableau 1).

³⁸ A titre d'exemple, voir les projets européens EVIA (<http://userpage.fu-berlin.de/ffu/evia/>), ENBR (<http://www.enbr.org>), MATISSE (<http://www.matisse-project.net/projectcomm/>). De plus, cf. entre autres, Harrington, W. et al. (2009); et Hahn (2005).

³⁹ Le tableau aux pages 10-11 du cahier des charges du SECO apparaît complet, et il a été repris par le Team tout au long du projet.

Tableau 1 : Dimensions de l'évaluation et techniques analytiques

Dimensions	Variables du projet	Technique
<i>input</i>	Ressources pour l'AIR	indicateurs
<i>process</i>	Processus de l'AIR	entretiens
<i>output</i>	Type et contenu de l'AIR	indicateurs
<i>impact</i>	Transparence, publication et diffusion de l'AIR	entretiens
<i>outcome</i>	Utilisation et implications de l'AIR	

Source : Elaboré par l'auteur

Le projet s'est donc déroulé comme suit.

5.2 Evaluation de la production et de la qualité des AIR approfondies

Bien que conceptuellement distinctes, les dimensions *input* et *output* sont en pratique étroitement liées. Le parcours procédural suivi pour produire le document AIR et la qualité objective de l'analyse sont des dimensions interdépendantes. Ce couplage se manifeste explicitement par exemple lorsqu'on envisage de mesurer la qualité des pratiques de consultation déployées pour soutenir l'analyse. L'évaluation du critère « consultation » nécessite des indicateurs dérivés à la fois de la dimension *input* et de la dimension *output*.

L'approche méthodologique la plus efficace pour cette phase a donc été l'utilisation d'indicateurs de la qualité de la réglementation. L'Annexe B.3. présente la liste des questions (indicateurs) utilisées pour évaluer la « production » et la « qualité » des AIR. Ces questions sont en partie très similaires à celles proposées par le SECO dans le cahier de charges, et sont à considérer comme équivalentes. Bien qu'elles puisent dans la littérature internationale sur le sujet,⁴⁰ elles ont été élaborées ultérieurement pour mieux s'adapter au contexte suisse en général, et au système d'AIR approfondies en particulier. Les *scorecards* ont servi de base pour une évaluation standardisée et uniforme des AIR. Tous les points des *scorecards* (les indicateurs) ont été pris en examen pour chaque rapport. L'appréciation globale de chacune des AIR évaluées tient cependant compte aussi des informations collectées dans les entretiens.

⁴⁰ Cf. par exemple, Radaelli/De Francesco (2007).

5.3. Evaluation du processus et de l'usage / implications des AIR approfondies

La méthodologie utilisée pour analyser l'élaboration des AIR, leur utilisation et leurs implications suit une approche méthodologique similaire. Ces dimensions sont étroitement liées à la notion de *knowledge-utilisation* dans la littérature des sciences politiques (Hertin et al., 2009). La typologie proposée par le SECO dans le cahier des charges a été reprise, à savoir les concepts suivants (Johnson, 1998; Nutley, 2007):

- *utilisation procédurale* – celle-ci correspond à une amélioration du « processus de production » de la proposition. L'AIR améliore les processus de formulation et d'adoption de la proposition (ex. la procédure de consultation, l'évaluation *ex post*, etc.) ou d'autres processus pertinents. Cela comprend l'amélioration de la communication entre les acteurs.
- *utilisation instrumentale* – celle-ci correspond à une amélioration du produit final du processus décisionnel (c.-à-d. la proposition et la loi adoptées). L'AIR a une influence directe sur les décisions prises et celles-ci sont modifiées explicitement et directement sur la base des résultats élaborés par l'analyse.
- *utilisation informative* – selon cette utilisation, l'AIR augmente la transparence des effets de la proposition / loi, et par conséquent elle améliore les conditions-cadre pour la prise de décision et la possibilité de contrôle (*accountability*). Le contenu des décisions prises n'en est pourtant pas nécessairement influencé.
- *utilisation stratégique* – selon celle-ci, l'AIR contribue à augmenter l'acceptation du produit, c.-à-d à convaincre d'autres acteurs de la justesse de la proposition et des décisions prises. La dimension stratégique implique une tentative d'un ou plusieurs acteurs d'employer l'AIR d'une façon utilitaire. Le contenu des décisions prises n'en est nécessairement influencé.
- *utilisation conceptuelle* – selon celle-ci, l'AIR amène une meilleure compréhension (conceptuelle) des problèmes à la base de la proposition et des options identifiées pour atteindre les objectifs. Cela se réalise normalement avec l'élaboration de connaissances nouvelles, qui n'étaient pas disponibles avant l'AIR.

Des questions explicites autour de ces concepts ont été calibrées et insérées dans le questionnaire utilisé dans le programme d'entretiens (cf. en particulier la partie E de l'Annexe B.4.). Des informations pertinentes ont été néanmoins déduites aussi de l'analyse de documents AIR ainsi que d'autres indications fournies par les interviewés.

5.4. L'emploi des indicateurs

L'Annexe B.3. propose la liste des indicateurs considérés pour l'évaluation des documents AIR. La même approche a été suivie pour tous les cas évalués. Après des informations générales sur le cas d'étude, qui inclut la nature, l'objectif et les bénéficiaires de l'étude (Partie 1), l'analyse s'est concentrée sur les informations concernant la production de l'AIR approfondie et les ressources investies (*input*) (Partie 2) et les informations sur le type et le

contenu (la qualité) de l’AIR approfondie (*output*). Ces dernières sont divisées en six parties:

- identification du problème, des objectifs et des options (Partie 3)
- analyse des impacts (Partie 4)
- méthodes appliquées (Partie 5)
- information sur le suivi et l’évaluation ultérieure (Partie 6)
- relation avec les lignes directrices (Partie 7)
- évaluation d’ensemble de la qualité (Partie 8)

5.5. Le programme d’entretiens

Le programme d’entretiens s’est basé sur un protocole de variables résultant d’un perfectionnement analytique dérivé de plusieurs recherches au cours des dernières années.⁴¹ Le questionnaire qui en dérive (cf. Annexe B.4.) a été envoyé aux différents acteurs sélectionnés et utilisé dans les entretiens personnels (face-à-face) ou par téléphone.

Le questionnaire combine des questions fermées et des questions ouvertes, divisées en six grandes sections:

- informations générales sur le cas d’étude (questions 0.1. – 0.4.)
- informations sur la production de l’AIR approfondie et les ressources investies (*input*) (questions A.1. – A.14.)
- informations sur le type et le contenu (la qualité) de l’AIR approfondie (*output*) (questions B.1. – C.5.)
- informations sur le processus de l’AIR approfondie (*process*) (questions D.1. – D.7.)
- informations sur la diffusion ainsi que l’utilisation et les implications de l’AIR approfondie (*impact* et *outcome*) (questions E.1. – E.6.)
- informations générales sur le système (questions F.1. – F.5.)

L’approche était standardisée. Les mêmes questions ont été posées à tous les acteurs dans tous les cas d’étude. Cela garantit la comparabilité des réponses, même si le taux de réponse a varié considérablement.

Pour chaque AIR approfondie, le programme d’entretiens prévoyait une discussion avec les catégories d’acteurs suivantes:

- les « producteurs » (auteurs) de l’AIR, y compris le département responsable de la proposition législative et les consultants externes éventuels;

⁴¹ Un exemple récent de l’utilisation de ce protocole est décrit dans Dunlop et al. (2010).

- les représentants des offices fédéraux impliqués dans le dossier et/ou dans le processus de l’AIR;
- les « utilisateurs » principaux de l’AIR (par exemple des membres du Parlement ou des fonctionnaires des commissions parlementaires); et
- les représentants des milieux intéressés principaux concernés par le processus AIR en question.

Les experts à interviewer ont été identifiés en collaboration avec la section Analyse de la réglementation du SECO.

Le programme d’entretiens a débuté en juillet 2010 et s’est poursuivi jusqu’à la fin du mois d’août 2010. Au total, 34 experts ont été interviewés dans le cadre de l’évaluation des AIR approfondies. Plusieurs d’entre eux se sont prononcés sur plus d’un cas d’étude. Pas dans tous les cas on a pu entendre toutes les catégories d’acteurs. Cette limitation est due surtout à la nature de certaines AIR, pour lesquelles les milieux intéressés n’ont par exemple pas été impliqués et informés ou dont la proposition législative n’a pas encore été développée ou n’avait pas encore atteint la phase parlementaire. Dans ce dernier cas on n’a pas pu interviewer les « destinataires » de l’AIR en question. Par ailleurs, la pause estivale a rendu difficile la prise de contact avec les différents acteurs, en empêchant parfois la réalisation de tous les entretiens programmés pour un cas déterminé.

A côté des experts contactés pour les cas d’études individuels, les propos aussi de sept « généralistes » ont été recueilli, c.-à.-d de personnes qui ont été impliquées de façon transversale dans le système des AIR approfondies et/ou qui ont une vue d’ensemble sur les procédures de gestion et d’élaboration des analyses dans l’administration fédérale.

Pour une information détaillée sur le programme d’entretiens, cf. Annexe B.5.

5.6. Présentation des cas d’étude

Un rapport concis a été rédigé pour chaque cas d’étude (cf. Appendices A). Ces rapports de cas suivent tous la même structure standardisée, afin d’en faciliter la comparaison. Ils recueillent les informations collectées et les appréciations faites à la fois par les entretiens et par l’analyse des documents. Les rapports mettent en évidence à chaque fois les dimensions de production et ressources (*input*), de qualité (*output*), du processus (*process*), et de la diffusion (*impact*) et de l’utilisation et des implications (*outcome*) des AIR approfondies.

A côté des rapports de cas, cette évaluation fournit un tableau synoptique comparatif résumant les indications principales pour chaque AIR étudiée (cf. Annexe B.1.). Celui-ci est une matrice de travail conçue avec deux objectifs:

- premièrement, elle permet de structurer l’analyse de chaque cas d’étude de façon logique et systématique. De cette façon, le tableau facilite la rédaction des neuf rapports de cas (« lecture verticale »);

- deuxièmement, elle permet une vision schématique de tous les neuf cas d'étude par rapport aux critères importants pour leur analyse comparative (« lecture horizontale »).

A nouveau, les informations reportées dans le tableau puisent à la fois dans les entretiens avec les experts (questionnaires) et dans l'analyse des documents AIR (*scorecards*). Un système de différenciation chromatique dans le tableau facilite l'identification, à chaque fois, de la source principale de l'information.

6. Présentation et discussion des cas d'études

L'analyse des neuf cas d'étude a permis de collecter une quantité d'informations considérable. Cette section a pour but de présenter les expériences faites avec chaque AIR approfondie et de les relier de façon à identifier des tendances plus ou moins établies de la pratique de l'administration fédérale avec l'instrument et la procédure.

Les remarques sont présentées de façon structurée, couvrant les thèmes suivants:

1. processus pour l'élaboration et la gestion des AIR et sa relation avec le processus décisionnel (*process*);
2. ressources mises à disposition (*input*);
3. type et contenu des analyses élaborées (*output*);
4. pratiques de transparence, publication et diffusion active des rapports AIR (*impact*);
5. modes d'utilisation des AIR et implications sur la prise de décision (*outcome*).

Cette structure correspond à la structure du tableau synoptique présenté dans l'Annexe B.1. Là où c'est opportun, la présentation et la discussion des cas sont accompagnées par des extraits tirés du tableau synoptique pour faciliter la lecture de l'évaluation faite et les comparaisons dérivées.⁴²

6.1. Processus de l'AIR (*process*)

Sélection des AIR approfondies

Les cas d'AIR approfondies considérés dans cette évaluation présentent des différences marquées, qui se reflètent au moins dans les facteurs suivants:

- *le type de la proposition* – Les neuf AIR ont été exécutées sur pas moins de quatre types d'actes : des projets de loi, des plans d'action (aboutissant toutefois à des révisions législatives), une directive administrative et une initiative législative étrangère nécessitant l'examen d'une réaction législative en Suisse. Dans le cas du projet sur la révision de la loi fédérale sur les marchés publics, l'étude effectuée est éloignée des mesures concrètes considérées dans le cadre de la révision de la loi.⁴³ Bien qu'il n'y ait pas de raisons pour croire que des AIR ne puissent pas être conduites sur ces types de dossiers, cette évaluation soulève la question s'il est opportun et désirable de lancer un nouvel instrument en partant de bases juridiques si différentes entre elles.

⁴² Dans les tableaux, les informations reportées en rouge sont dérivées de l'analyse des documents AIR (*desk work / scorecards*), celles reportées en bleu puisent dans les différents entretiens. Les informations en noir dérivent de sources complémentaires, ou elles ont été collectées et validées par les deux approches à la fois.

⁴³ L'AIR a suivi une logique spécifique au dossier, ce qui a d'ailleurs amené l'office mandataire à dévier du modèle de référence. A ce propos, cf. les remarques dans le rapport de cas relatif à ce dossier (Annexe A.8).

- *le type et l'intensité du « conflit »* – Le contexte dans lequel les analyses se sont déroulées se caractérise aussi par le type et l'intensité des conflits politiques sous-jacents et de l'attention que les médias dédient au dossier. Cela dépend dans une large mesure aussi de la complexité et de la technicité du dossier. Dans trois cas le conflit peut être considéré entre « bas » et « bas-moyen » (pour les AIR sur le droit de faillites; sur la loi sur les épidémies; et sur l'efficacité énergétique), tandis qu'il est « haut » dans deux autres (cf. l'AIR sur la révision de la LETC et celle sur la politique climatique). A nouveau, la question se pose si, au début d'un processus de réforme réglementaire, il est opportun de développer l'apprentissage du nouveau système et du nouvel instrument dans des conditions-cadre si variées. Si d'un côté cela permet de « tester » l'outil, de l'autre le manque de contextes similaires peut fausser les repères et la comparaison entre les cas.
- *le timing du commencement des travaux* – L'étape procédurale varie entre un extrême constitué par l'AIR sur le projet REACH – dont les lignes définitives n'avaient pas été encore délimitées au niveau de l'UE au moment du lancement de l'AIR et sur lequel le Conseil fédéral ne s'était pas encore exprimé à propos d'éventuelles démarches à prendre – et un autre extrême qui est l'AIR sur les marchés publics, dont le dossier paraissait déjà clos politiquement lorsque l'AIR a débuté.
- *les motivations à la base des AIR* – Dans au moins un tiers des cas, les objectifs mentionnés ne sont pas ceux typiques d'une AIR conventionnelle, à savoir l'élaboration – et pas simplement la consolidation et présentation – d'analyses (originales) structurées et comparées. Au-delà de la terminologie utilisée dans les rapports pour formuler les objectifs des AIR, cela a notamment été le cas pour les AIR sur le droit de faillites, sur l'efficacité énergétique et sur la révision de la loi sur les marchés publics.
- *la quantité des ressources déployées*⁴⁴ – Il est très difficile voire impossible de quantifier de façon comparable les ressources investies dans les AIR approfondies examinées : les coûts internes ne sont en effet guère chiffrables, et certaines AIR s'appuient sur des études antérieures et commanditées indépendamment de l'AIR. Des informations recueillies par cette évaluation, on estime un montant compris entre 50'000 et 100'000 francs suisses pour la sous-traitance des études. La fourchette des coûts totaux par AIR peut être plus significative. En soi, ces variations dénotent la capacité de rationaliser et de hiérarchiser les priorités d'affectation des ressources et elles sont donc à saluer. C'est le cas surtout si des critères objectifs sont à disposition pour établir les investissements nécessaires pour les différentes analyses. A l'instar de ce qui a été dit plus haut à propos des différents contextes de référence, toutefois, au stade où se trouve l'AIR approfondie en Suisse à présent, ces variations peuvent constituer un élément de déséquilibre. Des niveaux de ressources trop divergents peuvent nuire à l'institutionnalisation progressive de l'outil car il est plus difficile d'établir un parcours linéaire de consolidation – et, à terme, de progression – dans la pratique de l'AIR approfondie.
- *le type et le contenu de l'analyse* – Les rapports AIR ne reflètent pas toujours l'étendue et la qualité des analyses élaborées avant ou pendant l'élaboration de la proposition, ni

⁴⁴ Pour une comparaison synthétique du niveau des ressources dans les cas analysés cf. la Section 6.2 ci-dessous.

toutes les démarches effectuées autour du dossier (à ce propos, cf. la Section 6.3. ci-dessous).

	1.1. Type / origine de proposition ⁴⁵	1.2. Niveau du conflit	1.3. Etape procédurale ⁴⁶	3.1. Objectifs mentionnés de l'AIR
Directive MSST (2007-01)	Directive CFST	Moyen-Haut	Test PME ; première version révisée directive MSST déjà élaborée	(...) Evaluer (AIR, p.23)
Entraves techniques au commerce (2007-02)	Loi / CF-AF, droit intl.	Haut	Projet de révision de la loi mis en consultation	(...) Analyser le potentiel d'épargne (AIR, p.3).
REACH (2007-03)	Loi / Droit international	Moyen	Aucun acte préparatoire en Suisse	(...) Analyser les conséquences (AIR, p.26)
Droit des faillites (2008-01)	Loi / CF-AF	Bas	Préparation consultation pour révision partielle de la loi	(...) Comparer ; analyser taux de recouvrement ; analyser critères (AIR, p.8)
Epidémies (2008-03)	Loi / CF-AF	Bas-Moyen	Consultation sur projet de révision	(...) analyser coûts-bénéfices (AIR, p.2-3)
Energie (2008-04)	Plans d'action, Loi / CF-AF	Bas-Moyen	Présentation Perspectives énergétiques 2035	(...) Documenter les résultats des analyses (AIR, p.6)
Politique climatique (2008-05)	Loi / CF-AF	Haut	Mandat du CF pour révision Loi CO2	Elaborer impacts économiques et environnementaux
Marchés publics (2009-01)	Loi / droit cantonal, CF-AF	Moyen-Haut	Proposition de révision de loi rejetée en consultation	Analyser les expériences, formuler les implications (AIR, p.8)
Numéro ID entreprises (2009-02)	Loi / CF-AF	Moyen	Consultation interne terminée, projet de loi tout juste soumis à consultation	(...) Donner aperçu impacts écon. (AIR, p.11)

Intégration des AIR approfondies dans le processus législatif

Le Conseil fédéral part du principe que l'AIR doit se conduire en au moins deux étapes – une avant la consultation publique et l'autre après. Même s'il n'est pas explicitement contenu dans les Directives régulant les AIR « normales » (Conseil fédéral, 1999a), ce principe est mentionné dans l'Avis du Conseil fédéral les accompagnant (Conseil fédéral, 2006b) ainsi que dans le Manuel AIR (DFE, 2000). Des argumentations données par le Conseil fédéral dans son Avis on déduit que l'élaboration des analyses en deux étapes est à la base des AIR approfondies. Cette démarche reflète les bonnes pratiques internationales (OECD, 2009a:25).

En pratique, cela ne s'est généralement pas produit pour l'échantillon analysé. Seulement dans trois des neuf cas examinés l'AIR est prise comme point de départ des considérations lançant le processus décisionnel. Cela a été le cas de l'AIR sur REACH en premier lieu,

⁴⁵ CF-AF = initiative directe du Conseil fédéral / de l'Administration fédérale; Droit intl. = directement liée au droit international (européen).

⁴⁶ Ceci se réfère au moment du processus décisionnel où les travaux de l'AIR ont commencé.

mais aussi de celle sur la loi sur les épidémies et l'évaluation économique (*volkswirtschaftliche Beurteilung*, VOBUE) sur la politique climatique après 2012.

D'autres AIR approfondies, par exemple celle sur la loi sur le numéro unique d'entreprise (IDE), ont été lancées relativement tôt par rapport au développement de la proposition et du message du Conseil fédéral. Mais pour la plupart, elles sont séparées de la procédure de consultation publique. Même quand elles commencent au moment de l'ouverture de la consultation, elles ne sont pas mentionnées dans la documentation qui accompagne cette procédure – même si normalement l'intention d'en conduire une est déjà présente. Par cela, on ne profite pas d'une grande opportunité pour informer les milieux intéressés (les cantons, les associations, etc.) du fait qu'une analyse d'impact existe et va être conduite. La connaissance de l'instrument et sa légitimité en souffrent.

Plusieurs AIR ont été faites en complément de la consultation, sans qu'il y ait toutefois une interface explicite, en vue de la finalisation du message du Conseil fédéral. Dans presque la moitié des cas, l'AIR a néanmoins été révisée formellement au cours de son élaboration.

	1.3. Etape procédurale ⁴⁷ / état août 2010	1.4. Liens avec consultation	1.5. Révision de l'AIR
Directive MSST (2007-01)	Enquête du Forum PME et Test PME; version révisée directive MSST déjà élaborée / Directive révisée en vigueur dès fév. 2007	AIR avant, pendant et après la consultation CFST, en coordination avec sous-commission CFST	OUI
Entraves techniques au commerce (2007-02)	Consultation sur projet de révision de la loi / Loi révisée (2009) et ordonnance en vigueur depuis juillet 2010	AIR après la consultation, mais pas de références directes. Milieux intéressés pas consultés et pas informés de l'AIR.	NON
REACH (2007-03)	Aucun acte préparatoire en Suisse. REACH en vigueur en UE, pas de guidelines / Entretiens préliminaires du CF avec ECHA ; REACH help-desk (en 2009); modification Ordonnance OChim (2009 et 2010)	Pas (encore) de consultation sur la reprise du régime REACH en tant que tel; audition sur la révision de l'Ordonnance OChim (2008)	NON
Droit des faillites (2008-01)	Commencement travaux préparation consultation pour révision partielle de la loi / Consultation achevée janvier 2010; message CF transmis au Parlement en août 2010	AIR pendant et au-delà de la consultation, mais très peu d'interactions entre les deux processus	NON
Epidémies (2008-03)	Consultation sur projet de révision / Transmission message au Parlement avant la fin 2010	AIR en deux phases avant / après la consultation, et elle la mentionne	OUI
Energie (2008-04)	Présentation Perspective énergétiques 2035 fév. 2007; Plans d'Action fév. 2008 / Consultation sur une série de mesures. Toutes mesures annoncés, mais quelques unes pas encore appliquées	AIR avant et après la consultation Des résultats de l'AIR utilisés pour rapport explicatif supportant la consultation	NON
Politique climatique (2008-05)	Mandat du CF pour révision Loi CO2 / Message révision Loi CO2 adopté août 2009. Débats parlementaires en cours	VOBU avant et au-delà, en soutien de la consultation, et rapport de synthèse la mentionne	OUI, après consultation
Marchés publics (2009-01)	Proposition de révision de loi rejetée en consultation / Ordonnance OMP révisée en vigueur en jan. 2010; révision de l'AMP (OMC) en cours	AIR après la consultation et elle la mentionne (même si pas nécessairement liée à la consultation)	NON
Numéro IDE entreprises (2009-02)	Consultation interne terminée, projet de loi IDE tout juste soumis à consultation / Message CF en oct. 2009, loi approuvé en juin 2010, audition écrite sur l'Ordonnance IDE en juillet 2010	AIR pendant et au-delà de la consultation et l'AIR en tient compte	OUI, au fur et à mesure avec consultation

⁴⁷ Ceci se réfère au moment du processus décisionnel où les travaux de l'AIR ont commencé.

Les AIR approfondies s'inscrivent donc avec une certaine difficulté dans le contexte administratif et procédural actuel. Leur relation avec les autres études qui sont souvent faites ou mandatées par les offices responsables dans des phases antérieures n'est pas toujours claire. Ces études-ci peuvent être conçues dans le cadre d'autres instruments d'analyse, ou bien appliquer des approches ponctuelles indépendantes. Dans plusieurs cas, les AIR approfondies ont été exécutées après ou parallèlement à ces démarches, et il est difficile d'identifier les liens avec les informations existantes et complémentaires.⁴⁸

Cette évaluation n'a pas adressé la question de l'interopérabilité (ou du manque d'interopérabilité) de ces outils différents et des implications que leur existence a sur l'institutionnalisation de l'AIR approfondie. Elle constate, simplement sur la base du cas d'étude sur la politique climatique après 2012, que le SECO et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) considèrent que les deux instruments respectifs, à savoir l'AIR approfondie et l'évaluation économique (VOBU), sont compatibles.⁴⁹ Cela suggère que des approches analogues voire harmonisées pour la programmation, l'élaboration et la présentation de l'analyse de la réglementation dans l'administration fédérale sont possibles, et même opportunes. L'évaluation constate par ailleurs que très peu des AIR approfondies examinées ont été accompagnées d'un Test PME. Cela a été le cas seulement des AIR sur la directive MSST (Appel à des médecins et autres spécialistes de la sécurité au travail) et sur la politique climatique. Bien que le lien étroit entre les deux instruments soit explicitement prévu par la Décision du Conseil fédéral de 2006 (cf. Point 2.2), les deux types d'analyse sont exécutés de façon indépendante; les ressources disponibles ne permettant pas d'appliquer de manière conséquente cette décision. Leur distinction se manifeste aussi sur le plan organisationnel, deux directions différentes du SECO étant en effet responsables de ces deux instruments.

6.2. Ressources pour l'AIR (*input*)

Acteurs de l'administration fédérale

A l'origine d'une AIR approfondie il y a normalement une initiative du SECO. Parmi les cas considérés, ceux sur la loi sur les épidémies, l'efficacité énergétique et la loi IDE se sont déroulés en partenariat entre la section Analyse de la réglementation du SECO et les offices fédéraux responsables (l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) et l'Office fédéral de la statistique (OFS), respectivement).⁵⁰ Les AIR

⁴⁸ Avec les termes utilisés dans cette évaluation, on se réfère ici surtout à la dimension conceptuelle des AIR approfondies (cf. aussi la discussion au sujet ci-dessous). Il faut aussi noter que parfois les rapports AIR n'ont pas toujours clairement montré si et comment l'interface entre d'éventuelles autres études et l'AIR approfondie ont été complémentaires. Cela vaut par exemple pour les cas des AIR sur la révision du droit des faillites et sur le marchés publics. Aussi pour l'AIR approfondie sur l'efficacité énergétique la valeur ajoutée substantielle de l'AIR approfondie n'est pas évidente au lecteur du rapport.

⁴⁹ Un lien à la VOBU – tout comme aux « Lignes directrices applicables à la réglementation des marchés financiers » du Département fédéral des finances – est ainsi affiché sur le site Internet de l'AIR approfondie comme une forme d'application sectorielle (voir <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/index.html?lang=fr>).

⁵⁰ Le déploiement de ressources réel relatif au contenu et à l'organisation des AIR a cependant été vraisemblablement plus important pour les offices que pour le SECO, avec l'exception de l'AIR sur l'efficacité énergétique.

sur le droit de faillites et sur la loi sur les marchés publics ont vu la section Analyse de la réglementation du SECO jouer un rôle plus défilé, la relève étant prise par d'autres directions du SECO. Dans deux cas (sur REACH et la politique climatique après 2012), la direction générale et le financement des travaux ont été pris par l'OFEV.

La collaboration des offices impliqués entre eux et presque toujours celle avec les consultants mandatés sont jugées comme très bonnes. En général, les offices se sont montrés accommodants à l'idée de conduire une AIR approfondie en collaboration avec la section Analyse de la réglementation du SECO. Dans certains cas, les offices disposaient auparavant d'analyses plus ou moins approfondies. Pour les dossiers sur le droit des faillites, l'efficacité énergétique et les marchés publics, par exemple, des études antérieures avaient été mandatées, sans qu'il s'agisse d'AIR approfondies. Grâce à l'AIR approfondie, l'évidence et l'analyse économique supportant les propositions ont été mises en valeur de façon différente (cf. la discussion sur les différents modes d'utilisation ci-dessous).

Le rôle de la section Analyse de la réglementation du SECO est généralement apprécié très positivement. Cela surtout pour le support méthodologique, les compétences et l'expérience avec l'instrument que la section apporte, car souvent l'AIR sous la forme d'une AIR approfondie n'était pas nécessairement connue par les partenaires dans les offices. De même la neutralité « technique » que la section a montré vis-à-vis des enjeux des différents dossiers a été très considérée. Lorsqu'elle peut déployer ses ressources et elle a du temps à disposition, donc, la section arrive à compenser le manque d'un appareil de soutien très développé pour le *capacity building* de l'AIR qui comprenne aussi des lignes directrices développées pour les offices et un programme de formation adéquat sur l'AIR. Par contre, si l'implication de la section Analyse de la réglementation dans une AIR approfondie est indirecte, la conduite de l'analyse semble être beaucoup moins standardisée et structurée.

Cette évaluation révèle, néanmoins, une certaine confusion des interviewés à propos du rôle du SECO : parfois, le fait que des « branches » différentes du SECO sont intervenues dans le processus AIR suscite des doutes sur leurs réelles responsabilités et sur leurs agendas. Clairement, l'AIR approfondie est, et est vue comme, un outil du SECO, et le fait que celui-ci a plusieurs traditions, héritages et âmes à son intérieur (y compris la section plus neutre Analyse de la réglementation) peut déconcerter les autres acteurs à propos de l'attitude à prendre vis-à-vis de l'instrument. La fonction de la section, en particulier, est respectée et légitimée par le professionnalisme et la compétence de son staff plus que pour son appartenance organisationnelle au SECO.

Il faut ajouter que la disponibilité des autres offices fédéraux dépend aussi souvent du fait que le SECO assure la couverture d'une partie des coûts liés aux AIR approfondies. Cet aspect a été mentionné souvent par les interviewés. Le cofinancement du SECO a permis de dépasser des contraintes financières effectives, qui autrement auraient peut-être empêché l'élaboration d'analyses pour soutenir la proposition. Cette pratique peut jouer un rôle pour dépasser certaines barrières entre les offices, mais elle porte également le risque que le rôle du SECO soit alors encore plus enchevêtré, son but étant simplement d'« aller

faire les AIR dans les autres administrations » sans que celles-ci aient une véritable répercussion sur les décisions à prendre.

Sous-traitance à des consultants externes

Dans six de neuf cas on a eu recours à des consultants externes :

	2.2. Consultants externes
Directive MSST (2007-01)	NON
Entraves techniques au commerce (2007-02)	NON
REACH (2007-03)	OUI
Droit des faillites (2008-01)	OUI
Epidémies (2008-03)	OUI
Energie (2008-04)	NON
Politique climatique (2008-05)	OUI
Marchés publics (2009-01)	OUI
Numéro ID entreprises (2009-02)	OUI

Cela est en général perçu par les interlocuteurs dans et à l'extérieur de l'administration comme un facteur positif, pour une série de raisons, y compris:

- *indépendance* – L'analyse externe est considérée comme indépendante et professionnelle et ceci augmente la crédibilité de l'étude, surtout auprès des parlementaires. La sous-traitance évite de donner l'impression que le SECO et/ou l'office fédéral responsable soient considérés comme « juges et parties en cause » dans le processus AIR.
- *ressources personnelles* – Les ressources en personnel que les offices fédéraux peuvent mettre à disposition pour effectuer une AIR approfondie ont été, jusqu'à présent, limitées. De plus, beaucoup des personnes interrogées se sont exprimés aussi sur la disponibilité limitée de personnel adéquatement spécialisé pour élaborer des aspects particulièrement techniques. L'externalisation des analyses est censée combler ces déficits.
- *processus* – La sous-traitance permet de mieux clarifier les rôles entre les offices et facilite une meilleure coopération pour développer une ligne commune à l'égard du consultant. Elle permet aussi d'avoir une programmation plus précise et un meilleur respect des échéances.

Cette pratique helvétique n'est pas habituelle au niveau international, et elle n'est pas non plus promue activement par exemple par l'OCDE. L'UE externalise certains aspects de ses analyses mais garde le contrôle sur l'ensemble du processus. Une raison est que le détachement entre les fonctions de l'élaboration et rédaction de la proposition d'un côté et l'AIR de l'autre ne favorise pas les effets « pédagogiques » qu'il y aurait si l'AIR était conduite par l'administration elle-même. Par la sous-traitance de la plupart des AIR et des analyses élaborées il peut se produire non seulement un clivage entre celui qui rédige la

proposition et celui qui en évalue les impacts, mais aussi un frein dans le processus d'intégration de l'instrument dans la pratique courante des fonctionnaires. Par une telle approche, à long terme ceux-ci risqueraient de devenir des gestionnaires des analyses plutôt que des acteurs responsables de leur contenu.

Groupe d'accompagnement

Par principe l'institution d'un groupe d'accompagnement pour chaque AIR approfondie est envisagée. Les raisons principales de cette approche qui sont mentionnées par les interviewés sont la possibilité de coordonner la position des offices impliqués face aux consultants externes éventuels; l'occasion pour la section Analyse de la réglementation du SECO de soutenir les travaux avec l'expertise méthodologique, si nécessaire; et la nécessité de superviser le processus, les méthodologies et la qualité de l'analyse des AIR.

Dans la pratique, des groupes d'accompagnement ont été institués dans six cas sur neuf. La corrélation entre la sous-traitance de l'AIR approfondie et la présence du groupe d'accompagnement semble exister, même si dans deux cas cela n'a pas eu lieu : pour la révision de la directive MSST un groupe a été créé même si l'AIR était élaborée par la section Analyse de la réglementation, tandis qu'il n'y a pas eu de groupe pour superviser le travail des consultants travaillant sur les marchés publics. La constitution des groupes d'accompagnement n'est donc pas systématique et elle n'est par ailleurs par réglementée ni par le Conseil fédéral ni par des lignes directrices internes du SECO.

	1.6. Mécanismes de contrôle de la qualité
Directive MSST (2007-01)	Par groupe accompagnement
Entraves techniques au commerce (2007-02)	SECO
REACH (2007-03)	Par groupe accompagnement
Droit des faillites (2008-01)	Par groupe accompagnement
Epidémies (2008-03)	Par groupe accompagnement
Energie (2008-04)	SECO, OFEN
Politique climatique (2008-05)	OFEV, SECO
Marchés publics (2009-01)	SECO
Numéro ID entreprises (2009-02)	Par groupe accompagnement

En ce qui concerne la fonction de contrôle de la qualité des AIR approfondies par les groupes d'accompagnement, cette évaluation conclut qu'il y a encore une marge d'amélioration pour augmenter leur efficacité de façon structurelle. Quand ils sont établis (dans deux tiers des cas examinés), les groupes ne semblent en effet pas disposer d'une structure et de critères sur la base desquels l'on puisse effectuer un contrôle systématique et standardisé. Beaucoup est laissé à l'interaction ponctuelle entre les offices et même aux fonctionnaires, ainsi qu'aux équilibres / déséquilibres de pouvoir et d'intérêts à l'intérieur de l'administration.

Plusieurs personnes interviewées ont mentionné d'autres mécanismes de contrôle de la qualité, outre les groupes d'accompagnement. Ils ont souligné notamment l'action de la

section Analyse de la réglementation du SECO, la consultation interne (« consultation des offices ») et la procédure dite « de co-rapport », selon laquelle un département a la possibilité de sensibiliser l'attention du Conseil fédéral sur des points spécifiques de la proposition ou de la documentation l'accompagnant.⁵¹ Cette évaluation laisse toutefois ouverts des doutes sur la réelle efficacité de ces deux mécanismes aussi, mais on peut souligner que la publication de tous les documents permet également un contrôle externe de la qualité.

La section Analyse de la réglementation du SECO dispose en principe des compétences nécessaires pour un contrôle procédural et, en partie, méthodologique des AIR (SECO, 2003), mais sa dotation en ressources et son poids politique actuels l'empêchent d'intervenir avec plus de poids sur le déroulement du processus et sur le détail techniques des analyses. Par ailleurs, le fait que pas toutes les AIR approfondies suivent de façon complète les cinq points et les autres prescriptions de les directives du Conseil fédéral – et cela pas seulement d'un point de vue formel – suggère que a) ces points ne sont pas toujours considérés comme fondamentaux et/ou b) que le SECO et le groupe d'accompagnement n'ont pas les instruments pour les imposer.

Cette évaluation n'a pas pu établir l'existence et l'application systématique de critères explicites pour le contrôle de la qualité développés spécifiquement pour les AIR approfondies. La section Analyse de la réglementation du SECO a publié des critères qu'elle applique de façon générale aux AIR « simples » (SECO, 2003). Pour ce qui concerne les AIR approfondies, la méthodologie est actuellement en élaboration, considérant que les critères de 2003 sont relativement vagues et superficiels, et visent à un contrôle procédural plutôt que substantiel.

Quant à l'efficacité de la procédure de co-rapport, certaines personnes interviewées admettent que la possibilité est minime que celle-ci soit entamée et qu'un dossier soit revu sur la base d'une AIR approfondie apparemment pas faite correctement ou complètement. Lorsque le dossier atteint la table du Conseil fédéral, il a déjà fait l'objet de plusieurs négociations et accords parmi les offices fédéraux et avec les milieux intéressés principaux, notamment dans le cadre de la procédure de consultation.⁵² Selon les personnes interrogées, l'analyse des impacts économiques fournie par les AIR approfondies serait considérée dans le meilleur des cas comme une valeur ajoutée pour mieux encadrer et structurer le chapitre correspondant du message, mais à ce stade-là l'AIR n'aurait pas de poids suffisant pour arrêter la machinerie. En outre, aucun office ne serait prêt à s'attaquer au dossier sur cette base seulement. En ce qui concerne les AIR « simples », la section Analyse de la réglementation du SECO a souvent pris position pendant la phase de consultation des offices⁵³ sur la qualité des chapitres sur les implications économiques. Ces démarches ont souvent amené à une reconsidération de la présentation des impacts économiques, mais pas nécessairement à un approfondissement des analyses économiques correspondantes.

⁵¹ Voir http://www.admin.ch/ch/fr/rs/172_010_1/a5.html.

⁵² Voir <http://www.admin.ch/ch/fr/gg/pc/index.html>.

⁵³ Voir http://www.admin.ch/ch/fr/rs/172_010_1/a4.html.

Par ailleurs la Décision du Conseil fédéral relative à l’AIR approfondie ne prévoit pas la rédaction à intervalles réguliers de rapports sur le déroulement et la performance du système des AIR approfondies. La fonction de surveillance et les mécanismes d’*accountability* internes sont donc encore à développer.

Ressources

En ce qui concerne les ressources mises à disposition pour compléter les neuf AIR approfondies examinées, les indications des interviewés suggèrent qu’en général les ressources financières sont adéquates. Typiquement une étude AIR mandatée à des consultants externes coûte entre 50'000 et 100'000 francs suisses. Dans certains cas, plusieurs études ont été mandatées.

	2.4. Ressources personnelles	2.5. Ressources financières	2.6. Jugement du niveau des ressources
Directive MSST (2007-01)	ca. 60 jours de travail (SECO) ; ressources groupe accompagnement (SECO, SUVA)	Aucune étude externe	Adéquates
Entraves techniques au commerce (2007-02)	Pas chiffrées	Aucune étude externe	Entre inadéquates et suffisantes
REACH (2007-03)	Importantes (OFEV et OFSP), moyennes (SECO)	Etude externe (financée par l'OFEV)	Suffisantes et adéquates (OFEV, OFSP), à peine suffisantes (SECO)
Droit des faillites (2008-01)	Pas chiffrées	Trois études externes (financement : 75% SECO, 25% OFJ)	Adéquates
Epidémies (2008-03)	Importantes	Deux études externes (financement : 50% par OFSP, 50% par SECO)	Adéquates (financières), entre suffisantes et serrées (humaines)
Energie (2008-04)	Relativement limitées pour l’AIR approfondie	Aucune étude externe	Ressources personnelles entre serrées et adéquates
Politique climatique (2008-05)	Pas chiffrées	Plusieurs études externes (financées par l'OFEV).	Suffisantes et adéquates (soit OFEV, soit SECO)
Marchés publics (2009-01)	Pas chiffrées	Etude externe (financée par le SECO)	Suffisantes
Numéro ID entreprises (2009-02)	40 jours de travail (OFS)	Etude externe (financement : 50% par OFS, 50% par SECO)	OFS : Ressources humaines adéquates, financières pas suffisantes. SECO : Pas adéquates selon un interviewé, adéquates selon un autre.

Il semble y avoir un manque de ressources humaines – surtout au SECO – dans l’exécution des responsabilités qui lui sont confiées dans le contexte de l’AIR approfondie. La section Analyse de la réglementation du SECO en particulier n’est pas suffisamment équipée pour garantir l’exécution des charges qui en principe devraient être propres à une unité de coordination et de contrôle d’un système AIR.

En principe, cette section doit être le cœur du système des AIR approfondies. Dans sa Décision du janvier 2006 introduisant l’AIR approfondie, le Conseil fédéral a pris connaissance que le DFE envisageait un pensum de quatre postes additionnels pour couvrir les fonctions nouvelles.⁵⁴ Pendant les années 2006-2009, les effectifs de la section Analyse de la réglementation du SECO ont augmenté de 1.9 à 2.9 unités, mais on est ensuite revenu à la situation antérieure tout en complétant au besoin par un stagiaire temporaire. Pendant la période couverte par cette évaluation (2007-2009), la section estime avoir eu à disposition l’équivalent de 1,3 personne à temps plein pour toute fonction liée à l’évaluation de la réglementation, y compris la supervision des offices fédéraux dans le cadre des AIR « simples ». Pour les années 2011-2013, la section devra en plus gérer le programme de mesure des coûts de la réglementation pour les entreprises, sans ressources supplémentaires.⁵⁵ Par conséquent, une réduction effective des ressources personnelles et financières à disposition des AIR est à envisager.

A titre comparatif, au sein de la Commission européenne, l’équipe du Secrétariat général dédiée à l’AIR, qui sert aussi de support à l’IAB, est composée de 7-8 fonctionnaires.⁵⁶ A cela, il faut ajouter le personnel dédié aux évaluations d’impacts dans les services de support AIR des différentes DGs, ce qui amène le total des ressources déployées par la Commission pour la coordination et le contrôle des AIR à plus de 20 unités temps plein-équivalentes. A ceci s’ajoute une vingtaine de fonctionnaires qui sont formés chaque année et intègrent les unités de support des DGs.⁵⁷ Il faut souligner à ce propos que la Commission européenne a produit entre 80 et 120 analyses d’impact chaque année depuis 2003.⁵⁸

En Allemagne, un total de 20-25 d’équivalents plein-temps sont responsables du contrôle des évaluations faites sur les propositions législatives⁵⁹ dans le gouvernement fédéral. Cela correspond à une moyenne de 1,5-2 unités temps plein-équivalentes dans chacun des 13 ministères fédéraux. Dans la Chancellerie fédérale 11 fonctionnaires travaillent sur les charges administratives et deux sur les analyses de durabilité. Le personnel qui soutient les huit membres du *Normenkontrollrat* consiste en 10 collaborateurs. Il est estimé que quelques 200 AIR sont produites en moyenne par an en Allemagne.⁶⁰

⁵⁴ Ce montant incluait les ressources nécessaires pour donner suite aux nouvelles obligations du Forum PME, notamment l’information du Parlement.

⁵⁵ Cette tâche suit la Décision du Conseil fédéral de donner suite aux postulats Fournier et Zuppiger déposé en juin 2010. Voir http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20103429 et http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20103592, respectivement.

⁵⁶ Voir http://ec.europa.eu/staffdir/plsql/gsys_www.guide?pLang=EN&pId=2765.

⁵⁷ Celles-ci sont des estimations non officielles recueillies par l’auteur dans le cadre de cette évaluation auprès du Secrétariat général de la Commission. Elles ne se réfèrent pas au nombre total des quelques 250-300 qui incluent aussi les fonctionnaires de la Commission qui rédigent et contribuent aux analyses.

⁵⁸ Voir http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2010_en.htm.

⁵⁹ Cela inclut les analyses des charges administratives (*Informationskosten*), qui se basent exclusivement sur la méthode du *Standard Cost Model* (SCM). Ces analyses sont distinctes des AIR, même si elles sont censées s’étendre bientôt aux coûts de conformité (*Erfüllungsaufwände*) aussi, en se rapprochant plus à des AIR. Ces analyses n’incluent non plus celles sur la durabilité (*Nachhaltigkeitsprüfung*).

⁶⁰ Celles-ci sont des estimations non officielles recueillies par l’auteur dans le cadre de cette évaluation auprès du Ministère fédéral de l’Intérieur allemand.

6.3. Types et contenu des AIR (*output*)

Comme mentionné auparavant, les types d'analyse élaborés dans les neuf cas examinés (plus que leur format) varient considérablement. Cela rend difficile la comparabilité des AIR approfondies.

Les cinq points d'analyse

La plupart des AIR (sept sur neuf) suit le modèle des directives du Conseil fédéral du 15 septembre 1999 et elle couvre les cinq points d'analyse qui y figurent. Quand le modèle est suivi, suffisamment d'attention est normalement donnée aux questions relatives à la nécessité de l'intervention de l'Etat; à la description du scénario de base (respectivement de l'option *no action*); à l'identification des catégories d'acteurs concernés; et à l'analyse des impacts sur l'économie dans son ensemble. Moins régulières sont la description approfondie du problème et celle des aspects liés à l'exécution. L'importance de ce dernier volet est faible, même s'il fait partie intégrale des cinq points d'analyse. Les options alternatives sont identifiées et analysées dans six cas sur neuf. Deux AIR recommandent une option spécifique (une troisième, celle sur la révision de la LETC, le fait seulement dans le cadre d'un cas d'étude).

	Directive MSST (2007-01)	Entraves techniques au commerce (2007-02)	REACH (2007-03)	Droit des faillites (2008-01)	Epidémies (2008-03)	Energie (2008-04)	Politique climatique (2008-05)	Marchés publics (2009-01)	Numéro ID entreprises (2009-02)
3.2. Conformité avec les cinq points de l'AIR ⁶¹	OUI	NON	OUI	NON	OUI	OUI	OUI	NON	OUI
3.3. Description du problème	approfondie	relativement superficielle	approfondie	superficielle	approfondie	pas de description	approfondie	approfondie	approfondie
3.4. Nécessité de l'intervention de l'état (AIR point 1)	OUI	OUI (message), NON (documentation)	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
3.5. Scénario de base / Option « no action »	NON / OUI	OUI / OUI	OUI / OUI	OUI / NON	OUI / OUI, partiellement	NON / NON	OUI / OUI	NON / NON	OUI / OUI, formellement
3.6. Identification / analyse des options (AIR point 4)	NON / NON	NON / NON	OUI / OUI	OUI / NON	OUI / OUI	OUI / OUI	OUI / OUI	NON / NON	OUI / NON

⁶¹ Les points de l'AIR se réfèrent aux cinq points indiqués dans les directives du Conseil fédéral du 15 septembre 1999.

3.7. Catégorie d'acteurs : Identification / Analyse (AIR point 2)	OUI / OUI, cat. entreprises différentes	OUI (message) / OUI	OUI / OUI	OUI (général) / NON	OUI / OUI	OUI / OUI	OUI / OUI	NON / NON	OUI / OUI
3.8. Analyse impacts (économie dans son ensemble) (AIR point 3)	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	NON	OUI
3.14. Aspects de l'exécution (AIR point 5)	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI	OUI	NON	OUI

Les impacts analysés et les méthodologies appliquées

Les AIR examinées ont considéré et analysé essentiellement les impacts économiques, tandis que les aspects sociaux (dans quatre cas sur les neuf considérés) et environnementaux (trois cas) reçoivent moins d'attention.⁶² Cela est compréhensible si l'on considère l'origine et le but de l'AIR approfondie, qui est définie en premier lieu comme un instrument pour l'analyse économique du droit.

En ce qui concerne les méthodologies et le degré de quantification des impacts, on remarque que les AIR ont parfois adopté les méthodologies classiques, par exemple l'analyse coûts-bénéfices, ou l'analyse de sensibilité. Aussi, les AIR parfois reportent des données reprises d'études antérieures, sans entrer dans le détail des méthodologies utilisées originellement ni des résultats obtenus. La quantification des impacts n'est pas systématique et paraît être liée à la difficulté de l'acquisition des données. Dans le cas de la révision de la loi sur les entraves techniques au commerce, la description d'une option alternative est contenue dans le message mais pas dans le rapport AIR. Dans le cas de la révision de la loi sur les marchés publics, l'AIR ne reporte pas d'informations sur les options ni sur les impacts analysés. Cela ne permet pas de prendre connaissance d'éventuelles quantifications des impacts. Dans une certaine mesure cette constatation se heurte aux objectifs déclarés de l'AIR, à savoir l'amélioration des analyses des impacts économiques. Ceci dit, un certain nombre d'experts et de « destinataires » interviewés dans le cadre de cette évaluation déclarent que les politiciens seraient davantage intéressés à recevoir des estimations des ordres de grandeur des impacts fiables et basées sur des raisonnements cohérents plutôt qu'à avoir des calculs très sophistiqués mais dérivés d'hypothèses relativement floues.

⁶² Dans quatre des neuf cas, les effets environnementaux sont absents ou marginaux (directive MSST, droit des faillites, épidémies, IDE).

	3.10. Evaluation des impacts non économiques	3.11. Méthodes d'analyse ⁶³	3.12. Quantification (coûts / bénéfices)
Directive MSST (2007-01)	OUI, sociaux	CBA et SCM (mais pas dans leur interprétation complète) ; SensA	Toujours / Pas tous ceux mentionnés
Entraves techniques au commerce (2007-02)	NON	Régressions économétriques (AIR, p.27)	Certains / Certains
REACH (2007-03)	OUI, soc. + env.	CBA	Certains / NON
Droit des faillites (2008-01)	OUI, sociaux	N/A	Certains / Certains
Epidémies (2008-03)	OUI, sociaux	CBA	Toujours / Toujours
Energie (2008-04)	OUI, environ.	N/A	Certains / Certains
Politique climatique (2008-05)	OUI, soc. + env.	CBA, CEA, SensA (VOBU)	Presque tous / presque tous
Marchés publics (2009-01)	NON	Effizienzfrontanalyse ou Daten-Enthüllungsanalyse (AIR, p.51)	NON / NON
Numéro ID entreprises (2009-02)	NON	CEA et SensA	Certains / NON

6.4. Transparence, publication et diffusion de l'AIR (*impact*)

Publication des rapports

Le système des AIR approfondies a introduit un important élément organisationnel qui contribue à augmenter la transparence de l'administration fédérale. Tous les rapports des AIR approfondies sont publiés sur un seul site Internet. Cela est un facteur innovateur dans l'administration fédérale et constitue une bonne pratique internationale. Grâce au site dédié aux AIR approfondies géré par le SECO, il est plus facile de voir et d'accéder aux études élaborées par le gouvernement pour accompagner ses propositions législatives et réglementaires. Bien qu'il soit clairement le portail de référence, le site ne fait pas le lien avec d'autres documents importants, tels les éventuels rapports de la procédure de consultation publique relative au dossier, se contentant souvent de publier le rapport final accompagné de l'article paru dans *La Vie économique*, si celui-ci est disponible. Le but serait à cet égard d'exploiter au maximum le potentiel informatif d'un unique point d'accès au système de l'AIR approfondie. A présent, les messages et la documentation sur les différentes phases du processus sont à chaque fois publiés sur les sites Internet des offices fédéraux responsables. Ici aussi, il y aurait peut-être une marge pour augmenter la publicité de l'instrument.

Le point de la transparence et de la participation semble être particulièrement cher aux milieux intéressés interviewés, tandis que certains fonctionnaires se sont prononcés plutôt pour un instrument qui soit exclusivement interne à l'administration. La Décision du Conseil fédéral de janvier 2006 ne tranche pas sur le sujet. On peut discuter si une approche est

⁶³ Ceci indique si des méthodes spécifiques ont été utilisées, par exemple *Cost-Benefit Analysis* (CBA), *Cost-Effectiveness Analysis* (CEA), *Standard Cost Model* (SCM) et analyse de sensibilité (SensA).

meilleure que l'autre – cela dépend en grande partie aussi des raisons pour lesquelles on veut conduire une AIR. Le processus de consultation publique au niveau fédéral est établi et il joue un rôle essentiel dans la formulation et l'acceptation des propositions législatives (Klöti et al., 2006; Sager/Rissi, 2009). Il n'en demeure pas moins que dans le cadre de plusieurs des AIR examinées les milieux intéressés et des experts ont été contactés pendant la phase de collecte et/ou de validation des données. Plus rare a été par contre leur implication dans les discussions sur les hypothèses et les méthodologies à appliquer. Cette évaluation n'a pas identifié de tendance générale à ce propos. Dans deux cas (l'AIR sur la directive MSST et celle sur REACH), des milieux intéressés ont été invités à participer aux groupes d'accompagnement. Autrement, leur implication n'est pas prévue dans la procédure des AIR approfondies, mais elle est assurée dans le cadre de la procédure de consultation.

Transparence à l'intérieur de l'administration

La question de la transparence de la procédure des AIR approfondies à l'intérieur de l'administration fédérale est peut-être plus surprenante, si on compare les pratiques internationales. Les offices fédéraux prennent connaissance de l'intention d'entamer une analyse approfondie au plus tard lors de la discussion des objectifs annuels du Conseil fédéral. Cette évaluation montre toutefois que les travaux relatifs à plusieurs des AIR prises en examen sont en pratique restés limités aux offices directement concernés.

Cela s'explique en partie par le fait que la Décision même du Conseil fédéral instituant l'outil souligne le caractère « bilatéral » de l'AIR approfondie, qui implique une conduite conjointe de l'office responsable et du SECO (cf. Point 2.2 de la Décision). Mais cette double responsabilité des travaux n'exclut pas forcément que d'autres parties de l'administration soient informées et puissent intervenir, si elles le souhaitent, sur le déroulement des travaux. Comme déjà remarqué auparavant dans ce rapport, le partage d'information contribuerait non seulement à enraceriner davantage l'AIR approfondie dans le substrat administratif et augmenter la légitimité de l'instrument, mais aussi à enrichir le processus de collecte et validation des données.

Un autre aspect relatif à la communication interne de l'instrument qui a été soulevé par certains interlocuteurs concerne l'ambiguïté du terme même « analyse d'impact de la réglementation ». Cette dénomination serait en quelque sorte artificielle, « importée » de la terminologie de l'OCDE, et le Guide pour l'élaboration de la législation fédérale (Guide de la législation) édité par l'OFJ ne prévoit pas explicitement la notion d'AIR.⁶⁴ Cependant la notion est utilisée couramment et les termes AIR et analyse proprement dite des « impacts économiques » sont implicitement considérés comme des synonymes. Ni le Conseil fédéral ni le SECO n'ont clarifié la relation entre les deux, et cela pourrait donner lieu à des malentendus et des réticences à appliquer l'instrument.

⁶⁴ Cela est évident dans la version allemande du *Guide*, où on parle de *prospektive Evaluation*, de *Wirkungsanalyse* et de *Rechtsfolgenabschätzung*, et non pas de *Regulierungsfolgenabschätzung* (OFJ, 2007, Chiffre 245).

Diffusion active des rapports

La diffusion active des AIR approfondies (au-delà de leur publication sur le site Internet du SECO) semble être assez satisfaisante, dans le sens qu'un résumé de leur contenu et du contexte dans lequel elles se situent est souvent donné par les articles de *La Vie économique*. Cela a été le cas pour sept des neuf AIR. Ce magazine constitue probablement le canal d'information plus important à disposition du SECO à présent. Il jouit d'une très haute visibilité et réputation, et les milliers de copies distribuées pour chaque édition contribuent certainement à diffuser les résultats des AIR et à sensibiliser les milieux intéressés à l'existence de l'outil. Cela est renforcé aussi par la page électronique du magazine qui offre un lien direct au sujet de l'analyse de la réglementation, notamment par l'onglet « Test PME ». ⁶⁵

Toutefois il faut souligner que les articles dédiés aux AIR approfondies publiés dans *La Vie économique* ne paraissent pas nécessairement aux moments cruciaux du processus décisionnel, lorsqu'une plus large prise de connaissance des résultats des AIR pourrait contribuer à augmenter l'impact potentiel des AIR sur le processus décisionnel. Ce volet-ci reste relativement limité. Autrement dit, la diffusion des AIR par le biais de *La Vie économique* est une valeur ajoutée importante dans la stratégie d'information du public sur les dossiers et pour la communication de l'instrument, mais elle ne peut et ne doit pas être considérée en relation avec les enjeux de la prise de décision. En reprenant la terminologie utilisée pour décrire les modes d'usage des AIR (cf. la Section 6.5 ci-dessous), on peut affirmer que la diffusion par le biais de *La Vie économique* n'influence pas la dimension instrumentale des AIR, mais plutôt la dimension informative et la dimension stratégique.

Des communiqués de presse sont souvent émis lors de l'adoption du message du Conseil fédéral, mais ils ne mentionnent pas directement les AIR. Par ailleurs, le SECO et les offices fédéraux responsables ne vont généralement pas au-delà d'une diffusion *a minimis*, c.-à-d. de l'envoi des rapports AIR aux experts qui ont été impliqués dans le processus. Une diffusion plus large (au Conseil fédéral ou au Parlement) avait été envisagée mais avait été rejetée lors du développement des AIR approfondies en 2006. Il faut souligner que plusieurs des interviewés ne savaient pas que l'AIR avait été publiée (ou même faite), même s'ils se considèrent comme des acteurs proches du dossier en question.

Aussi pour ces raisons-là, peut-être, le débat généré par et autour des AIR approfondies reste limité. Le fait qu'il n'y a pas beaucoup d'objections aux analyses faites ni de prises de position publiques, même indirectes, semble être dû plus au manque de connaissance véritable des rapports qu'à un degré d'acceptation de leurs résultats et du processus.

⁶⁵ Voir <http://www.dievolkswirtschaft.ch/fr/kmu-test/>.

	4.2. Diffusion active ⁶⁶	4.3. Objections ⁶⁷	4.4. Prises de position ⁶⁸
Directive MSST (2007-01)	OUI	Limitées	NON
Entraves techniques au commerce (2007-02)	OUI	NON	OUI
REACH (2007-03)	OUI	NON	OUI
Droit des faillites (2008-01)	OUI	NON	OUI
Epidémies (2008-03)	OUI	NON	Pas directement sur l’AIR
Energie (2008-04)	NON	NON	Pas directement sur l’AIR
Politique climatique (2008-05)	OUI	OUI	Pas directement sur l’AIR
Marchés publics (2009-01)	OUI	NON	Pas directement sur l’AIR
Numéro ID entreprises (2009-02)	OUI	NON	Pas directement sur l’AIR

6.5. Utilisation et implications des AIR approfondies (*outcome*)

Bien que le nombre des cas d'étude soit limité, cette évaluation a mis en relief une grande variation des modes d'utilisation des AIR approfondies examinées.⁶⁹ Avant toute considération sur le sujet, le lecteur doit garder à l'esprit trois considérations préalables importantes:

- D'abord, le jugement sur chaque cas (et d'autant plus sur les neuf cas dans leur totalité) ne peut être que subjectif – soit de la part des interviewés qui donnent leur perception (parfois en commentant sans s'apercevoir qu'ils se réfèrent à une des possibles utilisations), soit de la part de l'évaluateur.
- Deuxièmement, la frontière entre un mode d'utilisation et un autre est parfois très labile et floue, et il est difficile d'apprécier si l'un influence l'autre et comment. Certainement, une utilisation n'exclut pas d'autres (cela tient au type mais aussi à l'intensité de l'utilisation).
- Finalement, les attributs « bas », « moyen » et « haut » relatifs à l'intensité des différents modes d'utilisation sont dépourvus de toute connotation normative. Si par exemple la dimension procédurale d'une AIR a été jugée « haute », cela ne dénote pas

⁶⁶ Ceci indique si l'AIR a été envoyée activement à d'autres organes / associations / institutions, ou s'il y a eu une information à la presse active, ou par un article dans la revue *La Vie économique* (LVE) – au-delà de sa publication online.

⁶⁷ Ceci indique si l'AIR a déclenché un débat (autour des résultats, de la méthodologie et/ou du processus), et si l'on a publié des études (contre-analyses) qui ont mis en question l'AIR. Le critère ne concerne pas les « doutes » initiaux soulevés par certaines parties impliquées dans l'AIR (parce qu'elles n'avaient pas connaissance de l'instrument) : ces hésitations ont pour la plupart disparu au cours du processus. « NON » désigne aussi les réponses « pas à ma connaissance » de la part des interviewés.

⁶⁸ Ceci indique si des parties affectées ou informées de l'AIR ont rendu publique leur position sur l'étude.

⁶⁹ Pour une définition de la terminologie utilisée dans le cadre de cette évaluation sur les modes d'utilisations des AIR approfondies, cf. la Section 5.3. de ce rapport.

d'appréciations négatives ni positives, mais elle signifie simplement que la contribution de l'AIR à cette dimension spécifique a été particulièrement grande.

Pas toutes les AIR approfondies n'affichent les mêmes tendances. En général on peut toutefois conclure que le processus sous-jacent (l'organisation des relations entre les acteurs impliqués) et le processus d'analyse (l'approche méthodologique structurée) de l'AIR sont plus appréciés que le contenu véritable des analyses. Avec les termes utilisés dans cette évaluation, l'utilisation procédurale et informative semblent être plus évidentes que l'utilisation instrumentale et, dans une moindre mesure, conceptuelle.

Cela est parfaitement compatible avec certaines des valeurs ajoutées potentielles que l'introduction d'un système AIR entraîne: une rationalisation du processus de préparation des propositions par une plus vaste coordination; une meilleure intégration des politiques; et une légitimité accrue. Mais cela n'implique pas encore que d'autres buts essentiels de l'AIR soient atteints, à savoir un meilleur exposé des conséquences économiques des projets d'actes législatifs fédéraux ainsi qu'une amélioration de l'analyse économique des propositions pour soutenir des politiques pour la croissance économique et la diminution des charges administratives. Dans ce sens, les marques plus basses données par les interviewés à l'utilisation instrumentale et conceptuelle suggèrent que ce but des AIR approfondies n'est pas encore atteint, et/ou qu'il n'est pas jugé nécessairement prioritaire par les acteurs concernés dans le cadre du processus AIR (à ce sujet, cf. aussi les conclusions ci-dessous).

Même si cela n'est pas nécessairement reflété dans les valeurs attribuées par les interviewés qui se sont prononcés à cet égard, cette évaluation suggère que le mode d'utilisation stratégique est le plus utilisé.⁷⁰ Cette conclusion peut surprendre si l'on examine les considérations soulevées par beaucoup des interviewés sur la possibilité d'introduire un instrument dans le système suisse qui promeut des approches *evidence-based*. La prédominance de la recherche du consensus par la consultation, la logique de la concordance, et l'épée de Damoclès du référendum seraient des obstacles clairs à l'AIR (cf. par exemple Sager/Rissi, 2009). Toutefois une haute utilisation stratégique est compatible avec le contexte décrit et elle peut être expliquée si on considère que chaque AIR a été en principe conçue et exécutée *ad hoc*, avec des objectifs spécifiques. Quand on fait des AIR approfondies, on veut les utiliser. On peut donc bien imaginer que les AIR sont considérées, au moins dans certains cas, comme un instrument pour mieux convaincre d'autres acteurs de la justesse de la proposition et des décisions prises.

⁷⁰ Pour cela, comme pour toutes les remarques faites à propos des modes d'utilisation des AIR approfondies examinées, cette évaluation a pris certes en considération les indications (subjectives et de norme pas représentatives) des interviewés. Mais elle se base aussi sur des considérations complémentaires, telles que le niveau de conflit caractérisant le contexte dans lequel l'AIR a été élaborée, ou bien la complexité du dossier. En outre, l'évaluation tient compte de l'analyse systématique et approfondie des rapport finaux.

	5.1. Procédurale	5.2. Instrumentale	5.3. Informative	5.4. Stratégique	5.5. Conceptuelle
Directive MSST (2007-01)	BAS-MOYEN	BAS	MOYEN	HAUT	BAS
Entraves techniques au commerce (2007-02)	MOYEN-HAUT	BAS	BAS	HAUT	BAS
REACH (2007-03)	MOYEN	HAUT	HAUT	MOYEN-HAUT	HAUT
Droit des faillites (2008-01)	BAS	BAS-MOYEN	MOYEN	MOYEN-HAUT	MOYEN
Epidémies (2008-03)	MOYEN	MOYEN	HAUT	MOYEN-HAUT	HAUT
Energie (2008-04)	BAS	BAS	HAUT	BAS-MOYEN	BAS
Politique climatique (2008-05)	MOYEN-HAUT	MOYEN	HAUT	HAUT	HAUT
Marchés publics (2009-01)	BAS	BAS	MOYEN	HAUT	BAS
Numéro ID entreprises (2009-02)	MOYEN	MOYEN-HAUT	HAUT	MOYEN-HAUT	HAUT

Toutefois celles-ci sont des généralisations qui peuvent donner une fausse impression. Sur la base de ces remarques, il ne faudrait pas prendre d'éventuelles mesures pour reformer le système. Les cas analysés sont tellement différents et les sources pour cette analyse tellement hétérogènes et relativement partielles qu'il est suggéré de considérer chaque cas individuellement. A l'occasion, il est certainement possible de se pencher sur l'existence de corrélations internes à chaque cas entre les différents critères d'analyse pour déterminer quelles sont les conditions nécessaires et suffisantes pour que l'impact de l'AIR soit plus important.⁷¹

En ce qui concerne la perspective des « destinataires », les membres des commissions parlementaires et le personnel de leurs secrétariats ne semblent pas nécessairement connaître bien l'instrument, ni les cinq points d'analyse contenus dans les Directives du Conseil fédéral de 1999 (Conseil fédéral, 1999a). Sur la base des entretiens, on conclut que les parlementaires ont tendance à se contenter de recevoir ce qui leur est communiqué dans le cadre des chapitres sur les conséquences économiques des messages du Conseil fédéral, sans s'intéresser particulièrement à la façon avec laquelle l'analyse économique

⁷¹ Par exemple, on pourrait essayer de déterminer si le fait de commencer l'AIR avant la consultation publique et dans un contexte de haut conflit politique ou de grande attention médiatique est susceptible d'amener à une haute utilisation stratégique ou plutôt instrumentale de l'AIR. Ou encore, on pourrait investiguer si la sous-traitance de l'AIR à des consultants externes a des répercussions sur des aspects de la qualité de l'analyse ou du processus. Pour cela, il faudrait procéder à une analyse qualitative comparée (*Qualitative Comparative Analysis, QCA*) (Ragin, 2000; 2008; Maggetti, 2007), ce qui dépasse le cadre de cette évaluation.

est conçue et conduite. La définition et les procédures des instruments utilisés par les offices fédéraux joueraient en rôle minimal. La plateforme pour les discussions sur les impacts économiques reste essentiellement le chapitre sur les conséquences économiques du message. Les analyses de l'administration fédérale seraient vues comme un complément à l'information fournie aux parlementaires par les lobbyistes. Une prise de connaissance plus approfondie des études serait typique par ailleurs des rapporteurs des groupes parlementaires. Selon une personne interviewée, seule une partie très restreinte des parlementaires considérerait donc les chapitres sur les conséquences économiques, mais elle serait une partie représentative des forces politiques dans l'assemblée. Si elles ont la nécessité d'approfondir certains aspects, les commissions demandent des compléments d'information aux offices fédéraux directement sur des points spécifiques, ou elles organisent, elles-mêmes, des auditions avec des experts externes ou des milieux intéressés directement concernés. Toutefois il paraît qu'il serait souhaitable pour le Parlement qu'il y ait davantage d'études structurées et synthétiques, surtout dans la phase des discussions dans les commissions.⁷² Cela faciliterait la tâche à des parlementaires de milice, qui n'ont souvent pas le temps de lire tous les différents rapports, et contribuerait à alléger les débats.⁷³

⁷² Cette distinction est importante. Selon un interviewé, les commissions parlementaires discuteraient les dossiers individuellement, au cas par cas, et donc elles dédieraient plus d'attention aux analyses individuelles. Dans la plénière, par contre, le Parlement considère les dossiers avec une perspective politique plus large et des « maquignonnages » entre les dossiers peuvent se produire. Dans ces conditions, les analyses individuelles joueraient un rôle mineur.

⁷³ Il faut néanmoins souligner que l'investigation de l'usage et de l'impact des AIR dans la phase parlementaire a été dans cette évaluation plus anecdotique qu'il ne l'a été dans la phase de préparation des propositions. Ceci pour une série de raisons, dont: a) le fait que pas tous les projets analysés dans le cadre de l'AIR ont eu un volet parlementaire ou avaient déjà été envoyés au Parlement au moment de la rédaction de ce rapport; et b) la possibilité plus réduite pour l'équipe d'évaluation de conduire des entretiens avec les « destinataires ».

7. Conclusions et recommandations

7.1. Conclusions

La suite du texte résume les points principaux de l'analyse des neuf AIR approfondies en les regroupant afin de répondre aux questions posées par le SECO sur l'appréciation finale du système.⁷⁴ Les conclusions thématisent aussi les recommandations formulées par la Commission de gestion du Conseil National (CdG-N) en mai 2005 et la réponse fournie par le Conseil fédéral dans son Avis de janvier 2006 (Conseil fédéral, 2006b). Cela répond aussi à une question explicite du cahier de charges du SECO.⁷⁵

Quel jugement faut-il apporter sur l'ensemble des AIR approfondies?

Cette évaluation a mis en relief d'importants éléments qui, pris dans leur ensemble, suggèrent que des fondements existent pour considérer les AIR approfondies analysées comme davantage que neuf études individuelles. Ces éléments sont:

- *format unique* – Dans sept des neuf cas, le format standard des directives du Conseil fédéral est respecté et les cinq points d'analyse sont utilisés. Il y a donc un format de départ commun et une base claire pour la standardisation de l'approche.
- *coordination interne* – Une fois l'AIR lancée, la coordination entre les offices fédéraux est jugée déjà maintenant en générale bonne, et la collaboration est considérée comme très bonne. Il y a donc un fondement robuste sur lequel on peut construire des relations interdépartementales potentiellement plus institutionnalisées pour l'élaboration des analyses d'impact.
- *jugement d'ensemble* – Quand l'AIR est achevée, le jugement du processus de l'AIR est souvent positif de la part de ceux qui en ont été impliqués. Les avantages apportés par certaines caractéristiques de l'AIR approfondie sont reconnus aussi par les offices qui disposent d'autres instruments analytiques. On constate donc que les démarches prises dans le cadre d'une AIR approfondie apportent des bénéfices reconnus et qu'elles constituent une valeur ajoutée pour le processus décisionnel. Cela ouvre la possibilité de considérer une équivalence voire une harmonisation des différents outils qui existent actuellement pour analyser *ex ante* les conséquences des actes législatifs proposés.
- *learning* – On peut constater une courbe positive d'apprentissage qui se profile, du moins dans des parties circonscrites mais importantes de l'administration et pour certains aspects du processus. La gestion des dossiers AIR et leur développement méthodologique en particulier ont été améliorés considérablement au cours des années et grâce aux expériences faites. Ceci est valable clairement pour la

⁷⁴ Cf. Section 2.6 du cahier des charges du SECO.

⁷⁵ Cf. Section 2.6 du cahier des charges du SECO. Il va de soi que le système des AIR approfondie reflète directement les démarches envisagées par le Conseil fédéral, tandis que les conclusions de la CdG-N sont des recommandations pas contraignantes.

performance de la section Analyse de la réglementation du SECO, qui a développé et garanti une expertise et un professionnalisme remarquables en dépit de ressources très limitées. D'autres offices ont apparemment bénéficié de leurs expériences avec les AIR approfondies, notamment l'OFSP. Il y a donc des bases pour étendre le *learning* à une échelle plus vaste d'acteurs et de dimensions du processus AIR.

- *centre d'expertise* – On constate qu'un système qui vise la diffusion d'un modèle procédural et méthodologique à l'intérieur de l'administration nécessite un acteur de référence. Ce dernier élément est à considérer dans son double volet : La section Analyse de la réglementation est reconnue comme le centre d'expertise et de coordination de l'outil, mais elle est aussi catégorisée comme une unité du SECO promouvant une approche bien définie de l'évaluation d'impact (notamment, l'analyse approfondie des impacts économiques). Cela peut créer des ambiguïtés entravant le système (cf. ci-dessous).

Cependant l'évaluation montre de façon également claire que les AIR approfondies sont conçues en grande partie spécialement pour chaque dossier. Le fait qu'elles ont été faites « sur mesure », ce qui en soi ne porte pas de préjudice à un système AIR établi, semble affaiblir à ce stade le système en vigueur. La section Analyse de la réglementation du SECO applique dans sa pratique six critères principaux pour identifier les dossiers pouvant faire l'objet d'une AIR approfondie.⁷⁶ Cette démarche est à saluer et elle témoigne de la volonté et de la compétence de la section de rendre l'approche de (pré-)sélection des AIR le plus systématique possible. Cette évaluation n'a pas pu établir si les critères ont été appliqués systématiquement et entièrement sur tous les projets législatifs, au-delà de la présélection. Les différences observées dans ce qui est considéré chaque fois une « AIR approfondie » sont assez marquées et on peut se poser la question de savoir si cette hétérogénéité est favorable aux efforts pour introduire et enraciner l'instrument. Dans le domaine de la réforme de la réglementation, le dicton « unité dans la diversité » pourrait ne pas toujours donner ses fruits.

En ce qui concerne le type et la qualité des analyses, il ne semble pas que les AIR approfondies plus récentes soient nécessairement de meilleure qualité ou qu'elles aient eu plus d'impact que les premières. Certes, les offices fédéraux ont jusqu'à présent eu très peu d'occasions de se familiariser avec l'instrument, vu le nombre très réduit d'AIR approfondies exécutées, et cela empêche de voir une courbe d'apprentissage en terme d'exécution des AIR. Le système doit certainement encore faire ses preuves en ce qui concerne cet aspect. La pratique indiquera si les bons résultats déjà obtenus et futurs sont dus plutôt à des conditions idéales et à des contributions personnelles spécifiques, ou bien à un système de support favorable au développement de l'instrument. Cette évaluation constate que les acteurs semblent être de plus en plus conscients de l'existence de l'outil « AIR » et ils sont en train d'apprendre ce qu'il est, ce qu'il implique, et quelles conséquences il a sur leur façon de travailler. Toutefois leurs expériences et ces moments d'apprentissage sont plutôt ponctuels et ne dérivent pas encore d'une structure établie, par

⁷⁶ Ces critères sont l'importance économique du dossier; l'importance de la dimension réglementaire du dossier; la marge de manœuvre réglementaire; la pertinence temporelle; l'existence d'études analytiques antécédentes; et la pertinence méthodologique (cf. Section 3.3. ci-dessus).

exemple par des programmes de formation conséquents et par l'accès à du matériel de support (manuel AIR ou lignes directrices AIR) adéquatement développés.⁷⁷

Par ailleurs, de l'analyse des neuf AIR approfondies faisant l'objet de cette évaluation on déduit qu'il n'y a pas encore de mécanismes standardisés pour le contrôle de la qualité, du contenu ou du processus des AIR approfondies. Le mécanisme principal – le groupe d'accompagnement – non seulement n'a pas significativement évolué, mais il n'a pas été systématiquement déployé pendant la période 2007-2009. La section Analyse de la réglementation du SECO, de son côté, a vu ses possibilités d'intervention partiellement limitées par des contraintes de ressources. Tout cela n'a pas permis jusqu'à présent d'établir une base de référence (*benchmark*) pour le système. Il semble qu'il a paru, dans certains cas, plus important de produire des AIR approfondies plutôt que de veiller à ce que les analyses produites soient d'une certaine qualité, équivalentes et cohérentes entre elles.

Un processus de diffusion semble avoir été lancé à l'intérieur de l'administration fédérale. Ce processus est surtout favorisé par les acteurs qui ont été impliqués dans une ou dans plusieurs des AIR approfondies. Toutefois pour diverses raisons (ressources limitées investies jusqu'à présent, conception même de l'instrument et de sa diffusion), il ne semble pas y avoir un écho similaire et aussi puissant au-delà de ces cercles de personnes / offices (Encadré 3). D'abord, une stratégie structurée de communication et de formation sur l'outil (sur ses éléments distinctifs et les implications de son application sur la gestion du processus décisionnel), avec prioritairement le support d'une gestion et d'un engagement politique adéquats, semble (encore) manquer dans l'administration fédérale. Ensuite, pendant la période examinée le système des AIR approfondies a pivoté autour d'un nombre réduit d'acteurs impliqués de manière institutionnalisée – au-delà de la section Analyse de la réglementation du SECO.

**Encadré 3 : Relation avec la *Recommandation 6* de la CdG-N
Sensibilisation des offices aux Tests-PME**

Dans sa *Recommandation 6*, la CdG-N invitait le Conseil fédéral à sensibiliser davantage les offices fédéraux à l'existence et aux avantages de l'utilisation de l'instrument.

Cette évaluation constate que la stratégie du Conseil fédéral de procéder à des approches « bilatérales » entre le SECO et les offices fédéraux responsables du dossier sujet à l'AIR approfondie peut porter des fruits si elle est soutenue par des ressources adéquates. Cette démarche a assez bien fonctionné grâce aussi à la flexibilité et au professionnalisme de la section Analyse de la réglementation du SECO, qui a su compenser le manque de ressources pour lancer une campagne d'information et de formation sur l'AIR à travers l'administration. Il n'en demeure pas moins que l'approche bilatérale peut s'avérer lente et peu efficace si l'on souhaite améliorer sensiblement la prise de conscience de la nature et l'utilité du système et si l'on veut enraciner les AIR approfondies dans le travail des offices fédéraux.

⁷⁷ Avec les mots de Richard Freeman, dans des cas pareils les acteurs peuvent être considérés comme des « bricoleurs » de *learning*, qui, bien que bien disposés et efficaces, n'arrivent pas à constituer directement un ensemble de compétences cumulées (Freeman, 2007;2008).

Est-ce que les buts de l’AIR approfondie, tels qu’indiqués dans le Manuel AIR, sont atteints ?

En ce qui concerne le premier but indiqué dans le Manuel AIR, à savoir *compléter les bases de décision*, les AIR approfondies examinées ont contribué en général à mieux structurer et à mieux présenter les informations nécessaires pour la prise de décision. La dimension « informative » des AIR est une valeur ajoutée appréciée par les experts interviewés dans le cadre de cette évaluation, et elle est effectivement normalement haute.

Le deuxième but concerne *le renforcement du raisonnement en termes de coûts*. Sous cette perspective aussi, la performance des AIR approfondies est bonne. Les analyses considèrent les impacts économiques en priorité – cela est dans leur nature – et en général les coûts reçoivent plus d’attention et ils sont plus souvent quantifiés que les bénéfiques. Il convient de souligner, néanmoins, que l’intensité de l’analyse des coûts varie de cas en cas, aussi selon le degré d’incertitude relatif à la méthodologie et aux données utilisées. En outre, pas toutes les AIR approfondies ne couvrent de la même façon la série de questions posées par le manuel. Il faut aussi noter que parfois il est difficile de délimiter avec précision la contribution originale d’une AIR approfondie par rapport aux informations récoltées et élaborées par d’autres études précédentes, et/ou parallèles – notamment le Test PME (cf. Encadré 4).

**Encadré 4 : Relation avec les Recommandations 3 et 5 de la CdG-N
Coordination des Tests-PME**

Une des constatations de la CdG-N en 2005 avait été la qualité apparemment basse des Tests-PME et des AIR, et une option recommandée avait été d’intégrer davantage les deux outils (cf. *Recommandations 3 et 5*).

Le Conseil fédéral a pris note de l’appréciation de la CdG-N et concorde avec elle en particulier sur la nécessité d’améliorer la qualité des AIR. Il est de l’avis que l’administration fédérale est en train d’atteindre cet objectif progressivement et il suggère que cela peut être accéléré par une coordination plus intense entre le Forum PME, « titulaire » des Tests-PME avec la Direction de la promotion économique du SECO, et la section Analyse de la réglementation du SECO, responsable des AIR approfondies (Conseil fédéral, 2006:3221). Cette évaluation conclut qu’en général les acteurs impliqués dans les différentes AIR approfondies jugent celles-ci comme développant des analyses de bonne qualité. Cela suggérerait que le système répond de manière adéquate à la recommandation de la CdG-N. L’analyse des cas d’étude indique pourtant que la dimension « conceptuelle » (c.-à-d. l’élaboration de connaissances nouvelles par l’AIR) n’a pas été la dimension principale attribuée aux AIR examinées. De l’évaluation il paraît aussi que les mécanismes introduits pour contrôler les étapes du processus et la qualité des rapports finaux ne se basent pas sur une stratégie de surveillance structurée et standardisée, même si le contrôle technique et méthodologique est en partie garanti par des interventions ponctuelles ou systématiques de la section Analyse de la réglementation du SECO et des experts des offices fédéraux impliqués. L’intégration entre AIR approfondies et tests PME préconisée dans la recommandation 5 n’a pas eu lieu, en particulier pour des questions de ressources.

Troisièmement, les AIR devraient *proposer d'autres pistes*. Les apports des AIR approfondies examinées par rapport à l'identification, l'analyse et la recommandation d'autres options possibles pour atteindre les objectifs fixés divergent. Ces options sont assez souvent identifiées (six fois sur neuf), mais elles sont examinées de manière détaillée dans la moitié des cas seulement. Les rapports recommandent une option préférable dans deux cas uniquement. Comme mentionné plus haut à l'occasion de la discussion sur la valeur instrumentale et en partie sur celle conceptuelle des AIR approfondies, dans la pratique il y a donc encore un certain potentiel d'amélioration pour l'identification et l'analyse d'options alternatives.

Le quatrième but indiqué dans le manuel se réfère à la possibilité, grâce à l'AIR, de *susciter l'adhésion à la réglementation prévue*. Comme l'appréciation de la dimension « stratégique » des AIR approfondies le montre aussi, ce but est généralement atteint par les AIR examinées – du moins si l'on considère la phase de préparation de la proposition. Les rapports AIR sont souvent utilisés par l'administration fédérale pour soutenir une ligne d'argumentation spécifique. Cette évaluation n'a par contre pas pu constater une utilisation stratégique des AIR approfondies aussi intense pendant la phase des débats parlementaires.

L'AIR devrait ensuite *simplifier la procédure de consultation*. Ce cinquième but n'est normalement pas atteint par les AIR approfondies faisant l'objet de cette évaluation. Comme mentionné lors de la discussion sur la dimension procédurale des AIR approfondies, même quand il est synchronisé avec la procédure de consultation, le processus des AIR approfondies n'est pas suffisamment coordonné avec ce dernier (cf. Encadré 5).

**Encadré 5 : Relation avec la *Recommandation 2* de la CdG-N
Déroulement de l'AIR en deux étapes**

Dans sa *Recommandation 2* la CdG-N avait plaidé pour que le Conseil fédéral procède à des AIR en deux étapes. Les résultats d'une première analyse seront à joindre au dossier envoyé en consultation et mis systématiquement à disposition dans le cadre de la consultation des offices, tandis qu'une seconde AIR, si nécessaire, devrait être effectuée en vue de la rédaction définitive du projet de loi.

Cette évaluation conclut que le SECO a suivi jusqu'à présent la réponse du Conseil fédéral aux recommandations de la CdG-N. Bien qu'il reconnaisse la validité de procéder à des analyses d'impact en deux étapes, le Conseil fédéral met l'accent sur le besoin de déployer les rares ressources de façon efficace. Pour cela, il avait annoncé la prioritarisation des AIR approfondies par une limitation de leur nombre (Conseil fédéral, 2006:3218). Cette évaluation suggère que cette démarche n'a pas été suivie pour tous les cas examinés. Non seulement il n'y a pas eu parfois deux AIR approfondies, mais souvent le lien avec la consultation est resté indirect, comme la discussion sur la dimension procédurale des cas examinés l'a documenté.

L'AIR atteint le sixième et dernier but du manuel si elle *fournit des bases en vue d'une évaluation ultérieure*. Les AIR approfondies considérées remplissent en général les critères

de présentation recommandés par le Conseil fédéral, si l'on considère les cinq points d'analyse comme la base de référence pour des évaluations ultérieures. Néanmoins, les AIR approfondies ne fournissent pas systématiquement des informations explicites sur le suivi à donner à l'analyse (par exemple sur comment compléter ou réviser l'analyse sujette à une forte incertitude méthodologique ou analytique) et ne fournissent pas d'indications sur quand, par qui et comment les résultats devraient être revus, ou la proposition reconsidérée.

Quels sont les coûts du système? (input)

Si la disponibilité de ressources financières pour la sous-traitance des AIR approfondies à des consultants externes ne semble pas constituer un élément très problématique, le niveau des ressources humaines internes à l'administration a été souvent dénoncé comme critique. Comme déjà remarqué dans ce rapport, cela affecte en premier lieu la section Analyse de la réglementation du SECO, qui doit véritablement jongler pour faire face à ses obligations en matière d'AIR. Les offices fédéraux aussi ont été souvent sous pression dans le cadre des AIR approfondies dans lesquelles ils étaient impliqués. Beaucoup de leur fonctionnaires n'étaient pas nécessairement familiarisés avec l'outil, et parfois ils étaient confrontés pour la première fois à ce type d'analyse.

Il est donc aussi dans la nature de ces neuf premiers projets d'AIR approfondies d'exiger des investissements importants, surtout du point de vue des coûts en personnel. Une certaine base de connaissance doit être introduite dans les offices et à plusieurs niveaux hiérarchiques. La section Analyse de la réglementation du SECO a investi considérablement dans le développement d'une méthodologie et dans sa capacité de gestion du processus. Pour diverses raisons, cela ne s'est toutefois pas encore traduit dans la publication de lignes directrices détaillées pour les AIR approfondies, lignes qui puissent assister le SECO et les offices fédéraux.

En conclusion, il est difficile, voire impossible, de chiffrer exactement le niveau des ressources déjà investies dans le système. De simples estimations sont aussi difficiles à faire. Cette évaluation conclut que beaucoup a été réalisé étant donné les ressources à disposition. Le classement de la Suisse dans les indicateurs OCDE en témoigne. Selon le rapport OCDE *Panorama des administrations publiques* du 2009, en effet, la Suisse a marqué en 2008 un progrès sensible par rapport à la performance de 2005, ce qui la place dans la moyenne des pays OCDE (OECD, 2009b:101). Cette évaluation remarque toutefois que des éléments importants d'un système AIR n'ont pas été encore réalisés à cause du manque de ressources. Par exemple, des lignes directrices spécifiques à l'AIR approfondie n'ont pas encore été publiées et un programme de formation plus focalisé sur les nécessités d'un système AIR comme celui envisagé n'a pas encore été mis en place. Il faut souligner, par ailleurs, que ces investissements sont en partie des coûts initiaux sur lesquels on peut capitaliser au cours des années. Dans un certain sens, la barrière à l'entrée d'un système AIR est assez haute, mais une fois atteint un certain niveau d'organisation et de performance – d'« institutionnalisation » – les coûts de « gestion » sont moins onéreux.

Quels sont les bénéfices du système? (process, output, outcome)

En ce qui concerne le processus, la perception des acteurs interviewés impliqués dans les AIR approfondies examinées semble être que celles-ci sont d'autant plus utiles et efficaces qu'on les conçoit comme des instruments visant à améliorer la coordination du processus décisionnel ainsi qu'à clarifier la présentation de l'analyse. Si cela correspond bien à certains des objectifs qui figurent dans le manuel AIR de 1999 (voir ci-dessus), cela correspond moins à certains des objectifs visés par la CdG-N dans ses recommandations de 2005, en particulier l'objectif de pilotage des AIR approfondies à travers l'élaboration de plusieurs options et d'une analyse économique de meilleure qualité qui soit au service d'une politique de croissance économique et d'allègement réglementaire pour les entreprises. Un paradoxe semble donc surgir entre les attentes des décideurs d'une part et l'expérience des acteurs impliqués jusqu'à présent, ce qui pourrait aussi expliquer le rôle pas toujours central joué par les AIR approfondies dans le processus décisionnel (cf. Encadré 6).

**Encadré 6 : Relation avec la Recommandation 4 de la CdG-N
Rôle de pilotage des Tests-PME**

La *Recommandation 4* de la CdG-N invitait le Conseil fédéral à utiliser l'analyse d'impact (ainsi que le Test PME et le Forum PME) comme des instruments de pilotage lors de l'élaboration de nouvelles réglementations.

Le Conseil fédéral se déclare d'accord avec cette recommandation (Conseil fédéral, 2006:3220). Toutefois il n'est pas toujours évident qu'il profite pleinement de l'évidence fournie par les AIR approfondies examinées. Selon cette évaluation, leur dimension « instrumentale »⁷⁸ reste relativement basse, ou du moins elle n'est pas considérée par les interlocuteurs entendus comme une des dimensions principales. La dimension « stratégique » des AIR est par contre plus importante. Les AIR ont souvent été utilisées pour apporter des arguments pour la proposition.

Pour ce qui concerne la dimension externe des AIR approfondies, leur connaissance et leur utilisation restent limitées en dehors de l'administration fédérale (c.-à.-d. au Parlement et dans les milieux intéressés) (cf. Encadré 7). Le point de l'interface avec les milieux intéressés est important. Elle est un levier essentiel pour stimuler et renforcer l'institutionnalisation de l'AIR approfondie, et celle-ci nécessite surtout d'être supportée par une demande externe à l'administration. Même si l'instrument a été conçu essentiellement par et pour l'administration, comme certaines personnes interviewées l'ont déclaré, l'AIR approfondie ne peut pas faire abstraction du Parlement et des milieux intéressés.

⁷⁸ On rappelle qu'une utilisation « instrumentale » d'une AIR se réfère à la capacité de celle-ci d'influencer directement les décisions prises en améliorant les bases de l'évidence analytique de la proposition.

**Encadré 7 : Relation avec la *Recommandation 1* de la CdG-N
Transmission des Tests-PME au Parlement**

La CdG-N avait recommandé que le Conseil fédéral fasse parvenir les trois Tests-PME (y compris les AIR) aux commissions législatives du Parlement (*Recommandation 1*).

Dans sa réponse, le Conseil fédéral s'est limité à étendre le mandat du Forum PME à l'information du Parlement, sans adresser véritablement la question de la transmission des AIR (approfondies) au Parlement (Conseil fédéral, 2006:3218). Cette évaluation confirme que les analyses approfondies sont publiées sur le site Internet du SECO qui leur est dédié (mais le *timing* peut varier par rapport à l'agenda politique) – et, s'il y a lieu, elle sont résumées dans le chapitre sur les conséquences économiques du message. Toutefois les analyses ne sont pas envoyées systématiquement dans leur intégralité pour les débats parlementaires. Il en découle que la connaissance de l'instrument et des rapports par les « destinataires » politiques des AIR semble être assez modeste, selon les résultats de cette évaluation. Par ailleurs, l'évaluation n'a pas enregistré une demande très forte à l'égard du Conseil fédéral pour que ce dernier fasse circuler les rapports de manière plus active.

Quel est le rapport entre les coûts et les bénéfices du système? Est-ce que les analyses sont efficaces?

Après avoir constaté que le système des AIR approfondies est encore en évolution, il est difficile de tirer une conclusion générale sur l'efficacité de sa performance. Puisque les AIR approfondies examinées ont toutes eu au moins un mode d'utilisation considéré entre moyen et haut, pour un ou plusieurs de leurs aspects elles ont été utiles et utilisées. Le système donne donc des résultats et le critère efficacité (*effectiveness*) est donc en général respecté, même si c'est de façon relative.

Une réponse générale à la question si les AIR approfondies ont été efficaces (*efficient*) est encore plus difficile à donner. De plus, les personnes interrogées ont parfois tendance à juger non pas l'efficacité de l'ensemble du système, mais seulement le point de vue de leur office. Dans ces cas, puisque souvent les coûts ont été payés à moitié par le SECO, cela augmente naturellement l'efficacité des analyses *pour ces offices*. En effet, les appréciations des interlocuteurs interviewés dans cette évaluation soulignent l'importance de la contribution financière du SECO dans leur jugement d'ensemble du système. Certaines fois, en outre, les enjeux pour les autres offices n'ont pas été tels pour que les AIR aient été véritablement déterminantes dans la préparation et/ou dans la communication du dossier. Dans ces cas, leur efficacité est d'autant plus considérée favorablement, car toute valeur ajoutée des AIR, est saluée comme une contribution positive.

En ce qui concerne la section Analyse de la réglementation du SECO, il ne s'agit pas simplement de produire des AIR (approfondies) de bonne qualité et de développer un système de plus en plus performant à moindre coût, mais aussi de diffuser la pratique des AIR approfondies en garantissant un nombre minimal d'analyses approfondies par an et le respect des objectifs déclarés par le Conseil fédéral. Dans ce sens, la section SECO est aussi intéressée à ce que le système soit de plus en plus efficace. L'hétérogénéité des

études élaborées jusqu'à présent et la nouveauté de l'instrument pour beaucoup des acteurs dans l'administration et en dehors d'elle font que des progrès sont très certainement possibles dans ce domaine.

Remarques en guise de conclusion

Cette évaluation a clairement montré que le système des AIR approfondies constitue une amélioration sensible de la pratique qui existait auparavant. Elle confirme la nécessité et la valeur ajoutée des AIR approfondies. Les entretiens conduits ont pour la plupart souligné clairement les bénéfices obtenus grâce aux AIR approfondies.

Le potentiel est néanmoins grand pour une meilleure structuration, systématisation, et transparence de l'analyse détaillée de la réglementation. Le défi pour l'administration fédérale réside dans le fait que l'outil AIR approfondie à présent est utilisé sporadiquement par un nombre d'acteurs très restreint, avec des attentes pas très claires sur les objectifs à atteindre et le degré de détail à garantir. Cette évaluation conclut que le système des AIR approfondies dans l'administration fédérale ne bénéficie pas (encore) pleinement d'une « gestion stratégique » marquée, cohérente et explicite.

Un élément important à ce propos résulte des doutes que soulève l'acte d'origine (la Décision du Conseil fédéral de 2006) même du système. Comme mentionné au début du rapport, il est internationalement reconnu que toute réforme de la réglementation nécessite un engagement politique explicite et soutenu. Une des premières bonnes pratiques recommandées par l'OCDE est la formulation de déclarations officielles claires de la part du gouvernement pour soutenir la réforme. Cela se traduit aussi par l'adoption d'actes statutaires explicites et complets (OECD, 2009a:48). Cette approche ne semble pas avoir été suivie pleinement pour le système des AIR approfondies en Suisse.

Le Conseil fédéral a bien pris en compte les recommandations des rapports d'évaluation du Parlement et il a réagi de façon réceptive et rapide (Conseil fédéral, 2006b). La décision d'introduire un système d'analyse économique spécifique et plus rationnel, préfigurant une hiérarchisation des dossiers à analyser et un déploiement majeur de ressources s'attaque à plusieurs des critiques soulevées à l'égard de la pratique standard. De plus, le système des AIR approfondies devrait être accompagné et étroitement coordonné en principe avec le test PME et à l'opinion du Forum PME, deux autres instruments soutenant la politique de croissance, l'allégement administratif et la promotion des PME (cf. Point 2.2. de la Décision de 2006).

Cependant la décision donne l'impression d'une certaine prudence vis-à-vis du système. Dans sa Décision de 2006, en effet, le Conseil fédéral n'envisage et n'annonce pas l'intention de bâtir un appareil administratif et procédural apte à soutenir l'instrument et assister les offices. La Décision ne mentionne par exemple pas l'introduction future de nouvelles lignes directrices suffisamment détaillées qui soutiennent les fonctionnaires sur les méthodologies à suivre, ni l'organisation de mécanismes de contrôle de la qualité structurés et institutionnalisés qui incluent la définition de standards de qualité minimaux, ni finalement le lancement de séances de formation (*training*) pour l'AIR. Cet appareil de

capacity building, qui devrait aller bien au-delà de ce qui est actuellement envisagé comme fonctions du SECO dans le cadre des AIR « normales » (SECO, 2003), est de fait encore absent à présent et cela a des répercussions claires sur la performance du système. De plus, la Décision du Conseil fédéral ne définit pas formellement la relation entre l’AIR approfondie et les instruments analytiques de la réglementation développés par les offices fédéraux. La pratique a amené le SECO et l’OFEV à considérer que les instruments respectifs sont compatibles voire équivalents, mais une vision globale de comment organiser cet aspect du processus législatif manque dans l’administration fédérale. Par ailleurs, la disposition sur la relation avec les Tests PME, instrument appartenant à la même « famille » de l’AIR approfondie, n’a pas encore été respectée de façon systématique.

La gestion stratégique du système semble ne pas être pleinement définie au SECO non plus. Selon une personne interrogée, pour une partie du SECO même les ambitions de l’AIR approfondie seraient relativement modestes. L’instrument serait utilisé essentiellement pour « limiter les dégâts », c.-à.-d. pour faire de sorte que les offices fédéraux « ne négligent pas » de considérer les aspects économiques de leurs propositions. Une autre personne interviewée indique que la section Analyse de la réglementation du SECO se retrouve par conséquent laissée parfois seule avec peu de soutien politique interne. Cette évaluation partage ces préoccupations. La section a été désignée pour initier et coordonner les AIR approfondies. Pour accomplir ces tâches, elle a besoin de crédibilité et de légitimité qui lui dérivent à la fois de l’investiture politique, des compétences techniques reconnues et des ressources dont elle dispose. Les deux dépendent de l’appui politique explicite et soutenu du Conseil fédéral et des hiérarchies de l’administration. Jusqu’à présent toutefois la section n’a ni les moyens légaux ni opérationnels de faire face à ces responsabilités, même si cette évaluation a mis en évidence l’expertise, l’engagement et la diligence de son personnel. Cela a été clairement souligné par les personnes interviewées aussi. De fait, parmi les devoirs de la section, il y a toutefois une concurrence de priorités pas nécessairement toutes liées aux AIR approfondies. Dans certains cas, la section doit véritablement « négocier » la conduite des AIR approfondies, leur format, et leur *timing* avec les autres offices, parfois sans succès. Une personne interviewée a décrit la situation en parlant d’un « travail de *marketing* » pour l’AIR que la section devrait faire chaque année auprès des autres offices. Cela est onéreux et empêche / dérange une programmation et une allocation des ressources efficaces.

La *demande* d’AIR (approfondie) peut ne pas s’exprimer explicitement et avec une voix forte et pressante (bien que, de la part du Parlement, les évaluations de 2005 aient été claires et exhaustives), mais cela ne doit pas empêcher les responsables de l’*offre* de l’AIR de mieux dessiner, assembler et confectionner leur produit.

7.2. Définition des facteurs de réussite

La combinaison de la partie descriptive et de la partie analytique du rapport avec la formulation de recommandations est l'un des aspects méthodologiques clé du projet. Dans son cahier des charges (Section 2.4.), le SECO a identifié un certain nombre de facteurs de réussite qu'il faut prendre en considération dans l'évaluation, tout en souhaitant l'élaboration d'autres facteurs.⁷⁹

L'expérience internationale suggère que l'application d'une définition « théorique » de l'AIR n'est pas nécessairement souhaitable. Le contexte dans lequel l'AIR est introduite et développée est fondamental pour entamer une discussion productive sur la forme, les moyens et le timing de la réforme (Radaelli, 2005; 2010). Il n'y a pas de modèle qui puisse être appliqué sans tenir compte des conditions politiques et du cadre institutionnel et administratif du pays. Ces considérations ne doivent pas nous amener à relativiser l'instrument, mais à nous rendre conscients du fait que la formulation de recommandations pour améliorer tout système AIR est contingente. Comprendre les raisons et les logiques à la base du système AIR que l'on veut développer est l'une des conditions pour garantir l'opérabilité et l'efficacité des recommandations.

Des études comparatives des systèmes AIR au niveau international⁸⁰ confirment la difficulté d'appliquer des facteurs de réussite standardisés à des contextes souvent assez différents. L'expérience faite par les nombreuses analyses de l'OCDE (études-pays) pendant les quinze dernières années a aussi montré certaines limites d'une approche excessivement préconçue à l'égard de la réforme de la réglementation. L'approche que l'OCDE a développée dans les dernières années est plus attentive aux contextes nationaux (OECD, 2009a).

Toute réforme de la réglementation et – dans notre cas particulier – l'introduction d'un système AIR performant ne dépend pas seulement du contexte dans lequel elle est appliquée mais aussi de l'objectif primaire que l'on veut que l'AIR poursuive. Comme signalé au début de ce rapport, les objectifs primaires à la base des efforts du gouvernement pour introduire et développer le système AIR sont fondamentaux. Plusieurs raisons expliquent pourquoi l'AIR est considérée comme un des éléments principaux autour desquels pivote la réforme de la réglementation (OECD, 1997; 2002; 2009a). Ces raisons sont liées au type de rationalisation que l'on veut atteindre par l'AIR. L'AIR peut en effet servir trois objectifs de base (Radaelli, 2009):

- l'intention de rationaliser le processus décisionnel et d'atteindre une efficacité maximale de la réglementation (rationalité économique);

⁷⁹ Les facteurs mentionnés par le SECO sont le processus de sélection des dossiers à soumettre à une AIR; le déploiement de ressources humaines et financières; le choix de procéder à une analyse interne ou de la mandater à des consultants externes à l'administration; la création d'un groupe d'accompagnement; l'organisation du projet; la consolidation du processus AIR dans une structure procédurale bien définie; la phase du processus décisionnel dans laquelle s'insère l'AIR; la coordination et la collaboration entre les acteurs impliqués (offices fédéraux, consultants); le support politique; l'implication des cercles intéressés les qualifications des auteurs de l'analyse; les approches méthodologiques; la disponibilité, la validation et l'utilisation des données; la forme de communication des résultats; et le suivi après la fin de l'analyse.

⁸⁰ Par exemple les études EVIA et ENBR.

- la volonté du politique de mieux contrôler l'administration (responsabilité interne, *internal accountability*); et
- l'intention d'améliorer la gouvernance et de garantir la plus grande transparence et l'interaction avec les milieux intéressés et/ou les citoyens (légitimité / responsabilité externe, *external accountability*).

Encadré 8 : Logiques à la base de l'adoption de l'AIR

De manière générale, l'AIR est considérée par la recherche académique comme un outil permettant de rationaliser le processus décisionnel (McGarity, 1991). Néanmoins, les objectifs primaires d'une telle rationalisation peuvent varier. En conséquence, la nature de l'outil et la forme du système développé pour y parvenir peuvent aussi différer considérablement.

Une première théorie suggère que l'AIR est introduite pour améliorer le recours à des données empiriques et l'efficacité économique de la prise de décision. Grâce à des méthodologies comme l'Analyse Coûts-Bénéfices ou l'Analyse Coût-Efficacité, par exemple, l'AIR a été perçue comme un moyen de simplifier la prise de décision en réduisant les facteurs décisionnels pertinents à des chiffres (West, 1984, cité par Baram, 1980). En ce sens, la rationalité accrue est un but en soi, c'est à dire la volonté de parvenir à des résultats économiques de régulation efficaces.

Une deuxième explication se réfère à la théorie dite du principal-agent. Dans ce cas, la rationalité est vue comme un moyen de parvenir à un contrôle politique et à une surveillance (*oversight*). Comme la prise de décision est une question de délégation (de pouvoirs), l'AIR est utilisée par les dirigeants politiques pour contrôler les organes régulateurs (les agents administratifs). La littérature académique a en effet fait valoir que les procédures administratives telles que l'AIR peuvent réduire la marge de manoeuvre entre les bureaucrates et leurs maîtres politiques (présidents et ministres). Autrement dit, l'AIR agirait comme un mécanisme de contrôle d'alarme-incendie contre une « dérive bureaucratique » du processus décisionnel (Moe, 1987; Moe et Wilson, 1994; McCubbins, Noll et Weingast, 1987; McCubbins, Noll, et Weingast, 1999).

De leur côté, l'école du *New Public Management* et la recherche en droit administratif mettent l'accent sur la contribution de l'AIR en faveur de la transparence de l'interface entre l'administration publique et les milieux intéressés (Sunstein, 1990, 2002). Les analyses économiques sont aussi prises en compte dans cette perspective, car elle donnent la possibilité d'accorder aux différentes parties prenantes un accès identique aux informations en vue de la prise de décision (Arnold, 1987). Dans ce cas la rationalité vise à renforcer la légitimité de l'élaboration des politiques publiques.

Selon De Francesco (2008a:9) le concept de rationalité peut faire le pont entre différents niveaux d'analyse des impacts de l'AIR sur le processus décisionnel. Selon la première logique, l'AIR est un outil pour atteindre une rationalité accrue au niveau des décisions individuelles. La deuxième logique concerne plutôt la rationalisation de l'organisation du processus en tant que tel. Enfin, la troisième logique considère le contexte administratif dans une optique de prise de décision inter-organisationnelle où aussi l'environnement externe joue un rôle décisif. En somme, ces trois niveaux d'analyse (la rationalité économique, la responsabilité interne, et la légitimité / responsabilité externe) sont des loupes d'analyse utiles pour comprendre l'émergence et la diffusion de l'AIR dans des contextes politico-administratifs très différents.

Outre celles mentionnées ci-dessus, la littérature a développé une quatrième interprétation possible, faisant référence à l'action « symbolique » (Coglianese, 2008; Radaelli, 2009). Dans ce dernier scénario, les gouvernements « orchestrent » le discours autour d'un système d'AIR pour envoyer des messages aux acteurs internes et externes à l'administration (normalement les milieux économiques). Cela signifierait que « le gouvernement est en train de faire quelque chose » - sans toutefois que celui-ci aille concrètement au-delà de la rhétorique sur l'AIR.

L'Encadré 8 résume brièvement ces trois objectifs thématiques par la littérature académique en mentionnant aussi le cas subsidiaire de l' «action symbolique». Selon le choix de base de la politique AIR, les facteurs de réussite nécessaires varient considérablement.

Au vu de ces considérations, la littérature sur les systèmes AIR converge sur le fait que les facteurs de réussite doivent aborder au moins deux dimensions : (1) les caractéristiques de l'instrument en tant que tel ainsi que (2) les caractéristiques du système institutionnel et du processus administratif sous-jacents, dans lesquels l'instrument est conçu et appliqué. Quatre facteurs de réussite peuvent être ainsi développés. D'un côté, ils couvrent (a) le niveau d'intégration des analyses (impacts économiques, sociaux et environnementaux); et (b) la qualité de l'analyse elle-même. De l'autre côté, ils couvrent (c) le degré avec lequel il y a des mécanismes de leadership, de programmation et de contrôle dans l'appareil bureaucratique (conception procédurale et capacité administrative); et (d) le degré avec lequel les milieux intéressés et d'autres acteurs sont impliqués dans le processus et les projets AIR (*accountability* externe). Le Tableau 2 illustre ces facteurs de réussite.

Tableau 2 : Facteurs de réussite

Dimension	Facteurs-clé
Domaine de l'instrument	(a) intégration des impacts analysés (b) qualité de l'analyse
Domaine du processus / système	(c) conception procédurale et capacité administrative (d) participation des milieux intéressés et d'autres acteurs (<i>accountability</i> externe)

Source : Elaboré par l'auteur

Plusieurs des facteurs mentionnés par le SECO dans son cahier des charges peuvent être catégorisés selon cette typologie de base.

Pour ce qui concerne la *performance de l'instrument* (facteurs (a) et (b) dans le tableau), les bonnes pratiques internationales considèrent que typiquement une AIR doit inclure la présence simultanée des étapes analytiques suivantes :

- la caractérisation du problème;
- la définition des objectifs;
- la formulation du scénario de base;
- l'identification d'options alternatives (y compris la non-réglementation);
- l'évaluation des impacts;
- la recommandation d'une option;

- l'évaluation de l'implémentation de la proposition;⁸¹ et
- la communication des résultats.

Un deuxième volet concernant la qualité de l'analyse se réfère à sa sophistication par le biais de méthodes analytiques plus ou moins complexes et à des mécanismes de collecte, validation et traitement des données particuliers.⁸²

Pour ce qui concerne la *performance du système* (facteurs (c) et (d) dans le tableau), on peut identifier les facteurs de réussite suivants:

- *Facteurs liés à la conception procédurale (design)* – Ce groupe se réfère à la présence d'une capacité managériale stratégique et d'organisation du système AIR. En détail, les facteurs appartenant à ce groupe sont:
 - i) le système jouit d'un soutien et d'un leadership politique continu;⁸³
 - ii) la programmation des AIR suit une stratégie précise (importance politique du dossier, allocation efficace des ressources, etc.);⁸⁴
 - iii) le rôle et les responsabilités des différents acteurs sont bien définis;⁸⁵
 - iv) les AIR sont entamées très tôt dans le processus décisionnel;
 - v) il y a des mécanismes de coordination structurés à l'intérieur de l'administration;⁸⁶
 - vi) il y a des mécanismes structurés de contrôle du processus et de la qualité des rapports AIR;⁸⁷ et
 - vii) il y a une stratégie de communication (consultation, publication, *feedback*) systématique.⁸⁸
- *Facteurs liés à la capacité administrative* – Ce groupe se réfère à la capacité du système de soutenir les efforts d'analyse et d'en garantir la qualité. En détail, les facteurs appartenant à ce groupe sont:
 - i) des lignes directrices consolidées et détaillées sont à disposition;

⁸¹ Ce point trouve son équivalent dans le facteur de réussite « *follow-up* après conclusion de l'analyse » indiqué par le SECO (cf. le cahier des charges, Section 2.4).

⁸² Ce point reflète les facteurs de réussite « méthodes d'analyse » et « données empiriques » indiqués par le SECO (cf. le cahier des charges, Section 2.4).

⁸³ Ce point trouve son équivalent dans le facteur de réussite « soutien politique » mentionné par le SECO (cf. le cahier des charges, Section 2.4).

⁸⁴ Ce point trouve son équivalent dans les facteurs de réussite « processus de sélection des dossier à analyser » et « séquence procédurale » indiqués par le SECO (cf. le cahier des charges, Section 2.4).

⁸⁵ Ce point trouve son équivalent dans le facteur de réussite « organisation du processus » indiqué par le SECO (cf. le cahier des charges, Section 2.4).

⁸⁶ Ce point inclut les facteurs de réussite « groupe d'accompagnement » et « collaboration des intervenants » indiqués par le SECO (cf. le cahier des charges, Section 2.4).

⁸⁷ Ce point développe le facteur de réussite « groupe d'accompagnement » indiqué par le SECO (cf. le cahier des charges, Section 2.4).

⁸⁸ Ce point développe le facteur de réussite « participation des milieux intéressés » en y intégrant le facteur « forme de la diffusion des résultats », les deux indiqués par le SECO (cf. le cahier des charges, Section 2.4).

- ii) des ressources humaines adéquates sont à disposition (nombre, connaissances multidisciplinarité);⁸⁹
 - iii) des ressources financières adéquates sont à disposition;⁹⁰
 - iv) un temps suffisant est planifié;
 - v) le système peut bénéficier d'investissements préalables dans le domaine de l'évaluation (pour soutenir une approche *evidence-based*);⁹¹
 - vi) une formation (*training*) spécifique est programmée pour les fonctionnaires.
- *Facteurs liés à la réputation (accountability externe)* – Ce groupe se réfère à l'intérêt attribué à l'AIR par le département responsable (ou par le gouvernement dans son ensemble), aussi en fonction de l'attention que d'autres acteurs de l'administration publique, d'autres institutions et les milieux intéressés lui accordent (Allio, 2009).⁹² En détail, les facteurs appartenant à ce groupe sont:
 - i) il y a une pression constante du parlement / des milieux économiques / des milieux intéressés pour que le système AIR soit performant;
 - ii) il y a une concurrence entre les départements pour élaborer des analyses de plus en plus sophistiquées;
 - iii) l'AIR est vue comme un instrument de pouvoir bureaucratique (*bureaucratic politics*).

7.3. Recommandations

Institutionnaliser l'AIR approfondie : qu'est-ce que cela signifie?

Sur la base des considérations et des conclusions développées dans les sections précédentes, cette évaluation identifie l'*institutionnalisation* de l'outil comme étant le premier et principal défi pour le système actuel des AIR approfondies.

Il ne s'agit pas par là d'un problème d'adoption de l'outil, car les AIR approfondies sont déjà établies (quoique en nombre réduit) en termes de décision formelle du gouvernement et de pratique de l'administration. Il ne s'agit pas non plus de simple diffusion, car il ne suffit pas d'augmenter simplement le nombre d'analyses pour atteindre une meilleure performance du système.

Dans notre contexte, institutionnaliser le système signifie enraciner l'outil et les procédures associées à l'AIR approfondie dans un cadre institutionnel et administratif partagé, inclusif

⁸⁹ Ce point est mentionné aussi par le SECO (cf. le cahier des charges, Section 2.4).

⁹⁰ Ce point est mentionné aussi par le SECO (cf. le cahier des charges, Section 2.4).

⁹¹ Par exemple il y a déjà une culture d'évaluation dans l'administration, antérieure ou parallèle à l'AIR, grâce à des pratiques d'analyse des impacts budgétaires, environnementaux, etc. Ce point est partie intégrante du facteur de réussite « intégration du projet dans des processus sous-jacent » mentionné par le SECO (cf. le cahier des charges, Section 2.4).

⁹² Selon l'hypothèse que la qualité d'une AIR est d'autant meilleure que la pression externe est haute.

et stable. Par le processus d'institutionnalisation, l'AIR approfondie devient progressivement l'outil de référence pour toute analyse détaillée de la réglementation proposée par l'administration fédérale.

Dans le scénario moins ambitieux (cf. la première colonne du Tableau 3 ci-dessous), elle englobera seulement la détermination des impacts économiques. Même avec un déploiement de ressources minimal voire constant, cela revient concrètement à intervenir à la fois sur les aspects procéduraux et sur la rigueur de l'application de l'approche.

A moyen terme, et avec des investissements politiques et financiers plus importants (cf. deuxième et troisième colonne du Tableau 3), le processus d'institutionnalisation devrait se traduire par la coordination et, finalement, l'application de la même approche AIR de base à toute analyse détaillée de la réglementation faite par les offices fédéraux, couvrant ainsi non seulement les impacts économiques mais aussi sociaux et environnementaux. Ce processus peut et doit se dérouler par étapes (comme le Tableau 3 suggère), mais il ne peut pas faire abstraction de deux conditions primaires : (a) une vision stratégique accrue du Conseil fédéral de l'organisation et du fonctionnement du système, dans le contexte de ses démarches relatives à la réforme de la réglementation; et (b) l'établissement d'un réseau de fonctionnaires (progressivement structurés dans des unités AIR dans les départements ou les offices). Simultanément on devrait promouvoir l'émergence de milieux intéressés et de décideurs politiques qui se reconnaissent dans le système et qui l'utilisent comme lieu privilégié pour l'organisation des étapes du processus décisionnel.⁹³ Dans la perspective d'étendre aussi l'approche des AIR approfondies à l'analyse des impacts non économiques, une troisième condition fondamentale pour l'institutionnalisation de l'instrument concerne l'attribution des responsabilités de direction et de coordination du processus, et de contrôle de la qualité des analyses, à un organe « horizontal » – par exemple la Chancellerie fédérale.

Dans ce but, une possibilité serait que le Conseil fédéral institue un groupe de travail interdépartemental afin d'étudier la faisabilité et les modalités de la mise en œuvre de cette stratégie.

Pourquoi institutionnaliser l'AIR approfondie?

Les éléments clé de réforme qui viennent d'être esquissés sont censés dépasser une impasse importante mise en évidence par cette évaluation et qui, à présent, limite l'institutionnalisation des AIR approfondies. Elle concerne les objectifs primaires que l'on veut atteindre par les AIR approfondies. Le Conseil fédéral a répondu aux demandes de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) de 2005 par l'introduction des AIR approfondies sur un nombre limité de dossiers préalablement identifiés. Cette stratégie vise à « renforcer la visibilité et l'influence [de l'instrument] », tout en rationalisant l'affectation des ressources. En particulier, le recours à une AIR approfondie permettrait en principe

⁹³ Celles-ci sont l'identification des problèmes, la formulation de politiques proportionnées et efficaces, et la rédaction des propositions d'action (ou non action) du gouvernement.

d'élaborer l'analyse des impacts économiques en deux volets – l'un avant et l'autre après le processus de consultation publique (Conseil fédéral, 2006b:3215 et 3218).

On constate néanmoins que dans la pratique les AIR approfondies examinées ont eu (ou sont perçues comme ayant eu) d'autres effets au-delà de la volonté d'intensifier et de focaliser l'analyse des impacts économiques tout au long du processus décisionnel. En particulier, les véritables valeurs ajoutées du système des AIR approfondies semblent être une transparence accrue et une meilleure structuration du processus d'élaboration de l'analyse. Cela est illustré par la discussion sur la valeur informative des cas étudiés. La synchronisation et l'interaction des AIR approfondies avec le processus décisionnel (valeur procédurale) est moins évidente, tandis que leur contribution à la détermination des impacts économiques (valeur conceptuelle) varie significativement selon les cas étudiés, ce qui les empêche de faire, dans leur ensemble, la différence sur le sujet (cf. la section 6.5. de ce rapport).

Il appartient au SECO en premier lieu et au Conseil fédéral en aval de voir comment interpréter le fait que l'application de la Décision AIR de 2006 amène à des formes et à des utilisations en partie différentes de celles qui étaient envisagées, ou s'il est plus intéressé à resserrer le contrôle et à atteindre les objectifs déclarés. Un choix semble s'imposer pour le développement stratégique du système : soit l'AIR approfondie reste un outil du et pour le SECO et dans ce cas elle ne peut que viser une sophistication progressive de l'analyse des impacts économiques; ou bien elle est considérée comme l'outil principal pour toute analyse détaillée de la réglementation proposée par l'administration fédérale.

Actuellement, le système est suspendu entre ces deux modèles possibles. Le fait de ne pas affronter cette question stratégique rend la position et le travail de la section responsable du SECO plus ambigu et difficiles. Elle forme aussi un obstacle à l'institutionnalisation de l'AIR approfondie, qui laisse place non seulement à la production d'AIR hétérogènes en termes de forme et en qualité, mais aussi parfois à une utilisation qui trouve souvent sa justification dans des démarches utilitaristes, stratégiques et symboliques des acteurs.

Cette évaluation recommande la deuxième option. Ce type d'analyse pourra se concentrer uniquement sur les impacts économiques, ou inclure ensuite également les dimensions sociale et/ou environnementale. De toute façon, dans cette éventualité, l'AIR approfondie ne peut et ne devrait pas être l'instrument d'un seul office, mais plutôt devenir un instrument interdépartemental géré par un organe « horizontal ». La reconnaissance mutuelle entre le SECO et l'OFEV de leur instruments d'analyse illustre les bénéfices d'appliquer des approches coordonnées. Tandis que le financement de la VOBU sur la politique climatique aurait pu en principe être assuré soit par l'OFEV soit par le SECO, le fait que l'OFEV disposait de l'expertise, de méthodologies reconnues compatibles avec l'AIR et de structures organisationnelles adéquates (y compris la section économique) a permis à la section Analyse de la réglementation du SECO de se concentrer sur ses responsabilités primaires. Il y a là les germes d'une approche interdépartementale – quoiqu'elles s'effectuent à présent encore par le biais de deux outils autonomes.

Ceci paraît être donc un scénario prometteur à suivre : dans l'immédiat, compte tenu des ressources limitées, il faudrait continuer sur la voie de la coordination et de l'harmonisation progressive des instruments existants, y compris par des accords informels entre le SECO et les offices. A terme, l'administration fédérale devrait se baser sur un seul modèle pour l'analyse détaillée de la réglementation. Cette option est la plus efficace pour légitimer l'instrument dans toute l'administration, développer un « sens de copropriété » de l'outil, et donc accroître l'acceptation de la part des offices fédéraux – en d'autres termes : pour institutionnaliser l'AIR approfondie.

Pour une vision d'ensemble du processus d'institutionnalisation

Dans ce sens, la clé pour institutionnaliser le système actuel ne réside pas seulement dans des considérations budgétaires. Plus de ressources sont clairement nécessaires. Cependant celles-ci ne se réfèrent pas seulement aux ressources personnelles et financières, mais aussi aux ressources politiques (d'engagement et de leadership) et administratives (d'organisation et de *capacity building*). Des changements importants sont requis et ils ne nécessitent pas tous des investissements nouveaux considérables.

Ceci dit, et en tenant compte de la structure thématique proposée tout au long de cette évaluation, on formule ici, sous une forme synthétique dans le Tableau 3, une série de recommandations différenciées qui, dans leur ensemble, esquissent une vision globale du processus d'institutionnalisation envisagé.⁹⁴ Les recommandations sont présentées sous forme de trois scénarios différents selon un degré croissant de ressources investies. Dans le tableau, la différenciation entre les trois niveaux de ressources se réfère principalement aux « ressources économiques ». Les scénarios sont à lire de façon cumulative, dans le sens que ce qui est recommandé pour le troisième scénario (troisième colonne du tableau) implique la réalisation aussi de ce qui concerne le premier et le deuxième scénario (deux colonnes précédentes, à gauche).

Il faut néanmoins remarquer que le premier scénario décrit, celui « à ressources constantes », se réfère au niveau de ressources dont la section Analyse de la réglementation du SECO disposait pendant la période prise en examen dans cette évaluation. Comme mentionné auparavant dans ce rapport, la tâche additionnelle de mesure des coûts pour les entreprises de la réglementation dans quinze secteurs économiques attribuée au secteur entre 2011 et 2013 risque fort d'aboutir à une réduction effective des ressources personnelles et financières à disposition des AIR approfondies.

Malgré ces contraintes objectives, cette évaluation suggère certaines priorités fondamentales qui devraient en tout cas être mises en œuvre pour intensifier le processus d'institutionnalisation de l'AIR approfondie. Ces priorités, qui ne nécessitent pas forcément d'investissements financiers supplémentaires, sont marquées avec un astérisque (*) dans le Tableau 3.

⁹⁴ Cf. Section 2.7 du cahier des charges du SECO.

Tableau 3 : Présentation synoptique des recommandations

	Niveau de ressources constant	Augmentation progressive des ressources	Augmentation radicale des ressources
Leadership	<p>Le Conseil fédéral définit une ligne stratégique d'action claire et durable pour l'analyse détaillée de la réglementation fédérale, dans le contexte d'une vision globale de réforme de la réglementation. Dans ce sens, l'AIR approfondie devient à terme un instrument interdépartemental de l'administration fédérale.</p> <p>Font partie intégrante de la stratégie une définition claire de la nature et surtout du but et de l'ampleur de l'outil « AIR approfondie » – y compris la clarification de la terminologie analyse « de la réglementation » et analyse « des impacts économiques », et l'extension progressive de l'approche méthodologique à l'analyse détaillée d'impacts autres qu'économiques. A cette fin, le Conseil fédéral crée un groupe de travail interdépartemental chargé d'étudier la coordination et l'harmonisation des différents outils d'analyse de la réglementation utilisés par les offices, et la création d'un réseau d'unités AIR dans l'administration fédérale.</p> <p>La responsabilité de la direction et la coordination du système des AIR approfondies ainsi que de la qualité des analyses est confiée à un organe « horizontal » (non sectoriel) du gouvernement, par exemple à la Chancellerie fédérale, adéquatement équipé.</p> <p>La stratégie indique aussi les étapes prévues pour développer le système ainsi que le soutien technique et d'expertise envisagé (adoption de lignes directrices, programme de formation, etc.)</p> <p>Le Conseil fédéral modifie sa Décision AIR de 2006 dans ce sens. (*)</p>		
Critères de sélection	<p>La sélection des AIR approfondies suit une approche stratégique de large envergure politique. Les AIR sont concentrées sur des dossiers plurisectoriels clé (proposés par le Conseil fédéral et agréés par le Parlement dans le cadre du programme de législature). Le système de sélection des dossiers est transparent et des critères sont formulés et appliqués tout au long du processus de sélection (par ex. sur la base d'un mécanisme de triage similaire à celui du Canada), sur la base de ceux développés à présent par la section Analyse de la réglementation du SECO. (*)</p>		
Intégration	<p>L'élaboration des AIR approfondies reste comme l'actuelle mais, lorsque les AIR sont terminées, elles deviennent obligatoirement la plate-forme privilégiée d'intégration de toute autre étude économique et d'analyse <i>ad hoc</i> / sectorielle (par ex. le Test PME) visant à soutenir la proposition. (*)</p>		<p>Les ressources pour l'AIR permettent de conduire toute analyse détaillée de la réglementation faite par les offices fédéraux selon le format et la procédure AIR.</p>
Synchronisation avec le processus décisionnel	<p>Les AIR approfondies sont intégrées systématiquement (p.ex. sous une forme résumée) dans le processus de consultation, suivant par là le principe déjà établi par le Conseil fédéral de produire une AIR préliminaire avant la consultation. L'approche méthodologique et les résultats partiels doivent être mentionnés dans les documents mis en consultation. Le rapport AIR final doit considérer les informations récoltées au cours de la consultation et expliquer toute divergence éventuelle. (*)</p>		<p>L'AIR, conçue comme processus organisant la collecte et l'élaboration des données (pas seulement économiques) de tous les offices fédéraux, devient l'outil de référence dans le processus législatif lorsque des analyses détaillées sont envisagées. Elle est</p>

		constamment mise à jour et est intégrée avec les phases de consultation, de la prise de décision et de l'évaluation de la mise en œuvre (<i>ex post evaluation</i>).
Relations entre le SECO et le reste de l'administration	Tant que le champ d'analyse est limité aux impacts économiques, l'approche « bilatérale » entre le SECO et les autres offices est maintenue pour ce qui concerne la direction et le financement des AIR approfondies. Celles-ci sont élaborées sous la responsabilité opérationnelle de la section du SECO et des offices concernés. Le développement d'approches compatibles (comme par exemple l'équivalence entre la VOBU et l'AIR approfondie) est souhaitable, car il permet de balancer efficacement le déploiement de ressources (financières et d'expertise) entre le SECO et les offices.	Les ressources sont distribuées de telle sorte qu'il y a un équilibre entre le SECO et les autres parties de l'administration. Le SECO n'est plus obligé de conduire (et cofinancer) des AIR pour les autres offices. Ceux-ci ont des capacités internes adéquates pour l'élaboration d'analyses détaillées des impacts de la réglementation. Des unités AIR sont actives et elles sont dotées des fonctionnaires qualifiés formant des équipes multidisciplinaires.
Organisation	Compte tenu du caractère interdépartemental de l'AIR approfondie, l'actuelle section Analyse de la réglementation est détachée du SECO et intégrée à un organe « horizontal » (par exemple la Chancellerie fédérale) par décision du Conseil fédéral. Cela lui confie une légitimité politique accrue, confirme sa légitimité technique (expertise de l'AIR) – et non pas sectorielle – et facilite la collaboration avec les offices. La section décide, en consultation avec le SECO ⁹⁵ et les offices concernés, quand les AIR doivent être lancées. La section Analyse de la réglementation peut focaliser son travail sur le contrôle procédural et de la qualité, sur la fourniture d'une assistance méthodologique spécifique et sur la coordination de l'appareil de soutien au système AIR. Elle est formellement responsable que les AIR soient standardisées tant pour le format que pour la procédure. La section est composée de fonctionnaires expressément embauchés. Un réseau de fonctionnaires (progressivement structurés dans des unités AIR) est établi dans les départements ou offices. La Décision AIR de 2006 du Conseil fédéral et la description des fonctions de la section (SECO, 2003) sont révisées en conséquence. (*)	
Contrôle de la qualité	Les groupes d'accompagnement disposent d'une structure et de critères sur la base desquels ils peuvent effectuer un contrôle systématique et standardisé. La section Analyse de la réglementation continue à intervenir pour soutenir les groupes	Un système de contrôle multiple réglementé par une Décision du Conseil fédéral est en place, par exemple suivant le modèle du système de la

⁹⁵ Obligatoirement tant que le modèle de l'AIR approfondie ne s'applique qu'à l'analyse des impacts économiques.

	<p>d'accompagnement si nécessaire, tout en renforçant les critères de qualité qu'elle applique (SECO, 2003). (*)</p> <p>Les AIR qui ne suivent pas le modèle recommandé et ne reçoivent pas l'opinion positive de la section doivent être accompagnées d'une déclaration qui en explique les raisons. Le section AIR produit des rapports réguliers sur la qualité des AIR faites et sur la performance du système, et les soumet au Conseil fédéral.</p>		<p>Commission européenne. Il comprend les unités AIR des départements, la procédure de consultation des offices (et éventuellement la certification des analyses), la section Analyse de la réglementation.</p> <p>L'investissement dans de nouvelles ressources vise principalement l'augmentation générale de l'importance et du rôle de l'analyse détaillée de la réglementation dans la prise de décision. De plus, le Conseil fédéral mandate des évaluations régulières de la performance du système.</p> <p>Ce système est flanqué par des mécanismes de contrôle par les pairs (<i>peer review</i>), une surveillance par les groupes d'intérêts, les milieux intéressés et les universités / <i>think tanks</i>.</p>
<p>Soutien administratif et méthodologique</p>	<p>Des critères précis et clairs pour le déroulement de toutes les AIR sont développés et publiés, en coordination avec le <i>Guide de la législation</i> de l'OFJ – essentiellement par la révision du Manuel AIR. Des instructions sur les méthodologies d'analyse principales sont mises à disposition de l'administration et publiées. Ces instructions puisent dans l'expertise et les expériences déjà développées dans les évaluations sectorielles (par ex. la VOB). (*)</p>	<p>Des lignes directrices détaillées sont développées et publiées. Elles couvrent les différentes méthodologies à suivre (par ex. CBA, CEA, SensA, analyse du risque) et illustrent par des exemples de bonnes et mauvaises pratiques. Les lignes directrices sont conçues en coordination avec les autres manuels et guides de l'administration fédérale, et leur utilisation est rendue obligatoire lors de l'élaboration d'une AIR approfondie. Des séances de formation sont organisées dans l'administration pour sensibiliser la hiérarchie à l'instrument et pour former des fonctionnaires qualifiés à la conduite des analyses approfondies.</p>	<p>Les ressources sont adéquates à la fois pour l'élaboration des analyses et pour le système de contrôle de la qualité. L'administration fédérale procède au recrutement de nouveaux fonctionnaires formés à l'AIR.</p>
<p>Transparence dans l'administration</p>	<p>L'approche bilatérale entre la section Analyse de la réglementation et les offices spécialisés est maintenue, mais tous les offices sont informés du commencement des travaux et ont</p>	<p>Passage de l'approche bilatérale à la formation d'« équipes AIR ». Celles-ci sont des groupes d'accompagnement élargis, qui permettent une consultation plus élargie des versions préliminaires des AIR, par exemple en s'appuyant sur des réseaux des unités AIR des départements (analogue à la procédure de consultation interservice de la Commission européenne).</p>	

	<p>la possibilité de soumettre de commentaires. La communication des résultats préliminaires de l’AIR (<i>draft</i>) et des rapports finaux est obligatoire dans la procédure de consultation des offices.</p>		
<p>Interface avec les milieux intéressés</p>	<p>Les offices fédéraux peuvent décider de façon autonome sur la publicité des rapports AIR préliminaires.</p> <p>Les secrétaires des commissions parlementaires sont au moins sensibilisés à l’existence, à la nature et à la pratique de l’AIR, aussi par des contacts personnels et informels. Informations sur l’AIR sont aussi diffusées à l’égard des associations principales des milieux intéressés, aussi par le biais de rencontres <i>ad hoc</i>.</p>	<p>Le Parlement et les milieux intéressés sont sensibilisés de manière structurée afin de considérer et d’examiner davantage les AIR, par exemple à travers des séminaires de travail et la publication des rapports de la section Analyse de la réglementation. Des options sont considérées pour formaliser progressivement l’emploi des AIR dans les débats parlementaires, y compris dans la mesure du possible les amendements. Des conférences sont organisées pour susciter la prise de conscience des milieux intéressés à l’égard de l’AIR.</p>	<p>Le Parlement reçoit des rapports annuels du Conseil fédéral sur la qualité des AIR faites et sur la performance du système. Le Parlement considère la possibilité d’organiser de son côté des sessions sur le programme et sur la performance de la réforme de la réglementation du Conseil fédéral, y compris sur l’AIR.</p>

Le cahier des charges de la section Analyse de la réglementation du SECO pose un certain nombre de questions relatives à ces recommandations. En guise de résumé, on peut y répondre comme suit:

Les ressources à disposition du SECO et des offices fédéraux doivent-elles être utilisées différemment?

Cette question implique deux réponses distinctes selon le paradigme de référence. Dans le contexte évalué, la section Analyse de la réglementation du SECO semble avoir été efficace dans l'accomplissement de ses fonctions relatives aux AIR approfondies. La sous-traitance de certaines études par les offices fédéraux prend aussi en compte le niveau limité de ressources. Une attention accrue au développement du Manuel AIR et/ou de lignes directrices de la part de la section Analyse de la réglementation serait souhaitable.

Dans l'optique d'une intensification du processus d'institutionnalisation de l'AIR approfondie dans l'administration, par contre, il conviendrait de considérer une affectation différente des ressources, de sorte que la section Analyse de la réglementation puisse progressivement concentrer sa fonction dans la coordination et la supervision du processus, tandis que les offices fédéraux développent leur capacité à élaborer des analyses. Charger également la section Analyse de la réglementation de tâches de conduite directe des AIR ne serait pas durable. L'exemple (positif) de la collaboration entre l'OFEV et le SECO dans le dossier de la politique climatique après 2012 montre que la coordination d'instruments différents mais considérés comme équivalents (la VOBU et l'AIR approfondie) est possible et elle permet de structurer le système sur des bases viables.

Faut-il redéfinir la procédure pour la sélection des dossiers susceptibles d'une AIR approfondie?

Oui, la procédure doit être plus transparente et basée sur des critères clairs et explicites établis par le Conseil fédéral et acceptés par tous les offices fédéraux. La section Analyse de la réglementation du SECO a développé et appliqué un modèle de critères possible, mais ceux-ci ne sont pas encore publics. Les rapports des AIR approfondies ne mentionnent pas non plus les critères explicites qui ont conduit à choisir ces thèmes. Les critères devraient figurer dans le Manuel AIR et/ou dans les futures lignes directrices. Le Parlement pourrait également être impliqué dans la définition des thèmes politiques prioritaires pour lesquels le Conseil fédéral envisage d'élaborer des AIR approfondies, par exemple à travers le programme de législation.

Faut-il changer de priorités?

Oui, la priorité doit être désormais placée dans l'institutionnalisation du système des AIR approfondies. Il est plus important de bâtir et de consolider un véritable système performant plutôt que d'investir davantage dans la sophistication de l'analyse économique sur les bases actuelles. En outre, les AIR approfondies doivent être intégrées davantage dans le processus de formulation des politiques et de préparation des propositions.

Dans le cadre des ressources actuelles, faut-il effectuer davantage d’AIR approfondies (mais de moindre envergure) ou plutôt un nombre plus faible d’AIR (mais pour cela élaborer des analyses encore plus approfondies)?

De cette évaluation on conclut que la question ne se pose pas à présent, ou pas dans ces termes. Il est certain qu’à ressources constantes peu de changements sont envisageable. L’évaluation a mis en évidence la nécessité d’intervenir au niveau de l’organisation du processus, et non des analyses individuelles. Il vaut mieux considérer le système en tant que tel, où les ressources personnelles et financières sont importantes mais elles ne jouent qu’un rôle parmi d’autres facteurs de réussite. Le nombre d’AIR approfondies par an faites jusqu’à maintenant paraît être le minimum pour envisager un certain développement de l’instrument dans l’administration. Préparer moins d’AIR signifierait isoler encore plus celles-ci des cas dont les retombées de *learning* seraient encore plus limités.

Faut-il reconsidérer l’organisation du système?

L’application du modèle actuel des AIR approfondies devrait être harmonisée et plus rigoureuse – par exemple par un meilleur respect des cinq points d’analyse des directives du Conseil fédéral et du principe que l’AIR et la procédure de consultation sont des mécanismes complémentaires et interdépendants, qui bénéficient mutuellement des synergies découlant de leur application. L’amélioration de l’interface avec l’extérieur de l’administration (notamment le Parlement et les milieux intéressés) est également vitale et peut faire abstraction dans une phase initiale d’une reconsidération profonde de l’organisation institutionnelle actuelle du système.

Ceci dit, cette évaluation a mis l’accent sur le besoin de renforcer et reformuler la vision stratégique et le leadership du Conseil fédéral. Ce rapport recommande d’opérer afin de rendre les AIR approfondies un instrument interdépartemental, dont l’approche puisse s’appliquer à l’analyse des tous les types d’impacts (économiques, sociaux et environnementaux). Ainsi, dans l’optique de l’intensification du processus d’institutionnalisation de l’instrument, une certaine reconsidération de la structure organisationnelle (à savoir la redéfinition des rôles et responsabilités, autrement dit « qui fait quoi ») est à envisager, surtout en ce qui concerne les fonctions et la place de la section Analyse de la réglementation du SECO dans l’organisation, ainsi que la création d’un réseau d’unités AIR dans les offices fédéraux.

PARTIE II – EVALUATION DES ETUDES SCM

8. Introduction

8.1. Remarques préliminaires à cette partie

Cette partie traite de l'approche prise par l'administration fédérale (sous le leadership du SECO) à l'égard du Modèle des Coûts Standard (*Standard Cost Model*, SCM). Elle évalue en particulier l'expérience faite avec les trois études pilotes SCM lancées entre 2007 et 2009.

Etant donné la nature de la méthode (plus unitaire et moins complexe que l'AIR) et le nombre très limité des cas d'étude de l'échantillon, cette évaluation propose des considérations d'ensemble et n'entre pas dans les détails de chaque cas, tout en soulignant les particularités et les synergies. De la même façon, les recommandations ne sont pas aussi structurées dans cette partie qu'elles l'ont été à l'égard du système des AIR approfondies.

La présentation des résultats de l'évaluation suit en principe la même structure que la partie précédente relative à l'évaluation des AIR approfondies. Les remarques et les commentaires sont ainsi repartis entre:

- l'origine de l'initiative et le contexte dans lequel l'étude s'est déroulée;
- les rôles des différents acteurs impliqués, les procédures suivies et les ressources mises à disposition pour l'étude;
- la stratégie de publication des rapports et de diffusion des résultats obtenus; et
- l'utilisation et l'impact éventuel des études.

Par contre, l'approche méthodologique suivie ici a été simplifiée par rapport à celle utilisée pour l'analyse des AIR approfondies. Les informations primaires sur les études SCM trouvent leur source dans la lecture de chaque rapport ainsi que dans le programme d'entretiens (cf. Encadré 9). D'autres sources ont été consultées en complément d'information, notamment l'Internet.

A la différence de l'évaluation des AIR approfondies, on n'a pas procédé à une évaluation systématique et détaillée des analyses SCM, car celles-ci ont toutes appliqué le modèle de base du SCM. Là où des variations à l'approche standard ont été apportées, celles-ci ont été si spécifiques qu'elles sont peu pertinentes dans une perspective comparée.

L'évaluation des études SCM ne se base pas non plus sur une comparaison internationale. En Suisse il n'y a pas un « système » institutionnel, organisationnel et procédural en place pour les études SCM et les trois études lancées sont véritablement des essais, des projets pilotes. Il ne serait donc pas pertinent de se référer aux expériences internationales et de les comparer à la réalité suisse.

Encadré 9 : Le programme d'entretiens pour l'évaluation des études SCM

Les entretiens avec les principaux acteurs impliqués dans chacune des trois études SCM constituent la source d'information principale pour cette évaluation, à côté de l'analyse des rapports. Au total 10 experts ont été interviewés entre la mi-juillet et la fin août 2010. Un questionnaire similaire à celui utilisé pour les cas d'étude AIR mais simplifié a été employé (cf. Annexe B.4.), garantissant une approche standardisée. La plupart des entretiens s'est déroulée par téléphone.

Dans la mesure du possible, le programme d'entretiens a essayé d'intégrer la perspective des quatre catégories d'acteurs considérées aussi pour l'évaluation des AIR approfondies, à savoir les auteurs de l'étude, les fonctionnaires de l'office fédéral responsable ou du SECO, les représentants des milieux intéressés principaux et les destinataires du rapport. Cela s'est avéré un défi compte tenu des ressources et du temps à disposition. Pas toutes les catégories ont pu être interrogées dans chaque cas. Toutefois l'évaluation a pu bénéficier aussi des considérations faites par un certain nombre d'experts « horizontaux ». Les détails des entretiens conduits pour cette évaluation sont fournis dans l'Annexe B.5.

8.2. La méthode Standard Cost Model et son introduction en Suisse

Les efforts pour diminuer les charges administratives en Suisse remontent à la fin des années 1990. Les récentes démarches SCM ne sont donc qu'un volet du programme développé par le Conseil fédéral sur le sujet. Les approches initiales ont eu un double objectif : d'une part enquêter auprès des entreprises afin de mieux cerner les problèmes à la base de la surcharge administrative, d'autre part de mesurer les coûts effectifs de façon objective (Müller, 1998). Par ailleurs, un inventaire et une évaluation des procédures d'autorisation fédérales ont été effectués.⁹⁶

Le programme mis en place par le Conseil fédéral en 2006 sur la base du rapport «Simplifier la vie des entreprises» (Conseil fédéral, 2006a) vise à établir une approche d'ensemble de l'allégement administratif et à en faire une tâche permanente. Le rapport prend note de l'existence de la méthodologie SCM et sa diffusion rapide dans plusieurs pays membres de l'OCDE (cf. Encadré 10). Il en reconnaît néanmoins certaines limites, notamment les coûts de sa mise en œuvre (Conseil fédéral, 2006a:19).

Pour présenter la méthode SCM et partager les premières expériences de l'administration fédérale avec cette méthode, le SECO a organisé conjointement avec le délégué du Conseil fédéral à la réforme de l'administration une conférence internationale sur la mesure de la charge administrative en mai 2007 à Berne.⁹⁷ La conférence a bénéficié de l'intervention de la Cheffe du Département fédéral de l'économie, Mme la Conseillère fédérale Doris Leuthard et de plusieurs experts internationaux. Une centaine de délégués ont participé aux débats.

⁹⁶ Voir <http://www.evd.admin.ch/aktuell/00120/index.html?lang=fr&msg-id=9513>.

⁹⁷ Voir <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/02118/index.html?lang=fr>.

Encadré 10 : Nature et diffusion du *Standard Cost Model*

Originellement conçu aux Pays-Bas au début des années 1990s, le Modèle des Coûts Standard (*Standard Cost Model*, SCM) a été reconnu comme modèle de référence pour la mesure des charges administratives et il est le plus répandu parmi les pays de l'OCDE. Le SCM résulte de la volonté politique de réduire la complexité des approches pour refréner et contrôler les coûts de la réglementation. La méthodologie SCM avance en trois pas : i) la décomposition de la réglementation en éléments mesurables; ii) la mesure des charges administratives; et iii) la simplification de la réglementation.

Le SCM est une méthode basée sur les activités administratives : il mesure pour chaque activité administrative le nombre d'obligations, le temps nécessaire pour remplir une obligation et le coût horaire des ressources (salaires, etc.) nécessaire au respect des obligations. Un de ses mérites principaux est qu'il peut aussi bien être appliqué *ex post*, c.-à.-d. pour mesurer les coûts d'obligations existantes, qu'*ex ante*, c.-à.-d. pour anticiper les coûts engendrés par des obligations prévues ou planifiées. Un deuxième avantage du SCM est son large champ d'application : il est valable non seulement pour examiner tous les types de législation (nationale, régionale, communautaire; ainsi que primaire ou secondaire) et tous les secteurs économiques, mais aussi pour mesurer les coûts imposés aux entreprises, aux citoyens et au secteur public (administration, écoles, hôpitaux, etc.).

Les coûts mesurés par le SCM sont uniquement les coûts administratifs proprement dits, dérivés des obligations d'information. Les autres coûts inhérents à la réglementation – par exemple ceux liés aux investissements ou à la limitation de la liberté d'action – ne sont pas concernés, pas plus que les bénéfices qui pourraient en résulter.

Source : <http://www.administrative-burdens.com/>, Wegrich (2009).

A l'occasion de la conférence, les résultats de la première des trois études pilotes lancées par le SECO – celle sur la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – ont été présentés. L'évènement a aussi contribué à susciter l'intérêt au niveau cantonal pour l'outil, ce qui a abouti à la collaboration du SECO avec le Canton d'Argovie et les Cantons de Lucerne et Saint-Gall au sujet d'une évaluation des charges administratives dans le domaine de la protection des incendies.

Les projets SCM s'inscrivent dans un contexte politique très attentif aux besoins des entreprises suisses. Le poids des charges administratives sur les PME surtout fait l'objet d'une attention particulière de la part du Parlement, et la création du Forum PME et du Test PME mentionnés dans la première partie de ce rapport en est l'expression organisationnelle et procédurale concrète. Les préoccupations concernant la nécessité de maîtriser les coûts de la réglementation ont été exprimées récemment encore par deux postulats déposés au Parlement en juin 2010 : les postulats Fournier et Zuppiger

demandent au Conseil fédéral de procéder à une mesure des coûts pour les entreprises de la réglementation de toutes les lois en vigueur en Suisse.⁹⁸

Une nouvelle initiative populaire a en outre été lancée en 2010 par le parti PLR. Les Libéraux-Radicaux sous le titre « Stop à la bureaucratie ! ». Le parti dénonce une entrave à la liberté et à la marge de manœuvre des citoyens ainsi que des entreprises à cause du nombre de réglementations.⁹⁹

⁹⁸ Voir http://www.parlament.ch/fr/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20103429 et http://www.parlament.ch/fr/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20103592, respectivement.

⁹⁹ Voir <http://www.fdp.ch/fr/Communique-de-presse/le-plrles-liberaux-radicaux-lance-linitiative-l-stop-a-la-bureaucratie-r/menu-id-26.html>; et <http://www.buerokratie-stopp.ch/>.

9. Considérations sur les trois études SCM examinées

9.1. Lancement des études

Bien que le SECO ait formellement lancé les études, le contexte politique a joué un rôle dans le choix des thèmes. Ainsi l'analyse SCM sur le certificat de salaire a ses origines dans le Parlement et le Forum PME, prenant forme officielle avec le postulat Engelberger de juin 2007.¹⁰⁰ En ce qui concerne l'étude SCM sur la protection contre les incendies, le SECO a été approché par le canton d'Argovie. Ce canton avait lancé une « Initiative pour la croissance » (*Wachstumsinitiative*) en juin 2005, dont un point d'action était l'allègement administratif des entreprises.¹⁰¹ Comme mentionné dans l'introduction à cette partie du rapport, les contacts entre la Chancellerie d'Etat cantonale et le SECO à propos d'un éventuel projet SCM commun ont débuté lors de la conférence du SECO sur le thème à Berne en 2007. Aussi l'étude SCM sur la révision de la TVA puise dans une série de discussions antérieures dont les plus récentes remontent à l'an 2005.¹⁰²

9.2. Les objectifs des études

Chaque projet pilote a eu plusieurs objectifs. Sur la base des entretiens conduits dans le cadre de cette évaluation, on conclut que les thèmes pour lesquels on a procédé aux études SCM ont été sélectionnés notamment en fonction de leur aptitude à la phase d'expérimentation de la méthode. Certes, les trois domaines choisis sont caractérisés par un ensemble d'actes législatifs et de règles administratives assez complexes et potentiellement onéreux pour les entreprises. Leur impact sur l'économie est reconnu. Toutefois les personnes interviewées s'accordent sur le fait que le choix des dossiers dépendait aussi de la possibilité de délimiter la mesure des charges de façon relativement facile. Les objectifs primaires des projets pilotes poursuivis explicitement ont été (dans l'ordre):

- tester l'applicabilité de la méthodologie SCM dans le contexte suisse;
- identifier les obligations d'information contenues dans la réglementation spécifique;
- quantifier les charges administratives qui en dérivent; et
- formuler dans la limite du possible des propositions de simplification.

Le dernier aspect en particulier n'a pas été poursuivi de façon prioritaire dans tous les projets. Des propositions de simplification ont été formulées pour la TVA et la protection contre les incendies, mais pas dans le troisième cas. Cela témoigne que le but essentiel des exercices était de mettre à l'épreuve la méthodologie, d'en évaluer l'efficacité et la

¹⁰⁰ Voir http://www.parlament.ch/f/Suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20073504.

¹⁰¹ Voir

http://www.ag.ch/wachstumsinitiative/shared/dokumente/pdf/broschuere_wirtschaftspolitische_wachstumsinitiative_aargau.pdf.

¹⁰² Voir <http://www.kmu.admin.ch/politik/00123/00139/00145/index.html?lang=fr>.

désirabilité, de rendre le débat sur la charge administrative plus objectif et – dans le deuxième et le troisième projet – de se familiariser ultérieurement avec l'outil. L'impact effectif des mesures semble donc avoir été placé en deuxième rang de priorité, en tout cas pour ce qui concerne le certificat de salaire.

Une des raisons expliquant cette approche du SECO est la prise de conscience que la méthode SCM ne permet qu'une analyse restreinte des coûts associés à la législation. Les attentes ont été ajustées en conséquence. Ceci est confirmé aussi par le fait que les trois études se différencient entre elles par l'addition de variables liées à la méthodologie ou bien à l'étendue des projets. Ces variations renforcent le caractère expérimental de ces derniers. L'incorporation d'objectifs supplémentaires démontre la tentative du SECO de pousser la méthode SCM au-delà de son application classique:

- L'étude sur la TVA se distingue par le fait qu'elle a été rédigée lorsque la révision de la législation était en cours. Elle fournit donc une analyse des charges dérivées de l'application d'un seul taux ou de plusieurs taux d'imposition, en comparant les impacts de la révision *ex ante* et *ex post*. Cette démarche basée sur des scénarios rapproche l'étude SCM du format d'une AIR; l'étude SCM est également une contribution à l'AIR.
- L'étude sur la prévention contre les incendies s'éloigne aussi des études SCM classiques dans le sens qu'elle implique une collaboration entre la Confédération et les cantons. Cette démarche a permis de tester la collaboration entre plusieurs autorités indépendantes sur au moins deux niveaux de gouvernance différents.
- L'étude sur le certificat de salaire a englobé, outre une mesure SCM classique, l'aspect de la conformité avec la réglementation, un aspect qui n'est en principe pas couvert par le SCM. A cet effet, 1200 certificats de salaires fournis par 6 cantons ont été analysés dans le but de voir si certaines positions du certificat sont remplies plus souvent depuis l'introduction du nouveau certificat. On a pu constater que le respect de la réglementation a bien augmenté avec le nouveau certificat (cf. Annexe A.6. de l'étude sur le certificat de salaire).

9.3. Rôles, procédure et ressources

Pour les trois études analysées, la section Analyse de la réglementation du SECO a été responsable de la conduite et de la gestion du projet. Elle a organisé les appels d'offre et sélectionné les consultants externes, parfois en partenariat avec les autres autorités impliquées (par exemple les cantons impliqués dans le cas de la protection contre les incendies).

L'analyse a toujours été mandatée à des consultants externes, basés aussi à l'étranger. Leur performance a été très appréciée en général (l'étude sur la TVA a reçu une distinction honorifique). Bien que certaines personnes interrogées déclarent que le produit fourni par les auteurs de l'analyse sur le certificat de salaire est resté en-dessous des attentes, ils reconnaissent qu'il s'agissait d'un dossier nouveau pour le consultant.

Les projets se sont typiquement déroulés avec le soutien d'un groupe d'accompagnement. L'Administration fédérale des contributions (AFC) a ainsi contribué de façon substantielle à l'étude sur la TVA en fournissant des données statistiques et en validant le contenu de l'analyse. Un rôle similaire a été joué par l'Etablissement d'assurance incendies du Canton d'Argovie (*Aargauische Gebäudeversicherung*) dans le cadre du projet sur la protection contre les incendies. La Conférence suisse des impôts (CSI) a participé au groupe d'accompagnement pour le dossier sur le certificat de salaire. Dans les trois cas, d'autres experts ont chaque fois intégré les groupes, apportant les compétences professionnelles et sectorielles nécessaires.

Des séminaires de travail avec des experts et des représentants des entreprises et des associations de branche impliquées ont été organisés pendant les travaux pour faciliter la collecte des données, recevoir des propositions de simplification et valider les résultats intermédiaires. L'organisation des séminaires a normalement été une responsabilité des consultants, mais la section Analyse de la réglementation du SECO et les participants aux groupes d'accompagnement ont apporté leur aide pour identifier les milieux intéressés / experts et ils ont facilité les contacts.

Le SECO a payé la totalité des coûts de la sous-traitance aux consultants externes à chaque fois, sauf dans le cas sur la protection contre les incendies où les trois cantons impliqués se sont partagés à eux trois la moitié des frais de l'étude.

En général les ressources financières mises à disposition ont été jugées adéquates par certaines des personnes interviewées¹⁰³ – même si, combinées avec l'investissement en ressources personnelles, les coûts sont considérés disproportionnés par rapport à leur impact (cf. ci-dessous).

9.4. Publication et diffusion des résultats

Les trois rapports finaux ont été publiés sur le site Internet du SECO, dans la version allemande.¹⁰⁴

Il y a eu une diffusion active des études. Des résumés des résultats ainsi que des considérations des experts impliqués dans les projets ont été publiés dans la revue du SECO *La Vie économique*.¹⁰⁵ Comme dans le cas de la diffusion des AIR approfondies, aussi pour les études SCM cette revue confirme être le canal de communication le plus important. Le thème général de l'application de la méthode SCM en Suisse a été traité extensivement dans une édition de la revue en 2007.¹⁰⁶

¹⁰³ Un interviewé déclare cependant que le montant investi dans l'étude sur le certificat de salaire était insuffisant.

¹⁰⁴ Voir <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/02118/index.html?lang=de>.

¹⁰⁵ Sur la protection contre les incendies voir

<http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/01353/02326/04159/index.html?lang=fr>; sur le certificat de salaire voir <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/01353/02326/03020/index.html?lang=fr>; et sur la révision de la TVA voir <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/01353/02326/02354/index.html?lang=fr>.

¹⁰⁶ Voir <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/01353/02326/02354/index.html?lang=fr>.

Des présentations sur les études SCM ont été faites dans le cadre du Forum PME, qui a généralement suivi au moins de façon indirecte tous les travaux.

Un communiqué de presse du SECO de février 2009 a présenté les résultats de l'étude sur la révision du certificat de salaire.¹⁰⁷ L'adoption du message complémentaire du Conseil fédéral sur la simplification de la TVA a fait aussi l'objet d'un communiqué de presse de l'AFC de juin 2010. Ce communiqué cite explicitement les résultats de l'étude SCM.¹⁰⁸

Les résultats de l'étude sur la TVA ont reçu un écho assez remarquable dans la presse nationale.¹⁰⁹ Cela a certainement été promu par la conférence de mai 2007 organisée par le SECO, où l'étude a été présentée. Les médias ont souvent repris aussi les conclusions de l'étude sur les charges administratives dans le domaine de la protection contre les incendies. Des articles sont parus par exemple dans l'édition de septembre 2010 de la revue *Aargauer Wirtschaft*.¹¹⁰ Dans d'autres cantons on a préféré attendre que l'ensemble des études actuellement en cours d'élaboration soient terminées (cf. ci-dessous la référence notamment à l'étude de l'Ecole Polytechnique Fédérale de Zurich, ETHZ) avant de présenter les résultats des mesures SCM.

Un facteur déterminant pour expliquer l'attention donnée par les médias aux études est l'importance politique dont bénéficie le thème de l'allègement administratif à l'heure actuelle en Suisse (et en Europe) – comme en témoignent encore les postulats Fournier et Zuppiger et l'initiative populaire du parti libéral-radical (cf. la Section 8.2. ci-dessus).

Cette évaluation n'a pas constaté l'existence de prises de position contraires ou d'analyses remettant en question les conclusions des études SCM. Celles-ci sont généralement considérées comme hautement crédibles, même si l'on reconnaît la portée limitée de la mesure SCM. Les personnes interviewées suggèrent que la sous-traitance des analyses à des consultants externes indépendants a augmenté leur crédibilité.

9.5. Utilisation et impact des études

Utilisation procédurale

Bien que les études examinées aient été utilisées de façon différente, elles ont toutes eu un impact relativement important. Tout d'abord il faut souligner à nouveau leur caractère expérimental. Dans ce sens, elles ont été correctement élaborées afin de tester plusieurs dimensions liées à la mesure des charges par la méthode SCM. Dans leur ensemble, donc, la valeur ajoutée procédurale des trois études est « haute ».

Dans le cas de l'étude sur la TVA, l'étude s'est déroulée en parallèle avec la procédure de consultation et elle en a intégré les contributions (par exemple la considération de deux

¹⁰⁷ Voir <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=fr&msg-id=25413>.

¹⁰⁸ Voir <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=fr&msg-id=33896>.

¹⁰⁹ Par exemple, *Neue Zürcher Zeitung* du 30 mai 2007, p.23.

¹¹⁰ Voir <http://www.agv.ch/aktuell/wirtschaft/archiv/sept10.pdf>, p.24.

systemes avec des taux d'imposition différents). L'étude sur le certificat de salaire par contre a débuté relativement tard et elle ne s'est pas inscrite pleinement dans le processus de décision du dossier. L'étude sur la protection contre les incendies n'était non plus strictement liée à une démarche législative spécifique, même si des mesures ont été considérées avec intérêt dans le cadre de la mise en œuvre de l'« Initiative pour la croissance » du Canton d'Argovie.

Utilisation instrumentale

Dès leur conception et lancement, les objectifs instrumentaux des études étaient en quelque sorte moins prioritaires que d'autres. Cependant il convient de souligner la contribution importante apportée par l'étude sur la révision de la TVA, dont les conclusions ont été reprises dans le message du Conseil fédéral de juin 2008.¹¹¹

Utilisation informative

La dimension informative des études SCM est relativement « basse », car leur but primaire n'est pas d'augmenter la transparence ni de mieux structurer la présentation des impacts. Dans les cas examinés, cette utilisation est étroitement liée à la dimension conceptuelle (cf. ci-dessous).

Utilisation stratégique

Pour les trois études la dimension stratégique est à considérer comme « moyenne ». Les études ont permis de déterminer le montant des charges effectives et elles ont donc contribué à recadrer le débat autour de chaque dossier dans la ligne envisagée par le SECO et/ou l'administration auteur de la proposition.

Utilisation conceptuelle

Cette évaluation conclut que la dimension conceptuelle des trois études est « moyenne ». Comme elles se sont insérées dans un contexte politique qui en demandait l'évidence, leur contribution à la thématique des charges administratives a été hautement appréciée. Les études ont apporté des connaissances nouvelles – et cela sous forme quantitative, surtout dans le cadre des projets TVA et certificat de salaire. Même dans le cas de la protection contre les incendies, où les perceptions des experts allaient dans la même direction que les conclusions formulées par l'étude, les interlocuteurs reconnaissent que le SCM a permis de quantifier les coûts avec une approche scientifique.

Cependant les personnes interrogées admettent également que les études fournissent des informations limitées aux seules charges administratives. Les études ne peuvent et doivent donc pas constituer la base unique sur laquelle prendre des décisions. A ce propos, il convient de noter que les études SCM ont été accompagnées par d'autres recherches complémentaires, parfois d'une envergure plus vaste. Dans le domaine de la protection

¹¹¹ Les résultats de l'étude sont expressément cités dans le message aux pages 7028 et 7073.

contres les incendies, une étude pluriannuelle conduite par l'ETHZ couvrira les aspects de l'efficacité des mesures adoptées par les cantons jusqu'à présent. L'existence de cette recherche n'était pas connue au moment du lancement de projet pilote du SECO, mais celui-ci contribue à la création d'une base de connaissances en matière. Une personne interviewée affirme à ce propos que l'étude SCM du SECO ne représente qu'« un petit poisson », même si de valeur. L'analyse SCM du certificat de salaire s'inscrit aussi dans un cadre de recherche plus vaste. On mentionnera les études faites dans le cadre du groupe de travail de la CSI en 2006 et l'étude du SECO mandatée par le Forum PME en 2008 sur les coûts administratifs uniques et récurrents induits par le nouveau certificat de salaire.¹¹²

¹¹² Voir <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=fr&msg-id=25413>.

10. Conclusions et recommandations sur les études SCM

10.1. Remarques en guise de conclusion

Cette évaluation conclut que les participants aux trois projets pilotes SCM ont une bonne appréciation générale des études. En même temps, ils en reconnaissent la dimension partielle et sont donc conscients soit du type et de la nature des connaissances que la mesure par le SCM apporte, soit des coûts associés à ces exercices par rapport au cadre informatif général.

Il semble donc qu'il y ait (eu) une certaine sagesse jusqu'à présent dans l'application du SCM. Comme souligné dans les paragraphes précédents, les études SCM répondent parfaitement aux demandes d'une réaction de la part des administrations publiques aux accusations de surcharge réglementaire. Dans ce climat politique, une approche telle que le SCM qui permet l'identification et la mesure des charges administratives par une formule relativement simple peut constituer la baguette magique tant espérée. La méthodologie SCM peut en effet contribuer à l'allègement administratif – dans certaines conditions aussi lorsqu'elle est appliquée aux autres coûts de la réglementation (Bertelsmann, 2009; Schatz et al., 2009).

Néanmoins, l'expérience avec la méthode SCM dans les pays de l'OCDE au cours des dernières années montre que l'approche présente des limites. Celles-ci incluent, entre autres (Allio/Renda, 2010; OECD, 2009c):

- la considération exclusive des coûts (et d'un certain type de coûts), tout en négligeant les bénéfices apportés par une disposition légale ou administrative déterminée;
- la subjectivité, dans certains cas, dans l'application de la définition d'obligation d'information et/ou de charge administrative;
- la surestimation des charges, due à l'hypothèse de base du SCM de conformité complète de toutes les entreprises avec les dispositions légales / administratives;
- les distorsions dans l'élaboration des charges, dues à des extrapolations et à la définition de l'entreprise de référence (*normally efficient business*).

En effet, les personnes interviewées dans le cadre de cette évaluation ont indiqué que les difficultés méthodologiques (définition des obligations d'information; représentativité des échantillons d'entreprises à considérer; et détermination des valeurs unitaires des charges) représentent les défis principaux et l'aspect le plus onéreux des études.

10.2. Recommandations

L'évaluation n'a pas constaté de manque de stratégie ou de leadership politique dans l'approche SCM. La demande politique est clairement là et elle s'exprime à travers les institutions et les milieux politiques aussi bien que dans les milieux intéressés. Aucune recommandation n'est donc formulée concernant la structuration de l'engagement politique. Les recommandations formulées par cette évaluation ne visent pas non plus des changements radicaux dans l'organisation future des études SCM dans l'administration fédérale. Les cas examinés sont trop limités pour en tirer des leçons significatives.

L'évaluation conclut plutôt sur la nécessité et l'opportunité de considérer la méthode SCM pour ce qu'elle est : une méthodologie qui vise certains types de coûts uniquement, qui implique un certain nombre de simplifications méthodologiques et analytiques, et qui requiert un investissement en ressources proportionnellement important en dépit de la formule apparemment simple pour le calcul des charges.

Le SECO et sa section Analyse de la réglementation semblent être pleinement conscients de cet aspect, et ils ont exercé une juste prudence dans la mise en œuvre de la méthode. Comme ce rapport l'indique, le fait que les études SCM s'inscrivent dans une démarche plus vaste d'examen des impacts économiques est un facteur important qui rend les études à la fois efficaces et proportionnées du point de vue des ressources investies et des connaissances qu'elles apportent sur les différents sujets. Prises individuellement, en fait, les études SCM ne pourraient pas se justifier si ce n'est par la volonté politique de réduire les charges administratives d'un dossier spécifique. Mais dans le contexte dans lequel elles se situent, elles fournissent un élément de plus pour soutenir la prise de décision.

Le nombre restreint des projets lancés jusqu'à présent n'indique pas si le SECO hésite effectivement sur l'opportunité d'adopter la méthode SCM de façon plus systématique ou plutôt s'il a été contraint simplement par le manque de ressources. Le résultat a pourtant été un bon mélange d'expérimentation, de réaction à la pression politique et de maintien à l'esprit d'une vision globale des impacts (positifs et négatifs) de la réglementation.

La recommandation est donc de persévérer sur la voie de l'intégration de l'outil avec d'autres approches analytiques – notamment les AIR approfondies.

Une telle démarche serait par exemple souhaitable dans le contexte de la mesure des coûts *ex post* de la législation en vigueur en Suisse proposée par le Parlement (cf. les postulats Fournier et Zuppiger ci-dessus) et acceptée par le Conseil fédéral. La méthode SCM (ou une méthode dérivée comme le modèle des coûts de la réglementation) pourrait en effet être utilisée dans la phase d'examen du stock législatif; ensuite, dans le cadre de l'élaboration des mesures de simplification correspondantes, elle pourrait être combinée avec une AIR, ce qui permettrait d'appliquer les phases typiques de cet instrument.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Allio, L. (2009), *The Emergence of Better Regulation in the European Union*, PhD Thesis, King's College London (manuscript pas publié).
- Allio, L. And R. Renda (2010), *Evaluation of administrative burden reduction programmes and their impacts*, Paper presented at the OECD Regulatory Policy Committee meeting, Paris, 14-15 April 2010.
- Arnold, R.D. (1987), "Political control of administrative official", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 3(2): 279-286.
- Baram, M.S. (1980), "Cost-benefit analysis: An inadequate basis for health, safety, and environmental regulatory decision-making", in *Ecological Law Quarterly*, 8(3): 473-531.
- Bertelsmann Stiftung (2009), *Regulierungskostenmessung bei Wirtschaft, Verwaltung und Bürgern. Zusammenfassung*, Gütersloh.
- Cecot, C., R.W. Hahn, A. Renda, L. Schrefler (2008), "An evaluation of the quality of impact assessment in the European Union with lessons for the US and the EU", in *Regulation & Governance*, 2(4): 405-424.
- Clark, J. (1985), "Policy diffusion and program scope: Research directions", in *Publius*, 15(4): 61-70.
- Coglianese, C. (2008), "The rhetoric and reality of regulatory reform", in *Yale Journal on Regulation*, 25: 85–95.
- Conseil fédéral (1999a), *Directives sur l'exposé des conséquences économiques des projets d'actes législatifs fédéraux*, 15 septembre 1999.
- Conseil fédéral (1999b), *Rapport sur des mesures de déréglementation et d'allègement administratif*, 3 novembre 1999.
- Conseil fédéral (2006a), *Simplifier la vie des entreprises: Mesures pour alléger les réglementations et réduire les charges administratives*, Rapport du Conseil fédéral, 18 janvier 2006.
- Conseil fédéral (2006b), *Les Tests-PME de la Confédération et leur influence sur les lois et les ordonnances. Rapport du 20 mai 2005 de la Commission de gestion du Conseil national sur la base d'une analyse effectuée par le Contrôle parlementaire de l'administration*, Avis du Conseil fédéral, 18 janvier 2006.
- Contrôle parlementaire de l'administration (2005), *Les trois «tests PME» de la Confédération: connus? utilisés? efficaces?*, Rapport à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national, Services du Parlement, Berne, 23 février 2005.
- De Francesco, F. (2008a), Prerequisites of adoption and patterns of diffusion: The case of regulatory impact analysis in European Union and OECD Member States, Paper presented at the 58th Political Studies Association Annual Conference, Swansea University, 1-3 April 2008.

- De Francesco, F. (2008b), *Scope of implementation of a diffused policy innovation: Regulatory Impact Analysis in EU and OECD Member States*, Paper presented at the 22nd Conference of the Società Italiana di Scienza Politica, Pavia, 4-6 September 2008.
- Département fédéral de l'économie (2000), *Manuel "Analyse d'impact de la réglementation"*, Version du 8 mars 2000.
- Dunlop, C.A., C.M. Radaelli and D. Russel (2010), *What's an impact assessment to do? Ideas, instruments and the capabilities-expectations gap*, unpublished paper, University of Exeter.
- EVIA (2008), *Final report* - Project leader: Dr Klaus Jacob, Free University, Berlin (manuscript pas publié).
- Felder, S. (1994), "Auswirkungen der öffentlichen Vergabepolitik auf den Wettbewerbspreis in der Bauwirtschaft", *Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 130 (2): 171-191.
- Felder, S. und J. Finsinger (1987), "Auswirkungen protektionistischer und preisstützender Maßnahmen auf die Bauwirtschaft", *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 123: 147-173.
- Freeman, R. (2007), « Epistemological bricolage: How practitioners make sense of learning », dans *Administration & Society*, Vol.39/4, p.476-496.
- Freeman, R. (2008), « Learning in public policy », dans Rein, M./M. Moran/R.E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford UP, Chapter 17.
- Gautschi, P. (2008), *Der KMU-Verträglichkeitstest als Element der prospektiven Regulierungsfolgenanalyse im Gesetzgebungsprozess des Bundes*, Cahier de l'IDHEAP 239, Chavannes.
- Hahn, R. (2005), *In defense of the economic analysis of regulation*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington DC.
- Harrington, W., L. Heinzerling, and R.D. Morgenstern (eds.) (2009), *Reforming Regulatory Impact Assessment*, Resources for the Future, Washington DC.
- Hertin, J. et al. (2009), "Rationalising the policy mess? Ex ante policy assessment and the utilisation of knowledge in the policy process", in *Environment and Planning A*, 41(5): 1185-1200.
- Jacobs, S. (2006), *Regulatory Impact Analysis in regulatory process, method, and co-operation. Lessons for Canada from international trends*, Jacobs and Associates, Government of Canada, Working Paper Series 026.
- Johnson, R.B. (1998), "Toward a theoretical model of evaluation utilization", in *Evaluation and Program Planning*, 21:93-110.
- Keyworth, T. and G. Yarrow (2006), *Revising the Regulatory Impact Assessment: Response to the BRE's Consultation*, Regulatory Policy Institute, UK.
- Klöti, U. et al (2006), *Handbuch der Schweizer Politik / Manuel de la politique suisse*, Verlag Neue Zürcher Zeitung.

- Kölliker, A. und N. Wallart (2006) "Regulierungsfolgenabschätzung: Bessere Evaluation der volkswirtschaftlichen Auswirkungen", in *Die Volkswirtschaft*, 1/2006: 20-22.
- Maggetti, M. (2007), "De facto independence after delegation: A fuzzy-set analysis", in *Regulation & Governance*, 1(4), 271-294.
- McCubbins, M. D., R. G., Noll, and B.R Weingast (1999), "The political origins of the Administrative Procedure Act", in *Journal of Law, Economics, and Organization*, 15(1): 180-217.
- McCubbins, M. D., R. G.Noll, and B.R. Weingast (1987), "Administrative procedures as instruments of political control", in *Journal of Law, Economics, and Organization*, 3(2): 243-277.
- McGarity, T.O. (1991), *Reinventing Rationality: The Role of Regulatory Analysis in the Federal Bureaucracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Moe, T. M. (1987), "An assessment of the positive theory of 'Congressional dominance'", in *Legislative Studies Quarterly*, 12(4): 475-520.
- Moe, T. M., and S.A. Wilson (1994), "President and the politics of structure", in *Law and Contemporary Problems*, 57(2): 1-44.
- Müller, C. (1998), *Administrative Belastung von KMU im internationalen und kantonalen Vergleich, Strukturberichterstattung*, éd. par l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi (aujourd'hui SECO), Saint-Gall.
- Nilsson, M. et al. (2008), "The use and non-use of policy appraisal in public policy making: an analysis of three European countries and the European Union", in *Policy Sciences*, 41: 335-355.
- Nutley, S.M., I. Walter, and H.T.O Davies (2007), *Using Evidence: How Research Can Inform Public Services*, Bristol: The Policy Press.
- OCDE (2005), *Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation*, Paris.
- OECD (1995) *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, Paris.
- OECD (1997), *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, Paris.
- OECD (2002), *Regulatory policies in OECD countries. From interventionism to regulatory governance*, Paris.
- OECD (2008), *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA). Guidance for Policy Makers*, Paris.
- OECD (2009a), *Regulatory Impact Analysis. A Tool for Policy Coherence*, Paris.
- OECD (2009b), *Government at a glance 2009*, Paris.
- OECD (2009c), *Cutting Red Tape II. Draft Analytical Report*, Document GOV/PGC/REG(2009)10, Paris.
- OECD (2009d), *Indicators of Regulatory Management systems*, Paris.

- OECD (2010), *Better Regulation in Europe: Germany*, Paris.
- Office fédéral de la justice (2007), *Guide de législation. Guide pour l'élaboration de la législation fédérale*, 3^e édition mise à jour.
- Radaelli, C.M. (2005), "Diffusion without convergence: How political context shapes the adoption of Regulatory Impact Assessment", in *Journal of European Public Policy*, Vol. 12/5, p.924–943.
- Radaelli, C.M. (2009), "Rationality, power, management and symbols: Four images of Regulatory Impact Assessment", in *Scandinavian Political Studies*, Vol.32/2, p.164-188.
- Radaelli, C.M. (2010), "Regulating rule-making via Impact Assessment", in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 23/1, pp.89–108.
- Radaelli, C.M. and A. Meuwese (2008), *Hard Questions and Equally Hard Solutions? Proceduralization Through Impact Assessment in the European Union*, Paper delivered to the CONNEX workshop on Governing the European Union: Policy instruments in a multi-level polity, Norwich, 28 and 29 May 2008.
- Radaelli, C.M. and A.C. Meuwese (2009), "Better regulation in Europe: Between management and regulation", in *Public Administration*, 87(3): 639-654.
- Radaelli, C.M. and F. De Francesco (2007), *Regulatory quality in Europe: Concepts, measures, and policy processes*, Manchester University Press.
- Radaelli, C.M., F. De Francesco and V.E. Troeger (2008), *The implementation of Regulatory Impact Assessment in Europe*, Paper presented at the European Network for Better Regulation, Workshop on Regulatory Quality: Developing tools, approaches and sources for research on impact assessment, University of Exeter, Exeter 27 and 28 March 2008.
- Radaelli, C.M., L. Allio, A. Renda and L. Schrefler (2010), *How to learn from the international experience: Impact Assessment in the Netherlands*, Final Report (unpublished), University of Exeter.
- Ragin, C.C. (2000), *Fuzzy-set social science*, Chicago: University of Chicago Press.
- Ragin, C.C. (2008), *Redesigning social inquiry: fuzzy sets and beyond*, Chicago: University of Chicago Press.
- Rissi, C. (2009), *Upgrading Regulatory Impact Assessment: Utilization of In-depth RIA in Swiss Policy-making Processes*, Lizentiatsarbeit, Universität Bern, 25. August 2009.
- Sager, F. and C. Rissi (2009), *The limited scope of policy appraisal in the context of referendum democracy – The case of Regulatory Impact Assessment in Switzerland*, Paper prepared for Workshop 30 "The Politics of Policy Appraisal" at the 2009 ECPR Joint Sessions in Lisbon, April 14-19, 2009.
- Schatz, M., et al. (2009), *Handbuch zur Messung von Regulierungskosten*. Version 1.0, erstellt von KPMG für die Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

- SECO (2006), *Examen des divergences entre les prescriptions techniques suisses et le droit en vigueur dans la CE*, Révision de la LETC, Annexe du dossier envoyé en consultation, Berne, 31 octobre 2006.
- SECO (2008a), *Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG): Dokumentation zur Abschätzung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen (Regulierungsfolgenabschätzung)*, Bern, Juni 2008.
- SECO (2008b), "Preisinsel Schweiz: Berichte in Erfüllung des Postulates David (05.3816)", *Grundlagen der Wirtschaftspolitik* 16, Bern.
- SECO (2002), *L'estimation des bénéfices des réglementations*, mai 2002.
- SECO (2003), *Rôle du SECO en matière d'analyse d'impact de la réglementation (AIR)*.
- Sunstein C.R., (2002), *The Cost-Benefit State: The Future of Regulatory Protection*, Chicago , Ill: American Bar Association.
- Sunstein, C.R. (1990), *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Veit, S. (2008), "Versachlichung gesetzgeberischer Entscheidungen durch Folgenanalysen? Eine vergleichende Untersuchung zu Reforminhalten und -ergebnissen in Deutschland und Schweden", in *Der Moderner Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, Heft 1/2008: 73-98.
- Wallart, N. et A. Kölliker (2007), "Regulierungsfolgenabschätzung / L'analyse d'impact de la réglementation", in *LeGes, Cahiers* 2007/1.
- Wegrich, K. (2009), *The administrative burden reduction policy boom in Europe: Comparing mechanisms of policy diffusion*, CARR/LSE Discussion Paper 52.
- West, W. F. (1984), "Structuring administrative discretion: The pursuit of rationality and responsiveness", in *American Journal of Political Science*, 28(2): 340-360.

APPENDICES A – Rapports des cas d'études AIR approfondies

Les rapports de chacune des neuf AIR approfondies analysées sont présentés dans cette annexe. Les citations des entretiens sont reportées entre guillemets (« ... ») et pour la plupart elles ont été traduites de l'allemand. A chaque fois, pour une question d'anonymat, le commentaire généralise le genre des interviewés en indiquant le terme interviewé/interlocuteur au masculin. Les informations concernant les cas d'études correspondent à la situation existant lors de la collecte des données en 2010 et n'ont, en règle générale, pas été actualisées en 2011.

A.1. AIR 2007-01 : Révision de la directive MSST

1. Processus (*process*)

1.1. Type et origine de la proposition

En automne 2005, la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST) a entamé une révision de sa directive relative à l'appel à des médecins du travail et à d'autres spécialistes de la sécurité au travail (directive MSST). La CFST avait adopté cette directive dix ans auparavant en conformité avec l'Ordonnance sur la prévention des accidents (OPA). Pour cette révision, la CFST a créé un groupe formé de représentants de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA), des organes cantonaux d'exécution de la sécurité au travail (inspections cantonales du travail), des partenaires sociaux, de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et du SECO.

1.2. Niveau de conflit

La production de l'AIR s'est déroulée dans un contexte clairement politisé. Cela est dû à la fois à deux facteurs principaux. D'abord, au sujet même, qui n'échappe pas du contentieux entre la nécessité de garantir des standards de protection et de sécurité au travail d'un côté, et de l'autre le besoin de garder les coûts liés à des niveaux compétitifs pour les entreprises. Ensuite, il est dû au fait que les membres de la CFST incluent des représentants des partenaires sociaux. L'auteur de l'AIR a pris une part active (même sans avoir le droit de vote) aux réunions du sous-groupe CFST chargé de réviser la directive MSST.

L'attention médiatique a seulement frôlé ce sujet qui n'est pas complexe mais relativement technique. Par contre certains cercles politiques s'y sont intéressés de près, comme le témoigne l'interpellation Engelberger d'octobre 2006¹¹³ et l'engagement du Forum PME.

¹¹³ Voir http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20063491.

1.3. Etape procédurale et état de la procédure en août 2010

Les travaux préparatoires sur l’AIR ont commencé « début 2006 » et l’auteur de l’AIR a participé aux réunions du sous-groupe de la CFST à partir du mois de mai 2006 (AIR, p.14-15). A noter que la Décision du Conseil fédéral relative à l’introduction du système des AIR approfondies date du 18 janvier 2006. Des interviewés ont remarqué que le point 2.4. de la Décision relatif à la nécessité d’effectuer une AIR approfondie sur certains actes administratifs aussi aurait été inséré expressément en fonction du dossier MSST. Le rapport « Simplifier la vie des entreprises », adopté le même jour par le Conseil fédéral, conclut par ailleurs qu’une révision de la directive MSST est nécessaire, vu le malaise persistant et les nombreux problèmes identifiés. A cette époque, une première version révisée de la directive MSST avait déjà été élaborée, les discussions sur la révision ayant débuté fin octobre 2005. Le Forum PME avait conduit un Test-PME sur la directive et avait esquissé des pistes de solution pour l’allègement des charges administratives (AIR, p.13, p.22). La directive révisée est finalement entrée en vigueur en février 2007.

1.4.–1.5. Liens avec la procédure de consultation et révision de l’AIR

S’agissant d’une directive de la CFST, aucun processus de consultation formel n’a été organisé par l’administration fédérale. La CFST a néanmoins organisé une consultation en avril 2006, et elle a invité ses membres, les cantons, le Forum PME et d’autres organisations à se prononcer sur les problèmes rencontrés avec la vieille directive et à formuler des recommandations d’amélioration du texte. En août 2006, une audition est organisée. Toutefois l’AIR n’a pas été soumise à l’audition (même pas de façon préliminaire), car elle n’était pas prête (Rissi, 2009:95).

Pendant ce temps, et après la consultation, l’AIR est conduite en coordination étroite avec le sous-groupe de la CFST. Les contributions de ces consultations ainsi que les modifications du projet de révision de la directive sont normalement prises en compte. L’AIR est révisée de façon significative au moins une fois.

1.6. Mécanismes de contrôle de la qualité

La qualité des travaux de l’AIR a été vérifiée par le groupe d’accompagnement, même s’il faut remarquer que la plupart des membres n’étaient pas familiarisés avec l’instrument AIR.

2. Ressources pour l’AIR (*input*)

2.1. Acteurs de l’administration fédérale (et leurs rôles)

Le SECO a représenté l’administration fédérale. En particulier, l’AIR a été exécutée par la section Analyse de la réglementation. Elle a été supportée par la Direction de la promotion économique et la Direction du travail du SECO.

2.2. *Consultants externes*

La section Analyse de la réglementation du SECO a pris en charge la définition de la structure et de la méthodologie de l'AIR, ainsi que la rédaction du rapport. Aucun consultant externe n'a été engagé.

2.3. *Groupe d'accompagnement*

Il existait un groupe d'accompagnement qui incluait les sections du SECO impliquées, l'Association intercantonale pour la protection des travailleurs (AIPT), l'Inspection fédérale du travail (IFT), la CNA, l'Union syndicale suisse (USS), l'Union patronale suisse (UPS). Il était présidé par la section Analyse de la réglementation du SECO.

2.4.–2.6. *Ressources déployées et leur jugement par les interviewés*

Etant un exercice interne à l'administration, il est difficile de chiffrer avec exactitude les ressources personnelles déployées dans cette AIR. Une estimation du SECO suggère environ 60 jours de travail par l'auteur, auxquels il faut ajouter les ressources personnelles investies par les autres participants au groupe d'accompagnement.

Les interviewés concordent que l'AIR a été un exercice très intensif, probablement surtout du fait que c'était l'un des premiers projets d'AIR approfondie. Les ressources à disposition sont néanmoins considérées comme adéquates.

3. Contenu de l'AIR (*output*)

3.1. *Objectifs mentionnés de l'AIR*

L'AIR s'inscrit dans le cadre du mandat de la CFST pour la révision de la directive MSST, qui visait notamment à examiner les critères de participation selon l'OPA ; les demandes en relation de la taille de l'entreprise et du risque potentiel ; les conséquences sur les solutions par branche ; et la problématique de l'application dans les PME (AIR, p.23).

3.2.–3.15. *Conformité avec les cinq points de l'AIR et qualité de l'analyse*

Le modèle suivi pour cette AIR est conforme aux lignes directrices contenues dans les directives du Conseil fédéral. Il y a une description détaillée de la nature de la directive MSST (par exemple AIR pp.22 et 24ss) ainsi que de la situation économique relative à la sécurité au travail en Suisse (AIR, pp.38ss). La nécessité de l'intervention de l'Etat est aussi décrite de façon approfondie, et l'adoption d'une (nouvelle) directive est justifiée par perspective de *market failure*.

S'agissant de l'introduction d'une directive subordonnée au droit supérieur, la marge de manœuvre pour adopter des réglementations alternatives est relativement limitée. Toutefois il y a une analyse des impacts avec la directive révisée et avec la directive existante (ce qui revient à l'analyse de l'option *no action*). Aucune option alternative n'est recommandée,

mais l’AIR conclut que la révision a eu un impact positif en général (allègement administratif chiffré de 45 millions de francs par an). L’analyse inclut une analyse de sensibilité (variation de différents facteurs qui influencent les coûts et les bénéfices de la réglementation).

Les différents groupes d’acteurs concernés sont identifiées et analysées. Il y a une analyse différenciée pour cinq catégories d’entreprises (selon le nombre de leurs salariés) et les quatre catégories de risque (AIR, p.31). Aussi distingue-t-on selon que la directive est appliquée individuellement ou dans des solutions par branche (*Branchenlösungen*) (AIR, p.34). Les impacts analysés sont principalement économiques. Ils couvrent ceux qui agissent sur l’économie dans son ensemble et considèrent surtout les charges administrative et les implications pour les PME. Des aspects sociaux sont néanmoins considérés, notamment en relation à la sécurité au travail. Tandis que pas tous les bénéfices mentionnés dans l’AIR sont quantifiés, les coûts le sont en grande partie. D’importants aspects des coûts et des bénéfices n’ont pas été considérés, par exemple les investissements concrets dans la sécurité au travail, les bénéfices en termes de santé hors de la sécurité au travail, la souffrance humaine (Résumé, p.4, et AIR pp.9, 16, 33).

L’approche méthodologique est expliquée de façon détaillée (AIR, p.30). L’AIR applique des variantes de l’analyse coûts-bénéfices et du *Standard Cost Model* (pour l’élaboration des charges administratives, mais pas dans leurs interprétations complètes). Une analyse de sensibilité a aussi été conduite. Celle-ci n’est pas référée strictement à une variation de l’erreur présumée, mais plutôt à une variation des estimations de facteurs différents (*best case* et *worst case*). L’incertitude est néanmoins thématifiée de façon explicite et structurée pour tous les facteurs considérés (AIR pp.34ss). On a considéré plusieurs sources se basant sur de différentes approches de collecte des données ; les actes juridiques, la littérature spécialisée, des statistiques, des entretiens et la consultation avec des experts (AIR, p.17).

L’analyse considère les aspects liés à la mise en œuvre de la directive. Pour les scénarios décrits il y a une discussion variable du degré d’application (*Umsetzungsrate*) (AIR, pp.37, 48, et les conclusions de p.65). Le suivi et l’évaluation ne sont par contre pas thématifiés.

4. Diffusion de l’AIR (*impact*)

4.1.–4.2. Publication et diffusion active

Tandis que l’AIR approfondie est publiée sur le site du SECO, la directive MSST est accessible sur le site de la CFST.¹¹⁴ Il y a eu une diffusion active des résultats de l’AIR. Plusieurs articles de l’édition 2007/4 de la revue *La Vie économique* sont dédiés à la révision de la directive, y compris à l’AIR. Celle-ci a été envoyée aussi à un ministère intéressé du gouvernement fédéral allemand (Ministère fédéral des affaires intérieures) et aux membres de la CFST. Entre novembre 2006 et mai 2007, le processus, la méthodologie et les résultats de l’AIR ont été présentés en plusieurs occasions, notamment au Forum PME, à l’intérieur de la Direction de la politique économique du SECO, lors d’un

¹¹⁴ Voir <http://www.ekas.admin.ch/index-fr.php?frameset=2>.

workshop de la direction du travail du SECO et au Groupement romand de médecine, d'hygiène et de sécurité du travail. La CFST a organisé un séminaire pour présenter la nouvelle directive, à l'occasion duquel il y a eu aussi une présentation et une discussion de l'AIR. Finalement des références à l'AIR sont faites dans le rapport annuel 2006 de la CFST (publié en 2007) et dans sa Communication aux membres No 2007/63.

4.3.–4.4 *Objections à l'AIR et au processus, et prises de position publiques*

Des réserves limitées sur l'indépendance du processus, sur les méthodologies utilisées et sur les résultats obtenus auraient été exprimées oralement par une partie impliquée. Mais elles ont été rejetées par le groupe d'accompagnement. Des réserves auraient été exprimées au début aussi sur la validité juridique de conduire une AIR approfondie sur une directive d'un organe (la CFST) qui ne fait formellement pas partie de l'administration fédérale. Toutefois on aurait atteint un consensus sur l'AIR finale.

Aucune prise de position formelle à propos de l'AIR n'a pu être enregistrée dans le cadre de cette évaluation. Au sujet de la révision de la directive, l'USAM a publié un article critique dans son journal en octobre 2006.

4.5. *Rôle du Parlement*

Le Parlement n'est formellement pas impliqué dans le processus de révision de la directive, mais il a contribué aux débats, notamment par l'interpellation Engelberger mentionnée ci-dessus.

5. Utilisation de l'AIR (*outcome*)

5.1. *Utilisation procédurale*

L'utilisation procédurale de l'analyse est estimée comme « basse-moyenne ». L'AIR n'a en effet pas créé de nouveaux contacts (le réseau de la CFST étant déjà établi et institutionnalisé). A ce propos, Rissi (2009:53) évalue l'utilisation procédurale dans ce cas comme « basse » : *“Low procedural use in the case of ASA can be explained by two factors : First, the actors involved in the revision process also frequently meet for other matters of the FCOS. The FCOS as a coordination commission is a political forum which brings together major stakeholders. Second, the only outsider involved in the RIA was the coordination unit. It is not important to the coordination unit to maintain stable contacts with the FCOS, since the FCOS is not an administrative unit that often develops new regulation.”*

Cependant les experts intervenus dans le processus se déclarent convaincus des bénéfices de l'instrument. Les interviewés dans ce cas d'étude, qui n'avaient pas été confrontés à l'AIR auparavant et qui étaient relativement sceptiques au début de l'exercice, révèlent avoir été persuadés que l'AIR apporte en général des bénéfices sur la façon dans laquelle le processus de formulation d'une proposition est structuré. De plus, pour un interviewé « l'AIR a fourni une base sur laquelle on a mieux structuré la confrontation des différentes positions, en fonction aussi d'un discours quantitatif. Par conséquent les

positions des acteurs impliqués dans la rédaction de la directive se sont rapprochées, en ce sens que l'ordre de grandeur donné par l'AIR a servi de base. » En général, les interviewés attribuent néanmoins à l'AIR une valeur procédurale inférieure à la moyenne des cas étudiés.

5.2. Utilisation instrumentale

La dimension instrumentale de cette AIR est à considérer « basse ». L'étude n'a pas pu développer d'options alternatives, et les décisions de fond avaient été déjà prises sur plan politique auparavant. Même si le potentiel pour une grande influence instrumentale de l'AIR était haut (son auteur a pu participer aux réunions du groupe CFST responsable pour la révision de la directive), cela a été limité à cause de la restreinte marge de manœuvre donnée par le sujet même de l'analyse, ainsi que par le fait que dans le domaine de la sécurité au travail le consensus politique serait fondamental (ainsi que l'a remarqué un interviewé). Cela a été confirmé par les interviewés et est indiqué aussi par Rissi (2009:50).

5.3. Utilisation informative

L'AIR semble avoir joué un rôle informatif « moyen » dans ce cas. Elle n'est pas une base principale pour la prise de décision, mais elle sert toutefois de « thermomètre ». Etant donné sa basse valeur instrumentale (cf. ci-dessus), les interviewés soulignent néanmoins une certaine influence et une « pression » de l'AIR sur les discussions. Selon l'un d'eux, « la ligne à suivre avait été en effet déjà déterminée par des considérations politiques, notamment la volonté de réduire les charges administratives. Dans ce sens, l'AIR a servi de 'thermomètre', de mécanisme de contrôle. » Rissi (2009:50) parle à ce propos de l'« ombre » de l'AIR sur le processus : *“Still, there is a slight indication that the RIA did have an effect on policy design that is somehow similar to what we defined as instrumental use. There was a 'shadow of the RIA' (Interview 5) that affected policy design. It did not directly affect the [text of the directive], but had a more subtle effect by putting pressure on the revision process to produce a 'better' directive in terms cost-benefit-analysis.”* Les interlocuteurs observent que « l'ordre de grandeur donné par l'AIR a été accepté presque par tout le monde. L'AIR a donné un cadre de référence aux travaux. Ainsi, elle a considérablement augmenté la transparence du processus » et ils ajoutent que « s'il n'y avait pas eu l'AIR, les discussions auraient été beaucoup plus légalistes, basées sur le *common sense*. » La valeur donnée à ce point est légèrement inférieure à la moyenne des réponses pour les AIR étudiées, mais elle est parmi les plus hautes données dans le cadre de ce cas d'étude.

5.4. Utilisation stratégique

Cette évaluation estime que la dimension stratégique de cette AIR est « haute ». L'AIR a en effet contribué à une plus grande prise de conscience des coûts (mais aussi des bénéfices) liés à la protection au travail – l'un des buts du SECO et du Forum PME. Un interviewé l'exprime clairement : « Le contenu final de la directive n'aurait pas beaucoup changé s'il n'y avait pas eu l'AIR. L'AIR n'est pas intervenue comme une baguette magique pour

résoudre les conflits entre les parties. Elle s'inscrit plutôt dans un processus à moyen terme et relativement complexe, qui a eu ses origines dans l'action du Forum PME en 2005. En général, elle s'inscrit dans la ligne de la simplification administrative, mais le SECO (section Analyse de la réglementation) en sort très bien, neutre. » Pour un autre interlocuteur, « s'il n'y avait pas eu l'AIR, les coûts n'auraient pas pris autant de place dans les discussions ». Rissi (2009:53) parvient aux mêmes conclusions. Mais un autre interviewé suggère que cela est aussi valable pour les bénéfices économiques liés à un haut niveau de sécurité au travail, même si ce volet avait été moins puissant que l'autre. La valeur moyenne donnée à cette dimension est supérieure à la moyenne des valeurs données aux autres AIR, et elle est la plus haute valeur d'utilisation dans ce cas.

5.5. Utilisation conceptuelle

L'utilisation conceptuelle de cette AIR est jugée « basse ». Les interviewés ont y attribué une valeur inférieure à la moyenne générale sur ce point. L'AIR n'a pas produit de nouvelles connaissances qui bouleversent la perception du problème par les acteurs impliqués. A noter que Rissi (2009:52) évalue cette dimension comme « moyenne ».

6. Recommandations des interviewés liées à cette AIR

Des entretiens il résulte qu'il serait souhaitable d'améliorer le processus de collecte des données. Une option suggérée serait de procéder à des entretiens avec des entreprises pour améliorer la qualité de la partie empirique de l'AIR. Une autre recommandation se réfère à l'analyse de solutions de révision alternatives, qui devrait être améliorée. En conclusion les interviewés se sont prononcés pour une organisation du processus plus claire et efficace, notamment en ce qui concerne le *timing* : la publication de l'AIR est intervenue très tard, et surtout on devait prévoir un mécanisme pour actualiser l'AIR au moment opportun suite aux révisions.

A.2. AIR 2007-02 : Révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce

1. Processus (process)

1.1. Type et origine de la proposition

La révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC) du 1^{er} juillet 2010 a introduit le principe du Cassis de Dijon, développé par la Cour de justice de l'Union européenne.¹¹⁵ Cela implique que les produits qui circulent légalement dans l'UE peuvent désormais être mis aussi sur le marché en Suisse sans aucune restriction, et vice versa. Des exceptions destinées à protéger « des intérêts publics prépondérants » sont toutefois maintenues. Le processus de révision de la LETC a été lancé suite à une initiative du Parlement en 2004.¹¹⁶

1.2. Niveau de conflit

L'attention politique donnée au dossier et le niveau de conflit étaient assez élevés au moment du commencement du processus législatif. Tout d'abord, la signataire du postulat parlementaire avait été en effet Mme Doris Leuthard, élue ensuite au Conseil fédéral comme cheffe du département responsable du dossier. Le thème a donc été suivi de près dans l'exécutif. De plus, la révision a impliqué en effet un changement du paradigme régissant la régulation du commerce avec l'UE. Le point le plus controversé était la reprise du principe de façon unilatérale. L'opposition à une approche unilatérale venait surtout du milieu agricole. Un referendum soutenu par l'Union Démocratique du Centre et les Verts en 2009 a toutefois échoué.¹¹⁷

1.3. Etape procédurale et état de la procédure en août 2010

La LETC, initialement adoptée en 1995, a été révisée en 2009. L'AIR approfondie a été lancée dans le cadre du processus de révision, et elle a débuté lorsque le projet de révision a été mis en consultation. La LETC révisée est entrée en vigueur le 1er juillet 2010.

1.4.–1.5. Liens avec la procédure de consultation et révision de l'AIR

Cette AIR était une des trois premières AIR approfondies et le SECO était donc en train de faire ses premières expériences avec l'instrument. Elle était annoncée dans les objectifs du Conseil fédéral pour l'année 2007. L'analyse formant l'AIR a donc été conduite essentiellement après la consultation externe (du 29 novembre 2006 au 16 mars 2007) et on ne trouve pas de références directes de celle-ci dans le document AIR. Des interviewés rapportent que les milieux intéressés qui participaient dans la consultation externe n'ont été

¹¹⁵ Cf. Articles 16a à 16e de la LETC, et <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00730/01220/index.html?lang=fr>.

¹¹⁶ Rissi (2009:53). Voir le postulat Leuthard du juin 2004, (http://www.parlament.ch/f/Suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20043390).

¹¹⁷ Voir <http://www.tsr.ch/info/suisse/1045151-le-referendum-sur-le-cassis-de-dijon-a-echoue.html>.

ni consultés dans le cadre de l’AIR ni informés de son existence. L’AIR n’a donc pas été révisée formellement suite à des remarques ou à des commentaires externes.

1.6. Mécanismes de contrôle de la qualité

Comme cette AIR a été menée à l'intérieur de l'administration, aucun groupe d'accompagnement externe n'était établi. Dans cette situation, la responsabilité supérieure pour la conduite de l'AIR restait chez la direction du projet législatif, qui se trouvait à l'intérieur du SECO. Il n'y avait pas de mécanismes supplémentaires pour contrôler la qualité de cette AIR à part la transparence liée à la publication.

2. Ressources pour l’AIR (*input*)

2.1. Acteurs de l’administration fédérale (et leurs rôles)

L’AIR a été conçue, gérée et conduite par le SECO. Certaines sections de l’AIR (par exemple la section sur les brûleurs et chaudières) ont été élaborées en coopération avec l’office compétent.

2.2. Consultants externes

Aucun consultant externe n’a été mandaté, et l’AIR a été conduite dans sa totalité par les collaborateurs du SECO.

2.3. Groupe d’accompagnement

Les travaux ont été suivis à l'interne, sans qu'il y ait de groupe d'accompagnement externe.

2.4.–2.6. Ressources déployées et leur jugement par les interviewés

Comme cette AIR a été entièrement conduite à l'intérieur du SECO, il est difficile de chiffrer les ressources investies. Un interviewé estime toutefois que plusieurs « mois-personne » ont été nécessaires à la réalisation de cette AIR. Selon les informations de Rissi (2009:84), les ressources déployées pour cette AIR auraient été moins importantes que celles pour l’AIR de REACH. D’après les entretiens, les ressources seraient à considérer comme inadéquates et à peine suffisantes.

3. Contenu de l’AIR (*output*)

3.1. Objectifs mentionnés de l’AIR

Cette AIR porte sur l'impact des barrières techniques au commerce actuelles et sur les conséquences possibles de leur élimination par l'introduction du principe du « Cassis de Dijon ». Un but important de était d'analyser le paquet de mesures accompagnant la révision de la LETC pour identifier le champ d'application de ces mesures (AIR, p.12). Sur

cette base, il était ensuite possible d'estimer les économies potentielles grâce à l'élimination des barrières au commerce dans ces domaines.

Pour le cas d'étude sur les brûleurs et les chaudières, qui figurait aussi dans l'AIR, le but était de vérifier « l'efficacité des mesures existantes et l'évaluation du principe de proportionnalité par rapport à une exception au principe du Cassis de Dijon », et – notamment – non pas de « vérifier si le principe apporte une augmentation de la circulation des marchandises, ou si d'autres options sont plus efficaces. » (AIR, p.44)

3.2.–3.15. Conformité avec les cinq points de l'AIR et qualité de l'analyse

Les cinq points indiqués dans les directives du Conseil fédéral ont été traités en détail dans le message au Parlement. Le chapitre sur les conséquences économiques contient 13 pages et est structuré selon les cinq points.¹¹⁸ Par contre, la documentation à la base du chapitre dans le message suit une autre approche et ne répète pas la synthèse présentée dans le chapitre du message.¹¹⁹ Lors de la rédaction du message et de la documentation, il a été décidé de ne pas inclure la synthèse (chapitre dans le message) dans la documentation. La documentation concernant l'AIR est composite : elle présente différentes parties et des études de cas, qui puisent dans des analyses élaborées auparavant, dont certaines développées déjà avant la consultation externe. Il reste difficile de déduire du rapport AIR ce qui a été utilisé concrètement dans l'analyse.¹²⁰

Sans la lecture préalable ou parallèle de la synthèse présentée dans le chapitre du message, la documentation est parfois difficile à lire et comprendre. Les liens entre la partie générale et les cas d'étude ne sont pas expliqués de manière claire (par exemple, par rapport à la représentativité des cas choisis). En dehors du message, les cinq points et la question des impacts sur le niveau de protection des consommateurs avaient déjà été élaborés dans le document du SECO à support de la consultation.¹²¹

Le problème à la base de la révision de la LETC est présenté directement dans le message (sections 1.1-1.4, section 3.3.1) et reçoit relativement peu d'attention dans l'AIR. Les différences de prix entre les produits suisses et allemands sont indiquées, et les facteurs qui sont à l'origine des barrières au commerce identifiés.¹²² Il est néanmoins indiqué que l'analyse approfondie des causes-effets des prix généralement plus hauts en Suisse se trouve dans le rapport *Preisinsel Schweiz* (Réponse au postulat 05.3816 David).¹²³ Selon une personne interviewée, cette AIR n'a pas abordé les motivations liées à la nécessité et/ou volonté de préserver des standards de protection sociale et environnementale propres à la Suisse. Mais ceci a été traité dans le rapport « Examen des divergences entre les prescriptions techniques suisses et le droit en vigueur dans la CE » (annexe du dossier envoyé en consultation, 31 octobre 2006). De la même façon, la documentation sur l'AIR ne

¹¹⁸ Voir <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2008/7275.pdf>.

¹¹⁹ Voir <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/12479.pdf>.

¹²⁰ A ce propos, voir aussi Rissi (2009:81).

¹²¹ SECO (2006).

¹²² Voir SECO (2008a), Partie II, Sections 2-3.

¹²³ SECO (2008b); SECO (2008a), p.3, p.27.

donne pas de justification approfondie de la nécessité de l'intervention de l'Etat, qui est pourtant thématiquement sur plusieurs pages dans les parties 1.4.1 et 3.3.1 du message.

L'AIR présente un scénario de base, en décrivant des situations juridiques qui requièrent l'application du principe du Cassis de Dijon et par l'estimation de la valeur économique du champ d'application (v. par exemple l'AIR, p.25). L'option *no action* est envisagée et investiguée, surtout pour les considérations sur la proportionnalité des mesures. Plusieurs options avaient été identifiées dans des démarches d'analyse précédentes à l'AIR,¹²⁴ mais celle-ci ne considère que celle qui a été finalement retenue. L'AIR ne recommande pas d'option alternative, sauf dans l'étude de cas sur les brûleurs et les chaudières, où une option optimale est effectivement recommandée. Par contre le message contient un examen des alternatives (section 3.3.5).

Le message au Parlement identifie les catégories d'acteurs spécifiquement concernés. La documentation sur l'AIR, par contre, ne contient pas de chapitre spécifique sur les acteurs concernés. L'analyse se focalise sur le secteur économique, en privilégiant l'estimation des impacts sur l'économie dans son ensemble. En particulier, l'analyse tient compte de l'impact de la révision de la loi sur la dynamisation du commerce, sur le niveau des prix des produits et sur l'amélioration de la concurrence. A noter qu'il ne s'agit pas d'une analyse des coûts et des bénéfices, mais d'« impacts » en général, c.-à-d. de la valeur en francs suisses affectée par la présence d'entraves techniques – ce qui peut être traduit en bénéfices si une mesure appropriée est prise.

L'AIR se fonde sur une approche quantitative, notamment sur des modèles économétriques estimés avec des régressions (AIR, p.27). Des catégories importantes de coûts et bénéfices dérivant de l'ouverture des marchés et de la limitation de l'autonomie réglementaire sont quantifiées.

La mise en œuvre est explicitement traitée dans le message (sections 1.7 et 3.3.6), mais pas dans la documentation AIR. L'AIR ne thématise pas les modalités d'un éventuel suivi de l'évaluation.

4. Diffusion de l'AIR (*impact*)

4.1.–4.2. Publication et diffusion active

L'AIR a été publiée à deux endroits sur le site du SECO (site des AIR approfondies, site de la politique économique extérieure dédié au dossier des entraves techniques au commerce).¹²⁵ Dans les deux cas, il y a aussi un lien direct à la proposition de loi.

L'AIR a fait l'objet d'une diffusion active assez étendue. Une note de discussion résumant les résultats de l'analyse a été envoyée au Conseil fédéral et aux offices concernés. Un

¹²⁴ Voir <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=fr&msg-id=9621>.

¹²⁵ Voir <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00730/01220/04168/index.html?lang=fr>.

article a été publié dans la revue *La Vie économique*, et il y a eu un communiqué de presse. L'AIR n'a pas été envoyée directement aux milieux intéressés.

4.3.–4.4 *Objections à l'AIR et au processus, et prises de position publiques*

On a observé un certain nombre d'articles dans la presse nationale qui mentionnent les principaux résultats de l'AIR. En particulier, la presse donne le chiffre de deux milliards de francs suisses de baisse de prix des biens importés, respectivement une hausse de 0,5 % du PIB, estimés par l'AIR. Par contre, il n'y a pas de considération plus approfondie sur l'étude.¹²⁶ Les réactions à l'application de la libéralisation des échanges prévue par cette nouvelle incluent des voix relativement critiques. Sur demande des associations des consommateurs, le SECO mettra donc en place un observatoire des prix avec le but de vérifier l'effet du principe du Cassis de Dijon.¹²⁷

Certaines prises de positions publiques ont touché indirectement à l'AIR. Un interviewé parle notamment de « critiques » à l'égard des études qui constituent les fondements du chapitre sur les impacts économiques du message du Conseil fédéral, notamment en relation avec le linéarité de l'exposition, ainsi que par rapport à la nature et au nombre des produits-échantillon considérés. Toutefois ces critiques ne se focalisent pas vraiment sur l'AIR en tant que telle. L'Association des consommateurs a aussi pris position sur le thème, mais sans considérer directement l'AIR.¹²⁸

4.5. *Rôle du Parlement*

Comme mentionné au début, le Parlement a lancé le débat, notamment par les postulats Leuthard du juin 2004 et David du décembre 2005.¹²⁹ La révision de la loi LETC a été débattue et votée en juin 2009.

¹²⁶ Voir par ex. *Le Temps*, 2008, http://www.letemps.ch/Page/Uuid/8cd063a0-a9f7-11dd-bf59-ad3d6140ad87/La_liberalisation_des_echanges_avec_lUE_prend_du_retard; 2009, http://www.letemps.ch/Page/Uuid/4aa79e6c-b838-11de-9c7f-eccaae6605b2/Le_Cassis_de_Dijon_debarque_en_2010; et 2010, http://www.letemps.ch/Page/Uuid/76240766-6386-11df-82f9-482adafcff89/Baisse_des_prix_attendue_dès_le_mois_de_juillet; *NZZ*, 2010, http://www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/die_preise_fuer_import-produkte_geraten_unter_druck_1.5754852.html, et http://www.nzz.ch/nachrichten/startseite/verwaessertes_cassis_de_dijon_1.6335346.html.

¹²⁷ *Le Temps*, 20 mai 2010.

¹²⁸ Voir <http://konsumentenschutz.ch/kernthemen/wettbewerb/cassis-de-dijon/>.

¹²⁹ Voir http://www.parlament.ch/f/Suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20043390, et http://www.parlament.ch/f/Suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20053816, respectivement.

5. Utilisation de l’AIR approfondie (*outcome*)¹³⁰

5.1. Utilisation procédurale

L’utilisation procédurale de cette AIR peut être considérée de niveau « moyen-haut ». Elle a permis de développer de meilleures relations entre les acteurs internes à l’administration. Les interviewés ne se sont pas prononcés sur le sujet (si ce n’est de manière fragmentaire et non représentative), donc l’analyse n’a pas permis d’évaluer cette dimension spécifique. On se base donc sur Rissi (2009), qui juge l’utilisation procédurale pour ce cas d’étude comme « moyenne-haute ». Sur la base de ses recherches, Rissi (2009) souligne en particulier l’amélioration grâce à l’AIR de la communication interne au SECO. Dans ce sens, l’AIR aurait servi de catalyseur pour renforcer les contacts et donc promouvoir la coordination du processus législatif.

5.2. Utilisation instrumentale

Sur la base de l’évidence obtenue dans le cadre de cette évaluation, la dimension instrumentale est très limitée. Non seulement l’AIR a eu lieu entièrement après la consultation, mais elle n’a pas été affectée par celle-ci. Rissi (2009:50) est clair à ce sujet : *“No instrumental use of the RIA occurred at all (at least not in the pre-parliamentary decision-making process). The RIA was carried out only when the draft proposal was already in the external consultation procedure. Of course, policy design is not definite at this point of the process. Nevertheless, as we argued in regard to the institutional context of RIA, the results of the consultation procedure are very important for the final design of the proposal in Switzerland, since the risk of a potential referendum forces policy-makers to raise broad support for the proposal. Therefore, if an RIA should induce instrumental use at such a late phase of the policy process, as it was conducted in the case of LNTB, it would either have to consider variations of the policy that go along with responses of politically important actors or locate policy options that are so weighty as it to be worthwhile to overrule the already generated consensus. In the case of LNTB the RIA did not even consider any alternative options.”*

Il faut noter que la valeur attribuée à cette dimension sur la base des entretiens est relativement haute (et supérieure à la moyenne des réponses pour les AIR étudiées). Cela peut dépendre du fait que les deux interviewés répondants ont considéré non seulement la contribution de l’AIR approfondie, mais celle de l’ensemble des études rédigées pour la préparation de la consultation et du message.¹³¹

5.3. Utilisation informative

Selon les personnes interviewées, l’AIR présente une faible utilisation informative. La valeur que les interviewés lui attribuent est clairement en-dessous de la moyenne relative à cette

¹³⁰ A noter que le nombre des réponses données par les interviewés aux différents points de la question varient considérablement et parfois seulement une ou deux réponses par dimension sont disponibles. Les valeurs sont donc à considérer avec prudence, car elles ne sont pas toujours représentatives.

¹³¹ Pour plus de détails, cf. Rissi (2009:86-88).

dimension. Néanmoins, les chiffres qui résultaient de l'AIR ont été cités par la presse (cf. 4.3-4.4).

5.4. Utilisation stratégique

L'utilisation stratégique de l'AIR peut être considérée comme « haute ». Tout d'abord, l'analyse semble avoir été en effet formulée sous l'influence des enjeux politiques. A ce propos, un interviewé remarque que « l'AIR reste otage de la confrontation idéologique entre ceux favorables une ouverture des marchés et leurs détracteurs. Cette dichotomie se manifeste aussi entre le SECO et d'autres offices fédéraux. L'AIR a amené le conflit d'intérêt à un niveau plus haut. En principe l'AIR renforce la position du SECO ». Rissi (2009:50) illustre clairement ce point : *“In LNTB the results of the RIA were clearly supportive of a position in favour of the proposal against the status quo. The results also showed which branches would profit and which would lose from Cassis de Dijon. This might be seen as giving the opponents arguments against the proposal, but in fact it weakened their position by showing that pursuing their interest is possible only at the expense of total welfare.”*

Ensuite, il faut souligner que cette AIR est un produit du SECO. Celui-ci n'a – avec des exceptions partielles comme dans le cas de l'étude sur les brûleurs et chaudières – impliqué formellement aucun autre office dans la préparation de l'analyse ni dans la gestion du processus. Ceci correspond au modèle des AIR approfondies comme défini par le Conseil fédéral par sa Décision du 18 janvier 2006. Le SECO était l'office compétent pour la préparation de la révision de la LETC et, par conséquent, aussi pour l'AIR accompagnant cette révision. Selon un interviewé, par le fait de n'avoir impliqué aucun autre office, le SECO aurait voulu, par cette AIR approfondie, mettre un accent particulier sur le programme de libéralisation, contrairement à l'ordre du jour d'autres offices fédéraux concernées.

On peut remarquer qu'en général les interviewés n'ont pas retenu cette dimension comme prépondérante (la valeur indiquée résulte la plus basse dans ce cas et reste en-dessous de la moyenne).

5.5. Utilisation conceptuelle

L'AIR a eu une utilisation conceptuelle « basse ». L'analyse a constitué une source d'information utile, mais elle n'a pas fourni beaucoup de nouvelles connaissances par rapport aux autres études menées à support du dossier. Un interviewé constate que « s'il n'y avait pas eu d'AIR, les faits et l'analyse pour le message du Conseil fédéral auraient été élaborés par d'autres moyens ». Un autre interlocuteur affirme que « le but de l'AIR n'était pas clair ». Rissi (2009:50) confirme : *“Problem perceptions were already set at the time when the RIA was conducted and the results only served to clarify some details of the expected effects. Consequently, albeit there was some gain in knowledge it did not affect problem perceptions.”* La valeur moyenne indiquée pour cette utilisation est bien en-dessous de la moyenne générale.

6. Recommandations des interviewés liées à cette AIR

Selon les interviewés, il faudrait mieux définir le problème et le cadre de l'analyse. Il serait aussi nécessaire d'éviter d'utiliser à tout prix des modèles économétriques qui se fondent sur des hypothèses douteuses et/ou sur des données dont la fiabilité n'est pas assurée. De plus, la question du *timing* est essentielle. Les interviewés sont d'avis que la synchronisation avec le processus décisionnel n'a pas été optimale. A ce propos, un interlocuteur remarque que pour constituer une véritable aide à la décision, il faudrait que les résultats de l'AIR soient disponibles avant l'avant-projet de loi, de manière à permettre l'évaluation des options possibles pour les acteurs politiques. Enfin, il faudrait aussi mieux communiquer l'étude au public et le diffuser davantage auprès des milieux intéressés.

A.3. AIR 2007-03 : Impact de REACH sur la Suisse

1. Processus (*process*)

1.1. Type et origine de la proposition

La décision de l'Union européenne d'introduire un nouveau régime législatif et réglementaire pour les produits chimiques intitulé REACH (*Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals*) a débuté dans l'adoption d'un règlement dont l'entrée en vigueur fut en 2007.¹³² En 2005, la Suisse avait déjà harmonisé son droit des produits chimiques avec la législation de l'UE, grâce à l'entrée en vigueur de la loi sur les produits chimiques (LChim) et à ses Ordonnances PARCHEM relatives. Dans le contexte de REACH, le Conseil fédéral s'est penché à nouveau sur la question d'une révision du droit suisse au niveau de la loi, mais aussi des ordonnances. La Suisse n'étant pas un état membre de l'UE, le droit européen n'est pas directement applicable, mais peut être appliqué en Suisse de façon autonome ou basé sur des accords avec l'UE.

1.2. Niveau de conflit

L'AIR sur REACH en Suisse s'est déroulé dans un contexte dont le niveau de conflit était moyen. L'attention politique et des médias est restée généralement assez limitée tout au long du processus, surtout en comparaison avec les débats suscités par REACH dans l'UE. Plusieurs facteurs témoignent d'un potentiel de conflit faible. Tout d'abord les organisations environnementales et celles de la protection de la santé n'ont pas été expressément invitées parmi les milieux intéressés appelés à contribuer à l'AIR. Cela a été expliqué par les interviewés par la volonté de réduire le plus possible le risque de politisation des discussions et de focaliser l'attention de l'analyse sur les aspects économiques. L'OFEV et l'OFSP étaient considérés en quelque sorte comme les « avocats » des intérêts liés à la protection de l'environnement et de la santé. De plus, les interviewés sont de l'avis que de toute façon celles-ci n'auraient pas eu les ressources pour garantir un engagement continu dans le processus de l'AIR. Ensuite, au moment du lancement de l'AIR, il n'y avait aucune pression législative. En ce sens l'AIR avait un caractère « exploratoire ». Enfin le dossier était considéré comme très technique, il ne se prêtait pas à l'attention des médias et des politiciens, sinon dans ses aspects plus généraux.

D'autre part, il faut remarquer une certaine conflictualité, et des divergences d'opinions se profilaient entre les offices fédéraux impliqués ainsi que parmi les branches de l'industrie chimique invitées à la table des discussions. En ce qui concerne le premier aspect, au moins au début, il y aurait eu en effet des points de départ différents entre l'OFEV et l'OFSP à propos de l'opportunité de procéder rapidement (OFEV) ou pas (OFSP) à une adaptation au nouveau régime REACH. Du côté de l'industrie, les entretiens montraient aussi un cadre hétérogène. Un interviewé en particulier parle de niveaux de connaissances, de besoins et d'intérêts « diamétralement » différents. Il y aurait eu de toute façon un front

¹³² Voir http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/reach/index_fr.htm.

compact de la part de l'industrie contre une adhésion intégrale et directe au régime REACH.

1.3. Etape procédurale et état de la procédure en août 2010

Au moment du lancement de l'AIR en octobre 2006, il n'y avait en Suisse aucun acte préparatoire, la proposition de règlement REACH n'étant formellement pas encore entrée en vigueur dans l'UE. En particulier, les lignes directrices accompagnant le règlement faisaient encore l'objet de discussions à Bruxelles. En 2009, le Conseil fédéral a conclu des entretiens préliminaires avec l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) et a institué un *help desk* REACH.¹³³ Dans les deux dernières années, encore, on a procédé à la révision de l'Ordonnance OChim. A noter que la modification n'est que partiellement liée à l'entrée en vigueur de REACH. Elle est plutôt due au Système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques (SGH) et à la nécessité d'éviter de nouvelles entraves au commerce.¹³⁴ La nouvelle OChim n'a assurément pas été déterminée exclusivement par l'AIR approfondie sur REACH.¹³⁵ Mais l'AIR était utilisée comme une source d'information importante pendant les travaux préparatoires.

1.4.–1.5. Liens avec la procédure de consultation et révision de l'AIR

Il n'y a pas encore eu de consultation publique en Suisse à propos de la reprise du régime REACH par la Suisse.

1.6. Mécanismes de contrôle de la qualité

Le mécanisme principale aurait été lié aux travaux du groupe d'accompagnement. Selon les interviewés, le groupe aurait suivi les travaux très étroitement, avec des réunions mensuelles.

2. Ressources pour l'AIR (*input*)

2.1. Acteurs de l'administration fédérale (et leurs rôles)

L'OFEV a initié l'AIR et il en a soutenu la direction. Il a été aussi le mandataire de l'étude confiée aux consultants externes. L'OFSP et le SECO étaient les deux autres offices fédéraux associés au processus. Pour le SECO, la section Analyse de la réglementation a suivi l'AIR au niveau opérationnel, tandis que la direction des affaires économiques extérieures était impliquée au niveau stratégique. Formellement, le SECO avait la fonction

¹³³ Voir <http://www.bag.admin.ch/themen/chemikalien/00531/02835/05345/index.html?lang=fr>.

¹³⁴ Voir <http://www.bafu.admin.ch/chemikalien/01389/05586/index.html?lang=fr>, <http://www.bag.admin.ch/themen/chemikalien/00531/01460/06002/index.html?lang=fr>, et <http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1827/Bericht.pdf>.

¹³⁵ Comme Rissi (2009:74) le reporte aussi, l'AIR n'a pas été incluse dans la documentation pour la consultation sur la révision de l'ordonnance. En effet, voir la lettre relative à l'audition écrite, qui ne la mentionne pas (http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1827/Brief_Kantone.pdf et http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1827/Brief_Organisationen.pdf). Voir aussi <http://www.kmu.admin.ch/aktuell/00916/01334/index.html?lang=fr>.

d'office responsable adjoint dans ce projet. A noter que l'OFEV et l'OFSP ont réalisé respectivement l'analyse des impacts environnementaux et sur la santé publique.

2.2. Consultants externes

Cette AIR a été sous-traitée à une société de conseil externe.

2.3. Groupe d'accompagnement

Un groupe d'accompagnement a été établi dès le début et il incluait les offices impliqués ci-dessus, quatre branches de l'industrie, et les consultants externes (auteurs de l'AIR). Les représentants de l'industrie impliqués provenaient des secteurs chimique, des textiles, des cosmétiques et des détergents et des vernis et peintures. Les organisations des consommateurs et d'autres organisations non gouvernementales (ONG) n'ont pas été expressément invitées à y participer.

2.4.–2.6. Ressources déployées et leur jugement par les interviewés

L'AIR nécessitait des ressources supérieures à la somme payée par l'OFEV au consultant externe. A ces ressources financières il faut ajouter les ressources en personnel déployées par l'OFEV et l'OFSP, surtout pour couvrir plusieurs des tâches leur attribuées.¹³⁶ Ces dernières ressources internes aux deux offices sont définies comme « considérables » par les interviewés. En général, le niveau des ressources est jugé suffisant et adéquat chez l'OFEV et l'OFSP, à peine suffisant chez le SECO. Toutefois celui-ci aurait été moins impliqué.

3. Contenu de l'AIR (output)

3.1. Objectifs mentionnés de l'AIR

Suite aux démarches au niveau de l'UE, il s'agissait pour le Conseil fédéral de décider si le droit suisse des produits chimiques devait être adapté au règlement REACH et, si oui, dans quelle mesure, afin de lancer les projets législatifs nécessaires. Par conséquent, l'AIR se proposait d'analyser les conséquences les plus importantes sur : a) l'industrie en général et les branches / les entreprises les plus affectées – notamment dans le secteur chimique, des textiles, des cosmétiques et des détergents, des vernis et peintures; b) l'environnement et la santé publique; et c) l'économie suisse dans son ensemble (AIR, p.26).

3.2.–3.15. Conformité avec les cinq points de l'AIR et qualité de l'analyse

L'AIR suit les cinq points classiques. Elle fournit une description approfondie du contenu (prévu) de la proposition REACH, ainsi que de la situation (juridique et économique) relative aux produits chimiques en Suisse. L'intervention de l'Etat est thématifiée comme une

¹³⁶ L'OFEV et l'OFSP ont directement analysé, pour chaque option, les aspects environnementaux, sur la santé, l'emploi de ressources humaines dans l'administration publique, la description de l'adaptation du droit ainsi que les relations avec l'UE (AIR, p. 27).

réaction nécessaire à l'initiative législative en Europe (et donc elle n'est pas présentée sous forme d'une *market failure*).

L'option « PARCHEM Schweiz », qui constitue le scénario de base et n'implique pas d'interventions, est comparée aux autres options de façon systématique. Ces options sont « PARCHEM Minus », « REACH Minus », « REACH Schweiz ». Elles couvrent les principaux scénarios entre des adoptions partielles et la reprise totale du droit européen, et elles sont analysées en détail. Aucune option particulière n'est néanmoins recommandée.

Pour chaque option, l'AIR considère les dimensions économique, sociale et environnementale. Pour la dimension économique, elle couvre surtout les aspects liés à la compétitivité, aux PME, au commerce, à la disponibilité et au prix des produits, ainsi que aux coûts pour l'Etat. Elle analyse aussi les impacts sur l'économie dans son ensemble. L'AIR identifie les parties concernées par les changements proposés dans chaque option. Il s'agit de l'industrie chimique, des PME et des utilisateurs en aval (l'industrie des cosmétiques et des détergents, les fabricants de vernis et de peintures, ainsi que l'industrie du finissage des textiles) et les consommateurs.

L'approche de l'AIR se base essentiellement sur la méthode de l'analyse coûts-bénéfices, même si les deux catégories d'impacts ne sont pas strictement comparées, mais seulement élaborées pour chaque option. Seuls certains des coûts préconisés par l'AIR sont quantifiés, notamment les coûts d'enregistrement, et cela avec la meilleure estimation. Les coûts indirects de REACH sont indiqués de façon qualitative sommaire à cause des limitations (AIR, p.29), tandis que les bénéfices sont pour la plupart décrits de façon qualitative.¹³⁷

L'AIR considère les aspects liés à la mise en œuvre des options, soit en tenant compte des implications pour chacune d'entre elles (cf. les sections *Rechtsetzung und Vollzug*), soit en discutant sur les possibles solutions contractuelles, pour les relations avec l'UE (AIR p.107). L'AIR ne suggère pas de démarches pour le suivi et l'évaluation ultérieure du dossier.

4. Diffusion de l'AIR (*impact*)

4.1.–4.2. Publication et diffusion active

Une conséquence directe de l'AIR a été la rédaction d'une note de discussion à l'attention du Conseil fédéral pour la consultation interne en août 2008.

L'AIR a été publiée sur le site du SECO dédié aux AIR approfondies et sur le site des publications de l'OFEV.¹³⁸ Le rapport final a été ensuite envoyé à ceux qui étaient impliqués

¹³⁷ Les données utilisées et calculées se basent sur les réponses de 93 entreprises contactées, et de l'extrapolation depuis des études européennes (voir Résumé, p.4), y compris l'IA de la Commission européenne (voir AIR p.27). En particulier, l'étude de Ecorys and the OpdenKamp Consultancy group (2004), *The Impact of REACH*. Les considérations sur l'environnement et la santé puisent dans l'expertise de l'OFEV et l'OFSP.

¹³⁸ Voir <http://www.bafu.admin.ch/publikationen/00009/index.html?lang=fr&offset=10>.

dans le processus et on a consacré un article à ce sujet dans la revue *La Vie économique*. De plus, la publication d'un communiqué de presse¹³⁹ a engendré une série d'entretiens sur le thème, surtout par des fonctionnaires de l'OFEV.

4.3.–4.4 *Objections à l'AIR et au processus, et prises de position publiques*

Il n'y a pas eu d'objections substantielles, sauf en relation avec la question de l'obligation pour les entreprises des pays non membres de l'UE de procéder à l'enregistrement par l'intermédiaire d'un représentant tiers installé dans l'UE. Cela constituerait un obstacle majeur, surtout pour les PME suisses. Selon un interviewé, l'AIR aurait tenu compte seulement très tard de ce point dans le processus, après d'intenses discussions au sein du groupe d'accompagnement. Des réserves sur les méthodologies utilisées ou les résultats obtenus (surtout sur les coûts calculés) auraient été exprimées oralement par certaines parties impliquées, mais en général tous les interviewés se déclarent très satisfaits du processus et du contenu de l'AIR.

Des articles de la presse nationale citent des résultats de l'AIR.¹⁴⁰ La Société suisse de l'industrie chimique (SGCI) a pris position sur son site,¹⁴¹ et des articles critiques sur le thème REACH ont été publiés – mais pas nécessairement contre l'AIR.¹⁴²

4.5. *Rôle du Parlement*

Bien qu'aucune proposition ne soit présentée ni formellement envisagée, le Parlement a montré un intérêt actif à l'évolution du dossier REACH en Europe et à ses éventuelles implications pour l'industrie et l'économie suisses. Les interventions parlementaires au sujet sont nombreuses, surtout pendant l'année 2006 quand, en réponse à une interpellation, le Conseil fédéral mentionne qu'une AIR est en cours.¹⁴³

5. Utilisation de l'AIR approfondie (*outcome*)

5.1. *Utilisation procédurale*

L'utilisation procédurale de cette AIR peut être classée de « moyenne ». Celle-ci est probablement la moins importante des utilisations de l'AIR dans ce cas. Les offices fédéraux concernés et l'industrie chimique suisse avaient eu depuis longtemps des contacts réguliers et partiellement institutionnalisés, surtout dans le cadre de l'harmonisation du droit des produits chimiques depuis 2000. Dans ce sens, l'AIR n'a pas établi des nouveaux réseaux ou des liens permanents *ex novo*, mais elle a renforcé un réseau en grande partie déjà établi. Un interviewé confirme : « L'industrie avait établi des contacts étroits avec l'administration fédérale (notamment l'OFEV et l'OFSP) depuis 2000

¹³⁹ Voir <http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=fr&msg-id=15390>.

¹⁴⁰ Voir par exemple *Le Temps* du 12 janvier 2008, mais aussi, bien avant, un article de *Cash* en mai 2007.

¹⁴¹ Voir [http://www.sgci.ch/plugin/template/sgci/*32377/---/SGCI-Positionspapier_Innovation_18-02-2009_f.pdf+\(FR\)](http://www.sgci.ch/plugin/template/sgci/*32377/---/SGCI-Positionspapier_Innovation_18-02-2009_f.pdf+(FR)).

¹⁴² Voir par exemple l'article de l'Union suisse de l'industrie des vernis et peintures dans la *NZZ* du 9 septembre 2008, et celui de l'Association de l'industrie textile dans la *NZZ* du 18 septembre 2008.

¹⁴³ Voir <http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/01225/02290/02424/index.html?lang=fr>.

pour discuter de l'harmonisation du droit suisse à celui de l'UE. Il y avait un petit groupe de travail avec les autorités. Il y avait donc déjà beaucoup de confiance entre l'industrie et les autorités au moment de l'AIR. Néanmoins l'AIR a permis d'améliorer (élargir et intensifier) le network des acteurs, et de structurer l'expression des différents intérêts. » Par ailleurs les interviewés ne donnent pas les notes les plus élevées à cette dimension, et la valeur moyenne n'est que légèrement supérieure à la moyenne des valeurs pour toutes les AIR, ce qui n'est pas le cas pour les autres dimensions où le cas REACH est de loin mieux évalué. Rissi (2009:50) signale surtout l'intensification des rapports entre la section Economie de l'OFEV et la section Analyse de la réglementation du SECO pour justifier son appréciation (« haute »). Ce volet n'a pas pu être mis en relief par cette évaluation.

5.2. Utilisation instrumentale

La dimension instrumentale est « haute ». Parce qu'elle est intervenue très tôt dans le processus décisionnel et comme aucune démarche législative n'a été encore prise par le Conseil fédéral, cette AIR a pu avoir un impact considérable sur la suite du dossier à l'intérieur de l'administration. Les interviewés l'ont déclaré explicitement et clairement : « Sur la base de l'AIR, une note de discussion (*Aussprachepapier*) a été soumise, après consultation avec les autres départements, au Conseil fédéral comme support au débat sur les démarches à prendre avec l'UE. L'AIR a donc eu un impact direct sur le Conseil fédéral. La création de la *task force* interne à l'administration et du *help desk* REACH pour mieux informer l'industrie suisse donnent suite à la recommandation de l'AIR (AIR, p.117). Dans ce sens, l'AIR a déclenché un processus interne à l'administration. Cette dernière a maintenant développé un know-how, des compétences sur le sujet. » Et encore : « Suite à l'AIR, l'administration fédérale a abandonné l'idée d'une solution partielle. » Finalement : « Suite à l'AIR, les négociations du Conseil fédéral avec l'UE n'ont pas encore commencé, mais cela n'est pas faute de l'AIR (raisons politiques). » La valeur donnée par les interviewés à cette dimension reflète ces convictions et elle est clairement au-dessus de la moyenne des autres AIR considérées. Rissi (2009:50) parvient aux mêmes conclusions.

5.3. Utilisation informative

La valeur informative de cette AIR doit être considérée comme « haute ». Même si seulement deux interviewés se sont prononcés au sujet, la moyenne extrêmement haute confirme que cette AIR a été « une très bonne base pour discuter le problème » : elle aurait permis un bon inventaire (*Bestandaufnahme*). Selon un interlocuteur, grâce à elle, les milieux intéressés de l'industrie ont pu « mieux structurer leur position (aussi vis-à-vis de leurs membres). Elle a servi de plate-forme pour le débat, pour trouver des synergies, mais aussi pour mettre en évidence les diversités entre les branches. Cela est la valeur ajoutée de l'AIR comparée au système des études standard. Autrement il y aurait eu une polarisation des discussions. Les variables et la quantification des impacts étaient secondaires à ce stade du processus. » Un troisième commentaire des interviewés indique que « l'AIR a permis de structurer le débat beaucoup mieux que si elle n'avait pas existé. Surtout au niveau du raisonnement à la base des différentes options. Elle a aussi fourni une certaine méthodologie pour la collecte des données, même si elle a dû faire beaucoup d'hypothèses initiales. »

5.4. Utilisation stratégique

Cette AIR présente une dimension stratégique jugée « moyenne-haute ». Tout d'abord, elle est utilisée pour définir et soutenir indirectement la position du gouvernement dans les discussions exploratoires entamées avec l'UE. A ce propos, un interviewé remarque que « l'AIR n'est pas la seule origine des discussions. Dans les discussions l'AIR n'a joué aucun rôle direct. Mais elle a servi pour préparer la position de la Suisse. Grâce à l'AIR, la Suisse maintenant sait où se trouvent les meilleures opportunités pour son industrie (*'wo die Rosinen sind'*). » Deuxièmement, selon les personnes interviewées, l'AIR semble avoir été conçue aussi comme un instrument pour définir les dynamiques entre les offices fédéraux. Finalement, l'AIR a fait l'objet de positions différentes parmi les trois branches de l'industrie suisse impliquées dans le processus. A ce sujet, un interviewé signale que « l'AIR n'a pas permis d'orienter idéalement le débat. Celui-ci a souffert d'une mauvaise information causée non tant par l'AIR que par le niveau hétérogène des connaissances du dossier REACH parmi les différentes branches de l'industrie. Aux discussions étaient représentées soit les grandes multinationales soit les PME suisses et on a constaté qu'elles ont des positions différentes. Cela a rendu l'AIR plus difficile. Ce n'est pas un problème de l'AIR en soi, mais l'AIR n'a pas su empêcher le problème. Malgré l'AIR, on n'a pas atteint un bon niveau d'information. » L'importance de la dimension stratégique est confirmée par la perception des interviewés, qui lui attribuent des valeurs très hautes.

Toutefois certains éléments poussent à relativiser cette appréciation. Une utilisation stratégique pleine de l'AIR a été empêchée par le fait que les ONG n'y ont pas été impliquées ; qu'il n'y a pas (encore) eu d'enjeux législatifs et aucune décision finale à prendre ; et qu'il y a eu peu d'attention médiatique et politique autour du dossier / de l'AIR. Ces facteurs sont objectifs et ils ont aussi été mis en relief par cette évaluation. Par ailleurs, pour ces raisons, Rissi (2009:50) donne une valeur stratégique « basse » au cas REACH. Vu les arguments mentionnés ci-dessus et étant donné le contexte dans lequel l'AIR s'est déroulée, le jugement de cette évaluation est cependant contrasté.

5.5. Utilisation conceptuelle

La valeur conceptuelle de cette AIR peut être considérée comme « haute ». Il y a un consensus parmi les interviewés qui se sont prononcés au sujet que l'AIR a produit beaucoup de *learning*. Cela a été certainement le cas pour l'industrie, notamment pour les *downstream-users* en termes de connaissance du sujet (le dossier REACH) et des options d'adaptation de leur branche au nouveau régime. Un interviewé mentionne explicitement que « l'AIR a stimulé la prise de conscience du problème auprès de l'industrie. De même REACH a été considéré pour la première fois comme une opportunité, grâce à l'AIR ». Dans une certaine mesure, l'administration fédérale en a également profité. Selon un interviewé, « l'AIR a ouvert les yeux aux enthousiastes de REACH (surtout chez l'OFEV, qui était parti avec l'idée d'une adaptation rapide et complète à REACH – et c'était l'une des raisons pour lesquelles il avait lancé l'AIR). Dans ce sens, l'AIR a éclairé la situation et a amélioré la compréhension du problème ». Selon Rissi (2009:50), *“the RIA itself did not generate the base for new approaches in chemicals regulation, but the RIA brought*

different actors together to discuss the changed environment of this policy area. Each of the actors contributed with their own perspective, which led to a common problem perception.”
La valeur donnée par les interviewés est très haute et clairement au-dessus de la moyenne.

6. Recommandations des interviewés liées à cette AIR

Les interviewés se disent généralement satisfaits du processus suivi par l’AIR, mais ils remarquent qu’elle a été lancée presque trop tôt. Attendre une définition plus précise des contours du règlement et de ses lignes directrices aurait permis de disposer de plus de données et de formuler des hypothèses plus précises. Le manque de certitude a impliqué au contraire la formulation d’hypothèses assez labiles, et il a fait de la collecte des données un processus trop onéreux par rapport à la précision possible ou requise des résultats. Une autre recommandation se réfère à la nécessité d’améliorer la définition initiale du mandat de l’analyse, car on a eu l’impression que les attentes n’ont pas été expliquées de façon suffisamment claire et explicite.

A.4. AIR 2008-01 : Révision du droit des faillites

1. Processus (*process*)

1.1. Type et origine de la proposition

Une série de faillites d'entreprises, et notamment la débâcle de Swissair, a donné lieu à de nombreuses interventions parlementaires.¹⁴⁴ Par la suite l'Office fédéral de la justice (OFJ) a chargé un groupe d'experts d'examiner la nécessité de légiférer en matière d'assainissement et de redressement des entreprises. En mars 2005, le groupe d'experts a remis un rapport, puis un avant-projet et un rapport explicatif (en mai 2008). Entretemps, le SECO s'est approché de l'OFJ en lui proposant de mener une AIR approfondie au sujet.

1.2. Niveau de conflit

Après le grand intérêt politique et médiatique au début de la décennie, le niveau de conflit lorsque l'AIR approfondie a été élaborée était relativement bas. L'attention politique sur ce thème est basse, en raison d'un dossier perçu comme très technique. Les médias s'y sont marginalement intéressés, notamment (pendant la consultation) au volet concernant la protection des travailleurs.

1.3. Etape procédurale et état de la procédure en août 2010

Le Conseil fédéral a mis en consultation un projet de révision partielle de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite en janvier 2009 et un an plus tard il a pris acte des résultats de la consultation et a chargé le DFJP d'élaborer le message.¹⁴⁵ Avant de lancer l'AIR le SECO était parfaitement au courant du projet mis en consultation. Après avoir fait une analyse préliminaire du besoin d'AIR, le SECO et l'OFJ ont décidé de cibler l'AIR sur quelques points essentiels qui méritaient une réponse. Les offices ont estimé superflu de faire une AIR complète. Selon les interviewés, le message aurait été transmis au Parlement en août 2010 et il contiendrait des références directes à l'AIR.¹⁴⁶

1.4.–1.5. Liens avec la procédure de consultation et révision de l'AIR

L'AIR approfondie a été lancée en avril 2008, juste avant la préparation de la consultation pour l'avant-projet de loi. Les deux processus sont donc parallèles,¹⁴⁷ mais entre les deux il y aurait eu peu de synergies. Le rapport explicatif de la consultation ne mentionne pas l'intention de conduire une AIR.¹⁴⁸ En effet, selon un interviewé, plusieurs points soulevés dans la consultation auraient également été touchés par l'AIR, mais cela « sans le vouloir ». Les deux processus se sont déroulés parallèlement et de façon autonome. L'AIR

¹⁴⁴ Voir <http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/themen/wirtschaft/gesetzgebung/SchKG.html>.

¹⁴⁵ Voir http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/dokumentation/medieninformationen/2010/ref_2010-01-20.html.

¹⁴⁶ Toutefois le message n'a pas été visionné par l'équipe de cette évaluation.

¹⁴⁷ Voir http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/dokumentation/medieninformationen/2009/ref_2009-01-280.html.

¹⁴⁸ Voir http://www.bj.admin.ch/content/dam/data/wirtschaft/gesetzgebung/schuldbetreibung_und/vn-ber-f.pdf.

comprenait une « analyse PME » qui a permis aux praticiens de s'exprimer. Selon un autre interlocuteur, les *stakeholders* auraient été invités à la présentation de l'AIR un an après leur contribution à la consultation. Les résultats ont été accueillis favorablement. Entre-temps, il n'y aurait pas eu de contacts ni d'information au sujet de l'AIR. Une révision formelle de l'AIR suite à des inputs externes n'a donc pas eu lieu, ou n'a pas été considérée nécessaire.

1.6. Mécanismes de contrôle de la qualité

Le contrôle de la qualité de l'AIR et la supervision du processus ont été assurés par le groupe d'accompagnement. Selon un interlocuteur, il y a eu un contrôle *ex-post* de la validité de l'AIR lors de sa présentation au public.

2. Ressources pour l'AIR (*input*)

2.1. Acteurs de l'administration fédérale (et leurs rôles)

Le SECO a assuré la direction et la conduite de l'AIR et l'OFJ s'est occupé du support juridique. Le premier était représenté par la section Croissance et politique de la concurrence. Selon les interviewés, le SECO a proposé la conduite de l'AIR à l'OFJ; ce dernier a accepté mais avec des réserves au début, à cause de la charge de travail que le processus aurait impliqué. Le fait que l'AIR a été financé en grande partie par le SECO aurait été déterminant pour la décision de poursuivre cette analyse.

2.2. Consultants externes

Cette AIR a été mandatée à des consultants externes. Vu le montant des sommes investies, un appel d'offres publiques a été lancé.

2.3. Groupe d'accompagnement

Un groupe d'accompagnement interne à l'administration fédérale a été établi qui incluait des experts du SECO et de l'OFJ.

2.4.–2.6. Ressources déployées et leur jugement par les interviewés

75% du montant pour les trois études externes ont été financées par le SECO, les autres 25% par l'OFJ. Les ressources déployées sont considérées adéquates chez l'OFJ et chez le SECO. À ce propos, un interviewé remarque que cette appréciation des ressources est due aussi au fait que le SECO a cofinancé l'AIR. Selon un interviewé, il y a eu beaucoup de travail et de frais supplémentaires qui n'étaient pas prévus au début, notamment à cause de quelque 25 réunions organisées par les consultants avec des praticiens tout au long de cette étude.

3. Contenu de l’AIR (*output*)

3.1. Objectifs mentionnés de l’AIR

L’AIR se compose de trois études individuelles. Une étude de droit comparé et juridique, une analyse de plusieurs études de cas et une étude économétrique-empirique. Les trois études ont poursuivi des buts différents : comparer le droit suisse aux meilleures pratiques internationales, analyser les taux de recouvrement dans la pratique, et analyser les critères économiques principaux déclenchant les faillites (AIR, p.8).

3.2.–3.15. Conformité avec les cinq points de l’AIR et qualité de l’analyse

L’AIR ne suit pas le modèle prescrit dans des directives du Conseil fédéral. Cette AIR est constituée par trois études distinctes. Individuellement, elles ne peuvent pas être considérées comme des AIR. Si on les considère comme faisant partie d’un seul projet AIR, on peut dire qu’elles en constituent seulement des éléments partiels qui contribuent à la caractérisation du problème (mais elles ne s’y adressent pas entièrement), à la définition du scénario de base, et à l’identification des options. En effet, après une analyse complète préliminaire, il a été décidé de cibler l’AIR sur des points spécifiques.

En ce qui concerne la description du problème de fond, il s’agissait de tirer des leçons sur la meilleure façon de gérer la distribution des pertes entre les *stakeholders* victimes des faillites, comme les employés, les actionnaires, les créanciers, etc. Cependant aucune description précise du problème n’a été publiée. De même, bien que mentionnée en tant que but de la réforme, la protection des créanciers par une intervention de l’Etat n’est pas justifiée en détail dans le rapport AIR publié. Un scénario de base est discuté dans l’AIR. Un interviewé note que deux études juridiques antérieures à l’AIR et conduites par des experts avaient illustré que le droit suisse en vigueur était valide, mais il nécessitait la révisions de certains aspects. Par conséquent, l’option *no action* n’aurait pas tenu politiquement et juridiquement. Les deux études ont ainsi aidé à déterminer la structure et les questions de recherche de l’AIR.

Les options possibles ont fait l’objet d’une analyse indirecte, qui dérive de la comparaison des modèles de cinq pays étrangers avec le modèle de la Suisse. Leurs implications économiques (ou d’un autre type) de la réforme en Suisse ne sont cependant pas analysées par les études, mais par une estimation quantitative séparée du SECO. Celle-ci n’a pas été intégrée dans le rapport AIR. Les résultats sont cependant en partie repris dans un article publié dans *La Vie économique*. Les catégories d’acteurs pertinentes ont été identifiées dans des termes généraux, mais n’ont pas fait l’objet d’analyses plus approfondies.

Aucune option alternative n’a proprement été recommandée dans le rapport AIR, même si les trois études formulent, toutes, des recommandations ou des indications pour une réflexion ultérieure sur la révision de la loi. Le SECO et l’OFJ ont publié ce qu’ils retenaient des trois études effectuées.

Aucun commentaire n'est fait par rapport à l'exécution, ni au sujet du suivi de l'évaluation.

4. Diffusion de l'AIR (*impact*)

4.1.–4.2. Publication et diffusion active

L'AIR est disponible sur le site du SECO. Selon les interviewés, les conclusions de l'AIR auraient été intégrées dans le message du Conseil fédéral. Le message du Conseil fédéral n'était pas encore public au moment de la rédaction de cette évaluation. L'AIR a été diffusée en tant que livret (150 exemplaires). Un numéro de la revue du SECO *La Vie économique* a été consacré à la révision du droit des faillites. De plus, un séminaire d'une demi-journée rassemblant une trentaine de participants a été organisé par le SECO et l'OFJ le 11 mai 2010 à Berne pour présenter l'étude. L'AIR aurait été aussi envoyée à ceux qui l'ont demandée, notamment à la Commission fédérale en matière de poursuite et de faillite (CFPF)¹⁴⁹ et à des universités.

4.3.–4.4 Objections à l'AIR et au processus, et prises de position publiques

Aucune objection aux résultats de l'AIR, ni au processus suivi, n'a été enregistrée. Un interviewé a mentionné un article paru dans la *Neue Zürcher Zeitung* au sujet du droit des faillites qui ferait référence indirecte à l'AIR.

4.5. Rôle du Parlement

Le Parlement a joué un rôle de catalyseur de la révision en lançant le processus suite aux débats engendrés par la débâcle de Swissair.¹⁵⁰ Il se penchera sur le projet de révision prochainement.

5. Utilisation de l'AIR approfondie (*outcome*)

5.1. Utilisation procédurale

Cette évaluation parvient à la conclusion que cette AIR n'a pas eu d'utilisation procédurale. L'AIR n'a été conçue et gérée que par les acteurs en charge du SECO, de l'OFJ et par les consultants externes auteurs de l'analyse – pratiquement à huis clos. Son impact n'a donc pas débordé sur d'autres acteurs, et elle n'a ni établi ni renforcé des réseaux de contacts permanents.

5.2. Utilisation instrumentale

On peut considérer le niveau d'utilisation instrumentale de cette AIR comme « bas-moyen ». L'AIR n'a pas été utilisée pour la consultation, mais ses résultats auraient été apparemment intégrés dans le message du Conseil fédéral. On n'a pas pu évaluer avec

¹⁴⁹ Voir <http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/themen/wirtschaft/schkg/kommission.html>.

¹⁵⁰ Voir par exemple la motion Lombardi de 2001

(http://www.parlament.ch/ff/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20013673).

précision l'utilisation instrumentale de cette AIR, car il n'a pas visionné le message du Conseil fédéral. Ce message contiendrait toutefois beaucoup de références à l'AIR, selon l'opinion des interviewés. Selon l'un d'entre eux, toutefois, l'AIR aurait été conduite trop tard pour influencer de façon déterminante le dossier. En effet, elle a été élaborée séparément de la consultation, et les résultats de l'AIR n'ont pas pu être utilisés par les *stakeholders* pour la formulation de leurs prises de position. La valeur indiquée n'est pas représentative (une seule réponse).

5.3. Utilisation informative

La valeur informative de cette AIR est à considérer comme « moyenne » pour la réforme en cours, avec un impact potentiel plus grand pour les réformes futures. L'AIR a fourni une nouvelle perspective sur la problématique, notamment grâce à son approche comparative. Les interviewés ont aussi souligné la transparence de la démarche relative à cette AIR. (A ce propos, cf. aussi les remarques sur l'utilisation conceptuelle ci-dessous.)

5.4. Utilisation stratégique

L'utilisation stratégique peut être jugée entre « moyenne » et « haute ». Cette dimension est clairement la plus évidente dans ce cas d'étude, comme le confirme les trois interviewés qui se sont prononcés sur ce sujet. Même si le rapport ne formule pas de recommandations pour une option alternative, l'AIR servirait à soutenir et à confirmer la ligne de base de l'OFJ, selon un interviewé. Elle est censée également permettre de poursuivre les réformes. Cependant elle n'a jamais été véritablement au cœur des débats. Le sujet serait perçu comme très technique et le dossier n'a pas encore été discuté au Parlement.

5.5. Utilisation conceptuelle

La dimension conceptuelle est à considérer comme « moyenne ». La comparaison internationale et l'analyse économétrique sont jugées utiles par les interlocuteurs, mais elles ne fournissent que des conclusions assez générales. L'AIR a permis de formuler des recommandations jugées utiles et précises, même si le rapport ne présente pas explicitement les options considérées ni les impacts économiques analysés. L'AIR aurait été généralement bien perçue par les interviewés. Le rapport sur les études rédigé par le SECO et intégré dans l'AIR souligne aussi la valeur ajoutée de celle-ci. L'AIR aurait permis d'identifier des éléments présents dans la législation des pays ayant un droit des faillites jugé performant, mais qui sont absents dans le droit suisse. Ces éléments n'auraient pas pu être considérés sans l'AIR. L'AIR contribuerait aussi à approfondir certains aspects du droit sur une base scientifique. Cela est considéré à l'égard des parlementaires comme une valeur ajoutée de l'AIR, même si – affirment les interviewés – ceux-ci n'iront peut-être pas lire le document, mais seulement le chapitre du message.

6. Recommandations des interviewés liées à cette AIR

Selon les interlocuteurs, la valeur ajoutée de l'AIR semble consister surtout dans sa dimension comparative, même si l'analyse reste en grande partie juridique. Ils conseillent

d'impliquer davantage les économistes dans l'analyse. De plus, il faudrait soigner davantage la synchronisation de l'AIR avec le processus décisionnel, de manière à exploiter entièrement les synergies avec la consultation; enfin, il faudrait impliquer davantage et informer mieux les cantons, ce qui est une des conclusions de l'AIR.

A.5. AIR 2008-03 : Révision de la loi sur les épidémies

1. Processus (*process*)

1.1. Type et origine de la proposition

Le droit suisse en matière se base sur une loi de 1970. Une série de nouvelles maladies infectieuses, comme l'apparition du SRAS en 2002-2003 et la menace d'une pandémie de grippe d'origine animale, ont montré qu'il était nécessaire d'étoffer la base juridique permettant de gérer des événements de cette nature.¹⁵¹ En juin 2003, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) a demandé au Parlement une révision de la loi sur les épidémies. En juin 2006, le Conseil fédéral a donc chargé le Département fédéral de l'intérieur de la révision.¹⁵² Celle-ci doit permettre de mieux dépister, d'éviter et de combattre les maladies transmissibles.

1.2. Niveau de conflit

Le niveau du conflit du contexte où l'AIR s'est déroulée était « bas-moyen ». L'attention médiatique pour la thématique a toujours été haute (comme mentionné, justement à cause des crises et des menaces de pandémie ces dernières années), mais cela n'a pas été directement en relation avec la révision de la loi. L'attention politique aussi était relativement limitée, notamment parce que le dossier n'a pas encore été transmis au Parlement. A l'intérieur de l'administration fédérale, le support politique était relativement haut chez l'OFSP et le SECO. Selon un interviewé, la révision de la loi est « une priorité de premier rang » pour l'OFSP.

1.3. Etape procédurale et état de la procédure en août 2010

Fin 2007 le Conseil fédéral a décidé de mettre en consultation l'avant-projet de la loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'être humain. La consultation s'est terminée en mars 2008.¹⁵³ La transmission du message au Parlement prévue pour début 2010 a été retardée, notamment suite à la crise de la grippe A, selon un interviewé. Les travaux de l'AIR ont eu lieu en deux phases, parallèlement au processus législatif : d'abord il y a eu une AIR préliminaire, qui a duré de juin à août 2007, et ensuite une deuxième, d'octobre 2009 à mai 2010 (l'appel d'offres pour celle-ci datant du 23 juillet 2008).

¹⁵¹ Voir <http://www.bag.admin.ch/themen/medizin/03030/03209/03210/index.html?lang=fr>.

¹⁵² Voir <http://www.bag.admin.ch/themen/medizin/00682/03877/index.html?lang=fr>.

¹⁵³ Voir <http://www.bag.admin.ch/aktuell/00718/01220/index.html?lang=fr&msg-id=16404>.

1.4.–1.5. Liens avec la procédure de consultation et révision de l’AIR

L’AIR a donc eu lieu pendant et après la consultation, et la première étude est mentionnée dans le rapport de consultation.¹⁵⁴ Selon un interviewé, les résultats de la première étude ont été intégrés dans le rapport explicatif pour la consultation, tandis qu’il n’y a pas d’influence directe de la consultation sur la deuxième AIR. En effet, il y a eu deux volets pour cette AIR : le premier (de juin à septembre 2007) se réfère à la consultation, tandis que le deuxième (l’AIR approfondie véritable, terminée en juin 2009) est davantage lié au message du Conseil fédéral. Cette démarche correspond au modèle préconisé par le Conseil fédéral. La deuxième étude a été conclue avant le troisième des quatre tours de consultation interne à l’administration. La première étude n’a pas été publiée pour des soucis de protection des données des entreprises y mentionnés. « Puisqu’il était clair que les résultats de cette première étude allait être utilisés dans le rapport explicatif en vue de la consultation, et comme une deuxième phase de l’AIR était de toute façon prévue (en soutien du futur message du Conseil fédéral), on n’a pas considéré nécessaire d’aménager le texte de l’étude afin d’éliminer les parties avec les données personnelles sensibles et publier le rapport. Le fait que la première étude n’était pas très approfondie et son analyse pas quantitative a aussi contribué à la décision de l’OFSP. »¹⁵⁵ Sur la qualité de la première étude ont pesé un niveau des ressources inférieur (cf. ci-dessous) ainsi que la conscience qu’elle représentait seulement une première contribution à l’analyse des impacts.¹⁵⁶ Dans le cadre de cette évaluation, seulement le document de la deuxième étude (AIR approfondie) a été considéré pour l’évaluation de la qualité de l’AIR.

En considérant le processus AIR dans son ensemble, une mise au point de l’AIR a été faite après la consultation, même si la véritable AIR approfondie est la deuxième.

1.6. Mécanismes de contrôle de la qualité

La qualité des travaux de l’AIR a été vérifiée principalement par un consultant externe de l’OFSP ainsi que par le groupe d’accompagnement.

2. Ressources pour l’AIR (*input*)

2.1. Acteurs de l’administration fédérale (et leurs rôles)

Dans cette AIR, le SECO a eu un rôle de support alors que l’OFSP a assuré la direction de l’AIR. En particulier, ces tâches ont été accomplies par la section Analyse de la réglementation du SECO et par un consultant externe.¹⁵⁷ Selon un interviewé, même si le SECO n’était pas le responsable direct de cette AIR et que l’initiative venait de l’OFSP, le SECO a joué un rôle important lors de la phase initiale, notamment du point de vue

¹⁵⁴ Voir <http://www.bag.admin.ch/aktuell/00718/01220/index.html?lang=fr&msg-id=23594>; et <http://www.bag.admin.ch/themen/medizin/03030/03209/03210/index.html?lang=fr>.

¹⁵⁵ Email du SECO (section Analyse de la réglementation) à L. Allio du 2 août 2010, traduit de l’anglais par L. Allio.

¹⁵⁶ Email du SECO (section Analyse de la réglementation) à L. Allio du 2 août 2010.

¹⁵⁷ Voir <http://www.bag.admin.ch/themen/medizin/03030/03209/03210/index.html?lang=fr>.

méthodologique et lors du développement conceptuel. L'implication du SECO aurait été donc plus forte que pour d'autres AIR approfondies.

2.2. Consultants externes

Des consultants ont été impliqués activement dans les deux phases.

2.3. Groupe d'accompagnement

Un groupe d'accompagnement a été établi dès le début. Il était dirigé par l'OFSP et incluait : du personnel de l'OFSP, une personne responsable du projet de révision de la législation, une personne avec des tâches de back-office, un représentant du SECO ainsi que deux consultants externes.

2.4.–2.6. Ressources déployées et leur jugement par les interviewés

Cette AIR comprenait deux études externes, qui correspondaient aux deux phases de l'AIR. L'OFSP a payé la moitié des coûts de ces études, le SECO l'autre. Ce dernier a participé avec 1-2 personnes, l'OFSP avec plusieurs, dont un consultant externe qui s'occupait de la coordination de l'AIR et a assumé la responsabilité du contrôle de la qualité.

Les ressources financières pour les deux offices sont considérées adéquates, celles humaines comme suffisantes, voire serrées. Un interviewé signale que des problèmes de coordination à l'intérieur de l'OFSP se sont produits à cause d'un changement de personnel. Selon un autre interlocuteur, le manque de personnel au sein de l'OFSP et le changement mentionné auraient conduit à la décision de soumettre le travail à un consultant externe.

3. Contenu de l'AIR (*output*)

3.1. Objectifs mentionnés de l'AIR

Les objectifs de l'AIR étaient multiples. D'abord, l'AIR visait à la description des mécanismes d'efficacité de la révision de la loi. Deuxièmement, elle présentait une analyse coûts-bénéfices de tous les nouveaux articles de la loi. Troisièmement, elle affirmait la nécessité de mener une analyse comparative des normes internationales sur la santé (OMS). Finalement, l'AIR devait élaborer des analyses spécifiques selon un certain nombre de scénarios possibles (AIR, pp.2-3).

3.2.–3.15. Conformité avec les cinq points de l'AIR et qualité de l'analyse

Le modèle suivi par cette AIR est conforme aux lignes directrices contenues dans les directives du Conseil fédéral. Selon un interviewé, le support méthodologique et l'expérience apportés par le SECO dans la deuxième étude (AIR approfondie) ont permis de surmonter certains problèmes rencontrés dans le premier rapport.

Le problème de base a été décrit de manière approfondie et les arguments à soutien d'une intervention de l'Etat (par exemple, dans le cas des vaccinations obligatoires) sont aussi thématiques, en partie sous forme de *market failure*. Un scénario de base a été présenté, partiellement en relation avec l'option *no action*. En comparant le scénario prévu par la nouvelle loi et celui en cas d'une continuation du régime actuel (selon la loi de 1970), l'AIR a permis de calculer (en partie) les coûts antérieurs, et (en partie) les coûts additionnels ou les économies engendrés par la révision.

Plusieurs options ont été identifiées et leur impacts analysés soit sur l'économie dans son ensemble soit sur de différentes catégories d'acteurs concernés. Certains impacts sociaux ont été aussi pris en compte, mais la plupart des impacts sont économiques. Ceux qui sont considérés avec plus de détail concernent : les charges administratives, les frais d'investissement, les répercussions sur le commerce, les coûts pour les administrations publiques, les infrastructures, les vaccinations et les dépenses relatives à l'information.

Les approches méthodologiques pour le calcul des coûts et des bénéfices sont expliquées de façon détaillée (par exemple voir l'AIR, pp.20, 32, 39). Des techniques assez sophistiquées ont été utilisées, comme par exemple une estimation de la productivité par le biais du calcul de la *Value of Saved Life Years* (VSLY) (AIR, pp.95). En particulier, les coûts et les bénéfices ont toujours été quantifiés.

Aucune option spécifique n'a été recommandée, mais il y a une série de recommandations ponctuelles et spécifiques. Pour cela, l'AIR traite certains aspects de la mise en œuvre. Par contre, l'AIR ne donne pas d'indications à propos du suivi de l'évaluation.

4. Diffusion de l'AIR (*impact*)

4.1.–4.2. Publication et diffusion active

L'AIR a été publiée, sans la proposition, sur les sites du SECO, de l'OFSP et de la société de conseil à qui l'AIR a été sous-traitée.¹⁵⁸ L'avant-projet du 21 décembre 2007 a été publié sur le site de l'OFSP.¹⁵⁹ La proposition n'est pas encore publique.

Il y a eu une diffusion active de l'AIR, quoique partielle. Selon un interviewé, l'étude n'aurait été envoyée qu'à ceux qui l'ont demandée. Les points essentiels de l'AIR approfondie ont été publiés sur le site ARAMIS.¹⁶⁰ En outre, un article a été publié à ce sujet dans la revue *La Vie économique*. Selon les interviewés, les résultats de l'AIR ont été inclus dans le message du Conseil fédéral, mais cette évaluation n'a pas pu vérifier cette déclaration.

4.3.–4.4 Objections à l'AIR et au processus, et prises de position publiques

En général, l'AIR n'aurait pas soulevé d'objections significatives. Un interviewé a seulement fait part des objections ponctuelles en relation avec deux milieux intéressés consultés

¹⁵⁸ Voir http://www.buerobass.ch/projekte_f.php?id_subkern=27&navi=ja&subdienstleistungen=12.

¹⁵⁹ Voir <http://www.bag.admin.ch/themen/medizin/00682/03877/05547/index.html?lang=fr>.

¹⁶⁰ Voir <https://www.aramis.admin.ch/Default.aspx?page=Texte&ProjectID=23191&Sprache=fr-CH&show-all=true>.

pendant le processus de récolte des données pour l’AIR. A leurs dires, le questionnaire aurait été trop compliqué et long à remplir, et ils ont refusé d’y répondre.

Aucune prise de position publique aurait concerné spécifiquement cette AIR.

4.5. Rôle du Parlement

La proposition de révision n’ayant pas encore été soumise au Parlement, celui-ci ne s’est pas confronté explicitement avec l’AIR produite par l’administration fédérale à support du message.

5. Utilisation de l’AIR approfondie (*outcome*)

5.1. Utilisation procédurale

L’utilisation procédurale de l’analyse est estimée comme « moyenne ». Il y a eu des liens entre l’ensemble du processus AIR pour ce dossier et la procédure de consultation. Il faut noter que cette AIR est composée de deux études, qui ont contribué différemment au processus de décision. La première a présenté différentes mesures dans le cadre de la consultation, la deuxième a contribué plutôt à la rédaction du message du Conseil fédéral. Dans ce sens, le processus peut être considéré comme assez complet, du moment que l’AIR intègre la formulation de la ligne politique du gouvernement et en suit en partie l’évolution. La haute appréciation indiquée par les interviewés semble confirmer ces conclusions. Cependant l’AIR n’a pas amené à la constitution de nouveaux contacts permanents à l’intérieur de l’administration fédérale, ou entre celle-ci et des experts / des milieux intéressés, et la véritable AIR approfondie ne semble pas avoir eu de synergies spécifiques avec la consultation.

5.2. Utilisation instrumentale

Cette évaluation estime que la perspective instrumentale a joué un rôle « moyen » dans ce dossier. Elle n’a pas pu déterminer directement l’utilisation instrumentale de cette AIR, car le message du Conseil fédéral n’a pas encore été publié. Les interviewés se sont prononcés de façon assez positive au sujet, en donnant des réponses qui présentent des valeurs supérieures à la moyenne générale. Selon un interviewé, cette AIR a constitué l’un des rares cas où des propositions externes ont été intégrées dans les argumentations finales. C’est notamment le cas d’une suggestion relative au modèle de financement des mesures, qui a apparemment amené à une modification du projet de loi. L’OFSP aurait été « très ouvert » à ce type de considérations basées sur l’analyse coûts-bénéfices.

5.3. Utilisation informative

La valeur informative de l’AIR peut être considérée comme « haute ». Les interviewés sont unanimes à penser que l’étude a permis d’ajouter une dimension économique aux débats fondée sur des analyses quantitatives des données.

5.4. Utilisation stratégique

La dimension stratégique est à considérer comme « moyenne-haute ». Dans les cas de pandémies, les tentatives de quantification des impacts des pandémies ont permis en effet de renforcer considérablement la perspective économique quant à la révision de la loi. Cela aurait consolidé la position du SECO dans le dossier. Un interviewé déclare cette logique explicitement : « Le SECO gagne en tant que 'porte-parole' (*Anwalt*) de l'économie dans l'administration, puisque l'AIR permet de mieux considérer la problématique des coûts dans le domaine de la santé et des coûts pour les entreprises. » Cependant le manque d'attention publique et politique pour l'AIR et le fait que ce dossier n'a pas encore atteint la phase parlementaire relativise la portée de ces observations.

On remarquera qu'au moins deux interviewés considèrent cette AIR comme un modèle à suivre dans le futur. Dans ce sens, elle va (potentiellement) servir de référence pour les prochaines AIR approfondies. Cela constitue une utilisation stratégique de cette AIR, en relation au développement ultérieur de l'instrument et non pas grâce à son contenu.

5.5. Utilisation conceptuelle

Cette AIR présente une dimension conceptuelle jugée « haute ». Elle a fourni une estimation des coûts liés à une pandémie qui n'aurait pas été disponible auparavant. Comme remarqué par un interviewé, « la problématique de la gestion des épidémies existe depuis plusieurs années, surtout en Suisse où la loi remonte aux années 1970. L'AIR a pour la première fois permis de calculer les coûts associés à une pandémie. En outre elle a pris en considération la question de la prise en charge des coûts des vaccinations, ce qui n'aurait pas été le cas autrement. » Un autre interlocuteur parle de l'introduction d'une sorte de « transparence juridique » en tant que valeur ajoutée principale de cette AIR. Celle-ci permettrait « de montrer les changements effectifs qui dérivent de la révision de la loi, donc de répondre à la question 'qu'est-ce que cela change concrètement ?' ». En général, cette contribution de l'AIR est très appréciée par les interviewés, qui lui ont attribué une valeur haute (la deuxième plus haute pour ce cas, et considérablement au-dessus de la moyenne générale).

6. Recommandations des interviewés liées à cette AIR

Cette AIR est considérée par deux interviewés comme un modèle possible pour les analyses futures. Néanmoins quelques points à améliorer ont été mentionnés. D'abord, la récolte des données par les questionnaires online s'est révélée difficile à coordonner et elle n'a pas empêché l'émergence de biais dans les réponses fournies. On devrait donc utiliser cette méthode avec prudence dans le futur. Ensuite, il faudrait mieux approfondir l'analyse des différentes options et l'intégrer davantage dans le processus législatif. Par exemple, l'analyse coûts-bénéfices n'aurait dû être réalisée qu'au moment où l'on connaît la nature des différentes ordonnances qui dérivent de la loi, alors que l'AIR n'a apparemment pas considéré les versions finales des ordonnances liées à la révision. À ce propos, un interviewé remarque qu'il serait également souhaitable que les évaluations *ex-ante* de l'AIR soient de plus en plus coordonnées et alignées avec l'évaluation *ex-post*, de sorte qu'elles

soient plus faciles à mettre en œuvre. Finalement, les analyses devraient se focaliser plus sur les aspects nouveaux d'un projet de loi, et une meilleure coordination des offices serait utile pour améliorer la qualité de l'AIR.

A.6. AIR 2008-04 : Plans d'action pour l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables

1. Processus (process)

1.1. Type et origine de la proposition

Les Plans d'action pour l'efficacité énergétique ont été présentés par le Conseil fédéral dans le cadre de sa politique à moyen terme indiquée dans les Perspectives énergétiques de 2007.

1.2. Niveau de conflit

Le niveau du conflit était « bas-moyen ». Tandis que l'attention politique et médiatique pour le thème était haute, elle était assez faible pour l'AIR. A l'OFEN, le support et l'attention donnés à l'instrument auraient aussi été limités. Le dossier peut être considéré comme moyennement complexe puisqu'il comprend un grand nombre de mesures différentes. Selon un interviewé, cette caractéristique le rendrait très approprié pour une AIR. L'initiative de conduire une AIR approfondie au sujet aurait été prise par le SECO.

1.3. Etape procédurale et état de la procédure en août 2010

Lorsque l'AIR a débuté en mai 2008,¹⁶¹ le Conseil fédéral avait annoncé la réorientation de la politique énergétique pour la période 2007-2020 dans ses Perspectives énergétiques 2035 plus d'un an auparavant (février 2007), et adopté des Plans d'action pour l'efficacité énergétique et la promotion des énergies renouvelables en février 2008.¹⁶² Certaines études antérieures à l'AIR auraient été mandatées dans le cadre de la préparation des Perspectives de 2007. Selon un interviewé, toutefois il n'y aurait pas eu de liens directes entre ces études et les mesures prévues dans les Plans d'action, ce qui a rendu le lien entre les Perspectives et les Plans difficile à établir. Des consultations par rapport à une série de mesures ont eu lieu entre octobre 2008 et février 2009.¹⁶³ En effet, toutes les mesures ont été annoncées, mais quelques-unes n'ont pas encore été appliquées.

1.4.–1.5. Liens avec la procédure de consultation et révision de l'AIR

Même si l'AIR a eu lieu avant et après la consultation, selon un interviewé le lien entre les deux processus n'aurait pas été optimal. La décision de conduire une AIR approfondie serait tombée relativement tard. Le SECO aurait été préoccupé que les coûts économiques des différentes mesures ne fussent pas suffisamment pris en considération. Un autre interlocuteur confirme que la synchronisation du processus a été difficile. L'AIR finale a été

¹⁶¹ Voir <https://www.aramis.admin.ch/Default.aspx?page=Grunddaten&projectid=23276&Sprache=fr-CH>.

¹⁶² Voir <http://www.bfe.admin.ch/themen/00526/02577/index.html?lang=fr>;
<http://www.bfe.admin.ch/energie/00588/00589/00644/index.html?lang=fr&msg-id=10861>; et
<http://www.bfe.admin.ch/energie/00588/00589/00644/index.html?lang=fr&msg-id=17400>.

¹⁶³ Voir <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/16069.pdf>.

publiée seulement en 2010, tandis qu'elle était prévue pour fin 2008. Des retards ont été accumulés de la part de l'OFEN mais surtout du SECO, selon l'interviewé. Les retards auraient provoqué la nécessité de mettre à jour l'analyse, ce qui a compliqué la tâche. Pour cette raison, les ressources du SECO auraient été limitées, et l'AIR aurait perdu sa priorité. Puisque la pression pour conclure l'AIR était minime, conclut l'interlocuteur, cela n'a toutefois pas créé de tensions particulières entre les offices. Certains résultats de l'AIR auraient été quand-même utilisés pour le rapport explicatif supportant la consultation. Cette évaluation n'a pas pu vérifier si l'AIR a été révisée au cours de sa préparation et quand, mais un interviewé reporte que le WWF avait mandaté une étude à l'Agence suisse pour l'efficacité énergétique (SAFE) sur les conditions d'enregistrement des appareils électriques et que certains points de cette étude-là auraient été pris en considération dans l'AIR.

1.6. Mécanismes de contrôle de la qualité

Le SECO était responsable de la forme et de la méthodologie suivies par l'AIR, l'OFEN était chargé d'assurer la qualité du contenu des mesures individuelles.

2. Ressources pour l'AIR (*input*)

2.1. Acteurs de l'administration fédérale (et leurs rôles)

Les responsables de l'AIR ont été l'OFEN, le SECO, et en partie l'OFEV. L'OFEN s'est chargé du contenu, tandis que le SECO a fourni support et supervisé la cohérence de la présentation du document final. Des réunions ont été organisées entre plusieurs ressorts des offices.

2.2. Consultants externes

Le travail relatif à l'AIR a été effectué avec le personnel scientifique des départements. Selon un interviewé, des consultants externes ont été recrutés pour les études sur les mesures individuelles (mais pas dans le cadre de l'AIR).

2.4. Groupe d'accompagnement

Au début un groupe d'accompagnement a été établi, mais après il s'est dissolu. Donc on considère qu'il n'y a pas eu un groupe formel comme dans d'autres cas. Un interviewé remarque qu'il y a seulement eu un groupe formé par les auteurs de l'AIR. Un autre interlocuteur mentionne toutefois un groupe d'accompagnement qui aurait inclus des milieux intéressés, mais cela n'est pas confirmé par les autres. Probablement (ceci est l'interprétation de cette évaluation) que l'interviewé se réfère à des projets liés à l'élaboration des Plans d'action ou de mesures individuelles, et non à l'AIR approfondie. De toute façon, l'interviewé décrit la démarche prise par l'OFEN envers les milieux intéressés comme particulièrement transparente, même si les Plans d'action n'ont pas été présentés comme un plan d'ensemble. En effet, les mesures individuelles ont plutôt été développées séparément. Cette décision a apparemment été prise pour faciliter le travail aux parlementaires.

2.4.–2.6. Ressources déployées et leur jugement par les interviewés

Les ressources n'ont pas pu être chiffrées, mais elles semblent relativement limitées pour l'AIR approfondie. Selon un interviewé, il est difficile de distinguer entre les coûts liés à l'AIR approfondie, qui consolide en grande partie les résultats d'études antérieures, et les coûts mêmes de ces études. En général les ressources financières pour cette AIR sont considérées adéquates, tandis que les ressources humaines sont jugées entre serrées et adéquates. Selon un interviewé, cette carence relative aurait causé des tensions entre les offices – même si en général la collaboration est jugée bonne.

3. Contenu de l'AIR (*output*)

3.1. Objectifs mentionnés de l'AIR

Le but primaire de cette AIR était de documenter les résultats des analyses conduites pour les mesures individuelles dans le cadre des deux Plans d'action (AIR, p.6).

3.2.–3.15. Conformité avec les cinq points de l'AIR et qualité de l'analyse

Cette AIR est en principe conforme aux cinq points classiques. Cependant le problème sous-jacent n'est pas décrit. De la même façon, il n'y a pas eu de discussion systématique et en termes quantitatifs du scénario de base et l'option *no action* n'est pas présentée. La nécessité de l'intervention de l'Etat est thématifiée, en partie sous forme de *market failure*. Un certain nombre d'actions possibles ont été identifiées. La tendance dans cette AIR a été de répertorier les mesures envisageables sans les sélectionner avec des critères d'opérabilité. Aucune option n'a été recommandée.

Les impacts des options ont été analysés pour les différentes catégories d'acteurs concernés. Les impacts sur l'économie dans son ensemble ont aussi été pris en compte. Les impacts économiques considérés concernent : la compétitivité, les charges administratives et les conséquences pour le commerce et la consommation de biens. Les impacts sur l'environnement ont été également discutés.

Puisque ce n'était pas le but de cette AIR d'élaborer de (nouvelles) méthodologies, l'AIR n'indique en général pas par quel moyen les données ont été obtenues (on connaît seulement les sources). Un interviewé mentionne que plusieurs méthodes ont été utilisées dans les études à support de l'AIR, en fonction des mesures analysées. Dans le cadre de ce projet, il n'a pas été possible de vérifier ces démarches méthodologiques. Les coûts et les bénéfices reportés dans l'AIR ont cependant été partiellement quantifiés. Selon un interviewé, le fait que l'analyse a dû prendre en compte une série de mesures très différentes explique en partie la raison pour laquelle la quantification n'a pu être plus approfondie par cette AIR.

Cette AIR traite de quelques aspects liés à l'exécution. Elle ne prévoit pas de démarches pour ce qui concerne le suivi de l'évaluation.

4. Diffusion de l’AIR (*impact*)

4.1.–4.2. Publication et diffusion active

L’AIR a été publiée sur les sites du SECO et de l’OFEN. Au-delà de cela, toutefois il n’y a pas eu de diffusion active. L’AIR finale n’a pas été envoyée aux acteurs concernés. Il faut cependant noter que les résultats des analyses effectuées pour les différentes mesures ont été intégrés dans les propositions correspondantes au Conseil fédéral, et ils auraient été envoyés aux autres départements, et aux cantons.

4.3.–4.4 Objections à l’AIR et au processus, et prises de position publiques

On n’a pas constaté d’objections directes à propos de l’AIR approfondie. D’éventuelles critiques visaient plutôt les études antérieures. Un interviewé parle de certaines résistances à l’intérieur de l’OFEN, où les fonctionnaires, qui n’étaient pas familiarisés avec le processus de l’AIR, n’auraient pas toujours vu les bénéfices d’en entreprendre une. Ils auraient parfois manqué de motivation.

De la même façon, les prises de position publiées au sujet n’ont pas concerné l’AIR explicitement ou directement. Selon un interviewé, comparée à d’autres AIR, celle-ci n’aurait pas eu autant de relevance pour les milieux intéressés.

4.5. Rôle du Parlement

Le Parlement n’a été engagé qu’en partie dans le processus. Effectivement, plusieurs mesures des Plans d’action ne requièrent pas l’implication du Parlement, notamment parce qu’elles sont des simples recommandations adressées aux cantons. Toutefois il a (eu) un intérêt pour ce qui concerne la mise en œuvre.¹⁶⁴

5. Utilisation de l’AIR approfondie (*outcome*)

5.1. Utilisation procédurale

L’utilisation procédurale de cette AIR peut être considérée « basse ». L’AIR n’a eu aucun lien avec la formulation des Perspectives et des Plans d’action. Elle n’a pas eu non plus de rapport direct avec la consultation. En outre, la façon avec laquelle le processus s’est déroulé aurait mis potentiellement en danger les rapports de collaboration entre les offices. Il n’y a apparemment pas eu d’interface avec les milieux intéressés, ce qui a fait que, selon un interviewé, les différentes étapes de l’AIR étaient hermétiques de l’extérieur. Ce jugement se réfère surtout au processus suivi pour l’AIR approfondie, et pas à celui des autres études conduites dans le dossier en question.

¹⁶⁴Voir http://www.parlament.ch/ff/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20093388.

5.2. Utilisation instrumentale

Cette évaluation conclut que la dimension instrumentale de cette AIR était « basse ». L’AIR a été conduite tard, alors que la ligne politique du Conseil fédéral était définie et les mesures avaient déjà été identifiées et incluses dans les Plans d’action (la décision sur chaque mesure étant prise sur la base de considérations de faisabilité politique). L’AIR couvre toutes les mesures et n’entre pas suffisamment dans les détails des impacts de chacune pour pouvoir permettre de les modifier. Enfin l’AIR a été publiée très tard. Par conséquent elle n’a pas reçu une grande attention. Les interviewés confirment ces considérations et ils placent cette utilisation près de la moyenne des autres AIR considérées.

5.3. Utilisation informative

Cette AIR peut être considérée comme « hautement » informative. Même si elle n’est pas une AIR classique, elle constitue un véritable état des lieux des considérations (économiques) à la base des différentes options d’intervention potentielles. Elle est à la fois une revue de la littérature existante et un document plus conceptuel visant à condenser et à structurer le *know-how* sur le sujet. En fournissant dans un seul document les informations et les analyses relatives aux différentes mesures contenues dans les Plans d’action, l’AIR a clairement servi comme outil pour augmenter la transparence du processus d’élaboration analytique. L’indication de l’état d’avancement de la mesure (« *Stand der Massnahme* », Partie G de chaque section) en est la preuve. Cela paraît approprié pour un document de support à un plan d’action stratégique (et non pas à une loi spécifique). La valeur ajoutée de cette AIR est moins grande dans le sens de l’application de méthodologies analytiques et de l’élaboration de nouvelles données, mais importante dans la structuration des différentes possibilités d’intervention de l’Etat (la Confédération ou les cantons), aussi avec une approche différenciée (*policy mix*). Les interviewés ont apprécié la systématique de l’approche de l’AIR approfondie : « une approche unique facilite la comparaison et permet une présentation unitaire des impacts des différentes mesures. Le processus a été clairement meilleur, même si plus onéreux. » Comme pour les autres dimensions de ce cas, la perception des interviewés reflète la moyenne générale.

5.4. Utilisation stratégique

L’utilisation stratégique de cette AIR est à considérer entre « basse » et « moyenne ». Selon un interlocuteur, l’AIR n’a probablement pas toujours eu la plus haute priorité dans l’administration, et il semble que le soutien interne était médiocre à l’OFEN. De fait une AIR approfondie a été conduite sur le dossier énergétique, à l’initiative du SECO, pour qui la considération de la dimension économique des mesures était importante. Il y a eu donc une certaine volonté stratégique autour du processus AIR.

5.5. Utilisation conceptuelle

La dimension conceptuelle semble avoir eu une importance « basse ». L’AIR ne fournit pas nécessairement de nouvelles informations. En particulier, selon un interviewé, le rapport

final de l’AIR n’apporterait aucune nouvelle connaissance fondamentale que l’on n’ait pu obtenir par d’autres moyens. De plus, la démarche analytique et politique du dossier avait été déclenchée avant l’AIR par les études sur les mesures individuelles. Les interviewés y accordent aussi une valeur au-dessous de la moyenne.

6. Recommandations des interviewés liées à cette AIR

Les interviewés ont formulé plusieurs recommandations sur la base de leur expérience avec cette AIR. Selon eux, il faudrait améliorer l’organisation du processus, par exemple par le biais d’une sous-traitance à des consultants externes. Cela permettrait une division des tâches plus claire et favoriserait la coordination des offices. Deuxièmement, il serait souhaitable d’améliorer la coopération entre le SECO et l’OFEN, entre autres pour éviter des retards internes à l’administration. Pour la même raison, il a été conseillé de mettre à disposition plus de ressources. Un autre point important serait de concentrer les efforts pour analyser des mesures spécifiques. Cette AIR aurait été trop générale. De plus, il aurait été utile de stimuler davantage le soutien politique au processus AIR, notamment en commençant l’AIR plus tôt. A ce propos il faut répéter que la question du *timing* et de la synchronisation avec le processus de décision est essentielle. Selon les propos recueillis, le SECO devrait probablement s’engager plus tôt dans les AIR pour les mesures qu’il considère comme prioritaires, et jouer encore plus un rôle de coordination très tôt dans le processus. Finalement, il faudrait augmenter la participation externe dans le processus AIR, en suivant une approche *multi-stakeholders*.

A.7. AIR 2008-05 : Politique climatique après 2012

1. Processus (*process*)

Cette AIR approfondie a été exécuté comme VOBU (évaluation économique). La VOBU est un instrument de l'OFEV et il est plus spécifique que les règles générales de l'AIR en ce qui concerne les aspects environnementaux. L'AIR est entièrement couverte par des analyses de mesures VOBU. Par conséquent, la VOBU est reconnu comme équivalent à l'AIR par le SECO.¹⁶⁵

L'OFEV a rédigé un rapport de synthèse sur demande de la section Analyse de la réglementation du SECO avec l'objectif de consolider l'information contenue dans le message et la structurer autour des cinq points d'analyse classiques des AIR approfondies (la structure des messages étant différente). Par sa nature, le rapport ne présente ces aspects et la plupart des informations que de façon synthétique. Ce rapport de synthèse a été rédigé après la transmission du message au Parlement, selon un accord entre l'OFEV et la section Analyse de la réglementation du SECO.

1.1. Type et origine de la proposition

Donnant suite aux engagements de la Suisse au niveau international – notamment avec la signature de la Convention-cadre sur les changements climatiques (en 1993) et la ratification du Protocole de Kyoto (en 2003), le Conseil fédéral poursuit deux stratégies pour protéger le climat d'une façon coordonnée : il entend en premier lieu réduire les rejets de gaz portant atteinte au climat ; et, en même temps, adapter l'économie et la société suisses aux changements climatiques. Les démarches prises dans le cadre du Protocole de Kyoto doivent être redéfinies le plus rapidement possible et appliquées pour la période après 2012. La révision de la loi sur le CO₂ du 1999 rentre dans cette démarche et le Conseil fédéral la considère aussi comme contre-projet du Conseil fédéral à l'initiative *Pour un climat sain* lancée en février 2008.¹⁶⁶

1.2. Niveau de conflit

Cette VOBU s'est déroulée dans un contexte de haut conflit politique. Cela se réfère essentiellement à la phase de préparation de la VOBU, qui a été intensivement utilisé à support de la consultation. L'importance politique du thème est signalée par le lancement de l'initiative populaire en 2008. Selon un interviewé, l'initiative aurait accéléré ou même véritablement déclenché le processus de révision de la loi. Les différences se concentrèrent surtout sur l'opportunité de prendre des mesures en Suisse, ou bien à l'étranger, comme contribution à la gestion globale du changement climatique. Selon un interviewé, entre les partisans d'une position et ceux de l'autre il y aurait (eu) une « lutte sans merci ».

¹⁶⁵ Sur la compatibilité entre AIR et VOBU, cf. Wallart/Kölliker (2007:49); et le lien direct à la VOBU sur le site web des AIR approfondies du SECO. Sur la VOBU en général, voir <http://www.bafu.admin.ch/wirtschaft/00517/03734/index.html?lang=fr>.

¹⁶⁶ Voir <http://www.klimainitiativeja.ch/?L=1>; et <http://www.admin.ch/ch/ff/pore/vi/vis354.html>.

Selon un interviewé, le soutien politique donné à la VOBU de la part de hauts cadres de l'administration aurait été comparativement plus important que dans d'autres cas d'AIR. A ce sujet il y aurait eu « plusieurs échanges » avec le Conseil fédéral même. L'analyse s'est déroulée dans le cadre d'un sujet politique très débattu. Les interlocuteurs concordent que l'attention donnée par le milieu politique, par les milieux intéressés et par les médias au thème du changement climatique a été très haute, surtout dans les deux dernières années – avec un sommet en 2007 (année électorale), selon un interviewé. Le thème serait devenu plus complexe et il concernerait plusieurs dimensions. Toutefois l'attention et le conflit n'auraient pas été nécessairement aussi intenses en tant que tels autour de la VOBU. Le rapport de synthèse aurait reçu encore moins d'attention. L'importance du dossier se serait reflétée aussi dans l'organisation et l'allocation des ressources à l'intérieur de l'OFEV. Récemment le thème aurait reculé un peu de l'agenda à cause de la crise économique. Selon un interviewé, l'attention politique et médiatique diminue en général au fur et mesure qu'on entre dans les détails d'un dossier et la VOBU aurait aussi reçu moins d'attention.

1.3. Etape procédurale et état de la procédure en août 2010

La VOBU a été lancée au moment où le Conseil fédéral a donné mandat à l'OFEV de réviser la loi sur le CO₂. La VOBU a donc été préparée en parallèle avec le développement de la proposition et elle en a été une partie intégrale. Le message a été adopté en août 2009¹⁶⁷ et les débats parlementaires sont à présent en cours.¹⁶⁸ L'entrée en vigueur de la nouvelle loi n'est attendue qu'en 2013 au plus tôt.

1.4.–1.5. Liens avec la procédure de consultation et révision de l'AIR

Deux études sur les impacts économiques causés par le changement climatique au niveau national et international avaient été mandatées par l'OFEV à des consultants externes et se sont terminées en juillet-août 2007.¹⁶⁹ De plus, l'OFEV avait mandaté une modélisation des impacts économiques des deux variantes pour la politique climatique après 2012. La procédure de consultation a été organisée du 5 décembre 2008 au 17 mars 2009.¹⁷⁰ La VOBU a été lancée avant l'ouverture de la consultation, et une première version des résultats a été intégrée au rapport sur la procédure de consultation. Après la consultation il a été révisé et élargi en tenant compte des résultats de celle-ci. En outre trois études ultérieures avaient été mandatées. Un interviewé mentionne une sorte d'audition (séminaire de plusieurs jours) organisée par l'OFEV au printemps 2007, où une cinquantaine de représentants des milieux intéressés ont pu interagir avec l'OFEV même sur la politique climatique du gouvernement après 2012. Dans le cadre de ce séminaire on a débattu l'idée d'une Suisse « climatiquement neutre ». Cette idée a été ensuite reprises et développée ultérieurement, et intégrée au rapport de consultation en tant que variante politique

¹⁶⁷ Voir <http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=fr&msg-id=28680>. Il y a aussi une révision partielle de la loi, voir <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/16950.pdf>.

¹⁶⁸ Voir http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20090067.

¹⁶⁹ Voir <http://www.bafu.admin.ch/klima/00509/00511/index.html?lang=fr>.

¹⁷⁰ Voir <http://www.bafu.admin.ch/klima/00493/06577/index.html?lang=fr>.

autonome. L'OFEV a décidé de ne pas poursuivre cette option à la suite des réactions de plusieurs *stakeholders* pendant la consultation.

1.6. Mécanismes de contrôle de la qualité

La qualité des travaux a été vérifiée par le SECO et l'OFEV, notamment par le soutien technique de la section Economie et par l'expertise de l'unité responsable du dossier.

2. Ressources pour l'AIR (*input*)

2.1. Acteurs de l'administration fédérale (et leurs rôles)

L'OFEV a été le responsable unique de la VOBU ainsi que de la synchronisation de l'agenda administratif et politique. Il a par ailleurs rédigé le rapport de synthèse sur demande du SECO. La responsabilité des contenus échouant à l'OFEV, le SECO serait donc intervenu surtout à la fin du processus, par rapport à la compatibilité du VOBU avec le modèle des AIR approfondies. L'OFEN, l'Administration fédérale des finances (AFF) et le SECO ont été impliqués dans l'élaboration du VOBU.

2.2. Consultants externes

Des consultants externes à l'OFEV ont été mandatés pour la rédaction de plusieurs études dans le cadre de la VOBU, tandis que le rapport de synthèse (AIR approfondie) a été entièrement rédigé par les fonctionnaires de l'OFEV.

2.3. Groupe d'accompagnement

Un groupe d'accompagnement interne à l'administration fédérale a été établi dans le cadre de la révision de la loi sur le CO₂ (Comité interdépartemental Climat, CI Climat).¹⁷¹ Le CI Climat est chargé de garantir que la politique climatique fédérale soit cohérente, réponde aux exigences de la Convention de l'ONU sur les changements climatiques et intègre les différentes politiques sectorielles. Le CI Climat, dirigé par l'OFEV, coordonne les travaux des offices fédéraux, issus des sept départements, qui s'occupent de politique climatique. Il informera à intervalles réguliers sur ses activités. Un sous-groupe (*IDA Klima Handlungsfeld 1*) s'occupait des mesures de réductions et des questions concernant la VOBU. Outre les fonctionnaires OFEV responsables du dossier, ses membres étaient des représentants des offices de l'énergie, des douanes, de ceux liés à la politique agricole et du SECO. La VOBU a bénéficié du support technique de la section Economie de l'OFEV pour les aspects méthodologiques.¹⁷² Pour chaque étude externe de la VOBU on a établi un groupe d'accompagnement, représentant en général l'OFEV, l'OFEN, le SECO et l'AFF.

¹⁷¹ Voir <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=18284>.

¹⁷² Voir <http://www.bafu.admin.ch/org/organisation/00325/00332/index.html?lang=fr>.

2.4.–2.6. Ressources déployées et leur jugement par les interviewés

Les études externes liées à la VOBU ont coûté plusieurs centaines de milliers de francs, et elles ont été financées par l'OFEV. Les coûts des ressources personnelles de l'administration sont difficiles à estimer parce que le processus de la VOBU a duré plusieurs années. En général, les ressources déployées sont jugées de suffisantes à adéquates, soit à l'OFEV (pour ce qui concerne la VOBU aussi), soit au SECO.

3. Contenu de l'AIR (*output*)

3.1. Objectifs mentionnés de l'AIR

La VOBU visait à donner un aperçu des impacts économiques et environnementaux des différentes variantes de la politique climatique suisse après 2012 (AIR, p.4). Comme le statut du document l'indique, l'objectif primaire du rapport de synthèse a été récapitulatif. Selon un interviewé, ce rapport de synthèse a été rédigé dans un deuxième temps pour se conformer à l'objectif du Conseil fédéral. Dans les intentions de l'OFEV et du SECO, le but était d'avoir un document intégral qui consolide et structure l'information développée par la VOBU et contenue dans le message au Parlement.

3.2.–3.15. Conformité avec les cinq points de l'AIR et qualité de l'analyse

La VOBU est conforme au modèle des directives du Conseil fédéral. Elle fournit une description approfondie du problème et du contenu. La nécessité de l'intervention de l'Etat est thématiquement abordée avec une certaine rigueur, même si les considérations sur une éventuelle *market failure* sont décrites d'une manière synthétique. Le scénario de base est décrit de manière approfondie, tout comme l'option *no action* (les coûts de l'inaction sont considérés comme les bénéfices de la politique envisagée).

Les trois variantes contenues dans la proposition du Conseil fédéral constituent les options principales analysées. Aucune option spécifique n'est recommandée. A la suite de la consultation, l'OFEV, en concertation avec d'autres offices fédéraux, s'est concentré sur une variante, la consultation en portant sur deux¹⁷³. La VOBU présente plusieurs options pour les mesures plutôt qu'une solution unique. Selon un interviewé, il appartiendrait au Parlement de décider le cours d'action à suivre.

La VOBU identifie les parties concernées par les changements proposés et décrit les impacts en détail (notamment sur les entreprises, sur les foyers, sur les salariés, sur les administrations publiques). En ce qui concerne les types d'impacts considérés, la VOBU a pris en compte les implications sur l'économie dans son ensemble, ainsi que des impacts plus spécifiques, comme par exemple ceux sur la compétitivité, sur les investissements, sur le PIB, sur le commerce, sur le prix de l'énergie, sur l'exploitation des ressources, sur les coûts pour l'administration publique, ou bien les effets sur les revenus des foyers. On a

¹⁷³ Voir <http://www.bafu.admin.ch/klima/00493/06577/index.html?lang=fr> et <http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=fr&msg-id=23658>, respectivement.

aussi considéré les impacts non économiques, notamment ceux sur l'environnement (gaz à effet de serre et biodiversité, entre autres) et ceux sur la santé et sur la sécurité géostratégique.

Les méthodologies appliquées pour l'élaboration des différentes analyses sont décrites d'une manière très détaillée dans les rapports des études qui font partie de la VOB. Celles-ci ont fait recours à des formes d'analyse coûts-bénéfices, coûts-efficacité, ainsi qu'aux analyses de sensibilité. La VOB quantifie les impacts là où il est possible, et en général le degré de leur quantification est élevé.

La VOB mentionne les aspects de l'exécution de façon relativement détaillée. Elle ne donne pas d'indication sur le suivi de l'évaluation.

4. Diffusion de l'AIR (*impact*)

4.1.–4.2. Publication et diffusion active

L'AIR est publiée avec le message sur le site du SECO et un lien existe sur la page des publications Internet de l'OFEV¹⁷⁴. Le message, accompagné par un communiqué de presse, et la loi adoptée sont publiés sur le site de l'OFEV.¹⁷⁵ On y trouve aussi les rapports des différentes études.

Une version préliminaire de la VOB avait été intégrée dans le rapport de consultation et envoyée aux *stakeholders* avec les autres documents de consultation. Parmi les *stakeholders* figuraient les autres départements, les cantons, les partis politiques et des ONG. La deuxième version de la VOB (version définitive) a été publiée comme partie intégrante du message. Les études à la base de la VOB et du message sont accessibles sur le site de l'OFEV. Sauf quelques exceptions, elles n'ont pourtant pas été envoyées activement aux *stakeholders*.

Cependant la VOB n'a pas seulement été consolidée dans un document unique sous forme du rapport de synthèse. Celui-ci n'a pas fait l'objet d'une diffusion active. Une version résumée est parue dans la revue du SECO *La Vie économique*.

4.3.–4.4 Objections à l'AIR et au processus, et prises de position publiques

Le rapport de synthèse est pratiquement passé inaperçu, les enjeux étant déjà clairs au moment de sa rédaction et de sa publication. Par contre on a soulevé des objections à propos des études à la base de la VOB, notamment sur les approches méthodologiques choisies. Une étude de McKinsey mandatée par le WWF en 2008¹⁷⁶ visait à montrer que les mesures pour atteindre les objectifs de la politique climatique ont même des impacts économiques positifs. Un séminaire a aussi été organisé par le WWF en mars 2009 sur le thème. La VOB a par ailleurs utilisé des modèles avec une approche différente, tout en

¹⁷⁴ Voir <http://www.bafu.admin.ch/klima/00509/00511/index.html?lang=fr>.

¹⁷⁵ Voir <http://www.bafu.admin.ch/klima/00493/00494/index.html?lang=fr>.

¹⁷⁶ Voir <https://solutions.mckinsey.com/ClimateDesk/default.aspx>; <http://proclimweb.scnat.ch/portal/ressources/1337.pdf>.

montrant et discutant les avantages et les désavantages des options méthodologiques (cf. le message, pp.7501ss). Même si la VOBU fait référence aux résultats de l'étude McKinsey et mentionne les bénéfices d'une politique climatique active, les coûts y associés ont été disproportionnellement considérés, selon certains milieux. Par conséquent, le WWF souhaite une politique climatique du Conseil fédéral plus engagée sur le front du combat aux gaz à effet de serre.¹⁷⁷ Un interviewé s'est aussi exprimé de façon critique sur une apparente influence trop explicite de l'un des consultants sur les hypothèses d'une des études formant la VOBU. L'influence du SECO se ferait sentir à propos des choix des hypothèses de base.

Des interviewés ont aussi soulevé le problème de la transparence. Ces critiques sur le niveau de la transparence se réfèrent aussi au processus de consultation en général, par lequel l'administration fédérale ne profiterait pas suffisamment de l'expertise des *stakeholders*. En général, il serait très difficile de savoir qui reçoit et gère quelles informations, et comment. Dans le cas spécifique, selon certaines personnes interviewées, la VOBU aurait été conduite par l'OFEV de façon peu accessible de l'extérieur de l'administration. Les études n'auraient pas été rendues publiques au moment opportun, ni discutées de manière adéquate. La communication se serait déroulée de façon uniquement unilatérale entre l'OFEV, le groupe d'accompagnement et l'*IDA Klima* et les consultants des études mandatées. Un autre interviewé a remarqué que les hypothèses et l'approche méthodologique du rapport McKinsey ne sont pas accessibles au public.

D'autres remarques concernent le timing avec lequel l'analyse a été conduite. Des contraintes liées au processus politique ont en effet limité le temps à disposition pour produire les études de la VOBU. La modélisation des impacts des différentes variantes n'a pu commencer qu'après la clôture de la consultation. Les rapports finaux n'ont ainsi été rédigés qu'avant l'achèvement du message, ce qui expliquerait aussi – selon un interviewé – la critique selon laquelle certaines hypothèses paraissent être incorrectes (à ses yeux). Cela donnerait, selon lui, l'impression que les résultats sont élaborés pour justifier le contre-projet indirect du Conseil fédéral à l'initiative.

Etant donné l'envergure du dossier, plusieurs prises de position doivent être relevées, quoique peu nombreuses (voire inexistantes) au sujet de l'analyse en tant que telle. Elles en réfèrent occasionnellement aux résultats individuels du VOBU. Cependant il faut mentionner le papier d'Alliance Sud du mars 2009.¹⁷⁸

4.5. Rôle du Parlement

Le Parlement a été clairement impliqué dans le dossier, soit en donnant une impulsion au thème, soit en le débattant au cours des différentes séances parlementaires. Le Conseil national a approuvé la révision totale de la loi en juin 2010.¹⁷⁹ Le dossier est encore dans une phase de débat.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Voir <http://www.wwf.ch/fr/lewwf/notremission/climat/politiqueclimatique/suisse/>.

¹⁷⁸ Voir http://www.alliancesud.ch/de/publikationen/downloads/dokument_16.2009.pdf.

¹⁷⁹ Voir <http://www.parlament.ch/f/mm/2010/pages/mm-urek-n-2010-04-21.aspx>.

¹⁸⁰ Par exemple, voir <http://www.parlament.ch/f/dokumentation/dossiers/co2-revision/Pages/default.aspx>.

5. Utilisation de l’AIR approfondie (*outcome*)

5.1. Utilisation procédurale

L’utilisation procédurale de cette AIR est à considérer entre « moyenne » et « haute ». L’appréciation positive sur la synchronisation et l’interaction des processus de la VOBU et de la consultation doit être relativisée, si on considère les remarques faites par des interviewés sur la transparence apparemment insuffisante et sur la participation permise aux milieux intéressés dans le processus de la VOBU. Cela explique aussi la valeur attribuée par les interviewés, qui ne dépasse pas la moyenne des autres cas considérés. Si l’on ne considère que le rapport de synthèse, par contre, il faut souligner que celui-ci a été rédigé seulement une fois que le message du Conseil fédéral avait été transmis au Parlement. A proprement parler, donc, celui-ci n’a pas eu une utilisation procédurale.

5.2. Utilisation instrumentale

La VOBU a été intégrée complètement dans le message du Conseil fédéral, et ses résultats utilisés directement dans la rédaction du message. Ils ont été donc la base factuelle formelle pour les parlementaires. Le degré de son utilisation instrumentale est toutefois jugé « moyen ». De fait il en demeure qu’il reste discutable si les décisions politiques se prennent sur cette base ou bien sur des considérations strictement politiques. Les interviewés sont sceptiques à ce sujet, comme le montre la basse valeur moyenne attribuée à cette dimension.

5.3. Utilisation informative

Ce cas d’étude présente une utilisation informative « haute ». Non seulement la VOBU a suivi une approche structurée, mais elle a été complétée par le rapport de synthèse qui a consolidé l’ensemble des études. Selon les interviewés celle-ci est d’ailleurs la contribution la plus importante donnée par le rapport de synthèse. « En principe la production d’une AIR approfondie est positive, car elle permet de structurer les résultats des approches et de montrer le processus suivi. Un processus structuré permet de voir où il y a un manque d’analyse. L’AIR sert d’aide à la planification pour organiser la collecte et/ou l’utilisation des informations. Tout cela est une contribution de la VOBU. Pour cela, la VOBU contribue à la simplification du processus législatif, ou au moins de celui de la préparation du dossier par l’administration fédérale. » Selon un autre interlocuteur, « l’OFEV aurait de toute façon mandaté et conduit les études dans le cadre de la VOBU, même sans l’obligation de produire une AIR approfondie. L’AIR a aussi permis de mieux structurer le thème, et de façon plus intense. »

5.4. Utilisation stratégique

Cette évaluation donne une valeur « haute » à la dimension stratégique de cette AIR. La VOBU a été conçue et élaborée dans un contexte de fort conflit politique (avec notamment aussi la présentation d’une initiative populaire) et elle ira soutenir la ligne politique soit de

l'OFEV, soit du gouvernement. Les interviewés n'ont apparemment pas associé leurs indications sur la valeur à attribuer à cette dimension à leurs remarques sur le sujet. Les entretiens ainsi que l'analyse du dossier suggèrent en effet une composante stratégique très significative, plus que la moyenne indiquée ne peut l'illustrer. Selon un interviewé, « une AIR devrait rester totalement neutre et offrir une « deuxième opinion » aux décideurs. Dans ce sens, le cas de la VOBU sur la politique climatique serait un exemple clair d'un déroulement erroné. La même personne interviewée explique que « la VOBU a servi pour la prise de position de l'administration fédérale et qu'elle n'a pas engagé une discussion avec les *stakeholders* et d'autres experts, en dehors de ceux qui avaient été mandatés pour les études. » Ainsi le *trade-off* entre logique environnementale (réduction des émissions) et logique économique (réduction des coûts de la politique climatique), qui serait « à la base de la VOBU », ne serait pas aussi présent que suggéré – ou du moins il le serait seulement pour certains instruments et certaines mesures. L'« hypothèse de fond » dans la VOBU – poursuit-il – aurait été que les conditions-cadre d'aujourd'hui sont optimales et que toute déviation du cours normal actuel amènerait à une détérioration des indicateurs économiques. « Rien dans la VOBU ne suggère qu'une correction des *market failures* peut amener à une économie meilleure et plus performante. » Selon l'interlocuteur, les raisons du choix de ce modèle-là ne sont pas claires. Cette vision contraste avec celle d'un autre interlocuteur, qui défend la VOBU en soulignant entre autres le fait que les modèles utilisés sont à l'unisson d'études similaires faites au niveau européen. Un autre commentaire mentionne une utilisation différente, mais toujours stratégique, de la VOBU : « La VOBU a fourni plus tard un argument pour refuser l'initiative populaire, car celle-ci aurait engendré plus de coûts. La VOBU a montré que les coûts dus au projet du Conseil fédéral ne sont pas exorbitants. » Les interviewés se sont aussi prononcés à propos de l'interface entre la VOBU et l'AIR approfondie. Selon l'un d'eux, « le recours à une VOBU au lieu d'une AIR approfondie est positif, car la première a permis de décrire et d'évaluer les impacts environnementaux mieux qu'une AIR. » Un autre souligne que « l'AIR a permis une implication plus forte du SECO dans le dossier. »

5.5. Utilisation conceptuelle

La dimension conceptuelle de cette AIR s'avère « haute ». La VOBU a montré spécifiquement les incertitudes liées aux différents volets de la politique climatique, et les différentes études mandatées ont produit des analyses sur la bases de méthodologies qu'un interviewé considère complexes. Dans ce sens, la VOBU a contribué de façon significative à mettre à disposition de nouvelles connaissances pour les décideurs. Un interviewé résume cela en distinguant des *trade-off* adressés par la VOBU : « a) entre les objectifs sectoriels et la nécessité de coordonner la politique climatique, car il existe parmi les secteurs une grosse dépendance; b) un *trade-off* entre la réduction maximale possible de gaz à effet de serre et la nécessité de ne pas trop endommager l'économie (réduction des coûts); c) pour finir, un *trade-off* entre des solutions efficaces et des solutions politiquement réalisables. » En outre, selon un interlocuteur, sur un plan plus général cette VOBU peut être considérée comme faisant école : « Vu la complexité du dossier, les enjeux politiques et la controverse sur certains aspects du dossier (pression pour l'administration), la VOBU peut aussi être considérée comme une petite école pour développer et appliquer

les méthodologies et les modèles d'analyse, ce qui constitue un *learning* pour des dossiers dans le futur. »

6. Recommandations des interviewés liées à cette AIR

Les interviewés se sont penchés sur les aspects de harmonisation et/ou compatibilité de la VOBU et de l'AIR approfondie. En général, il y a une certaine satisfaction avec le système actuel, qui prévoit un chevauchement presque complet des deux instruments. Les avantages de la première (une analyse plus approfondie des impacts environnementaux) et de la deuxième (une présentation plus structurée et consolidée de l'analyse) sont reconnus. Ceci dit, certains interlocuteurs ont souhaité que l'AIR prenne en général plus en considération les aspects sectoriels (dans ce cas, ceux regardant l'environnement). D'autres interviewés se sont prononcés sur le *timing* du processus. Selon eux, les analyses devraient commencer avant, être plus transparentes et avoir un caractère plus participatif en impliquant davantage les experts et les milieux intéressés. Il faudrait aussi mieux compiler dans un seul document les argumentations sur l'incertitude méthodologique. Actuellement, elle n'est thématisée et évaluée que dans les analyses individuelles. Cela permettrait de mieux apprécier la portée de l'analyse empirique portée à soutien de la prise de décision. Finalement les interlocuteurs se prononcent pour stimuler davantage la prise de conscience et l'attention aux analyses de la part des parlementaires.

A.8. AIR 2009-01 : Révision de la loi fédérale sur les marchés publics

1. Processus (*process*)

1.1. Type et origine de la proposition

Au milieu des années 1990, la Confédération et les cantons ont mis séparément en application les différents accords internationaux adoptés sur les marchés publics à la suite de l'accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'accord bilatéral avec l'UE. Selon la Confédération, les nombreuses bases légales qui en ont résulté ont engendré une multitude de pratiques et de jurisprudences différentes, sources de fortes incertitudes pour les parties concernées. En septembre 2004, le Conseil fédéral a donc défini quatre objectifs principaux pour une révision du régime légale des marchés publics en Suisse, avec les principes de modernisation, de clarification, d'assouplissement et d'harmonisation. Des études économiques avaient été commanditées à l'époque – Frey et al. (2003) et Ecoplan (2004). Suite aux résultats de la consultation, le Conseil fédéral a ensuite décidé en juin 2009 de renoncer à l'unification partielle du droit des marchés publics à l'échelle nationale qui était proposée dans l'avant-projet de révision de la loi. La modification correspondante de l'Ordonnance sur les marchés publics (OMP) a été approuvée en novembre 2009. L'AIR approfondie lancée par le SECO (section Croissance et politique de la concurrence) avait pour but de relancer l'opportunité politique de considérer la proposition d'harmonisation du droit suisse en matière. L'AIR relie ainsi les analyses économiques antécédentes avec l'étude conduite sur le même sujet et avec la même approche méthodologique du même consultant (le Prof. Felder) en 1987. Cela explique l'approche particulière choisie pour cette AIR, qui, d'entente avec la section Analyse de la réglementation, ne suit pas à la lettre les cinq points de référence des directives du Conseil fédéral. Cependant à proprement parler il n'y a aucune proposition à la base de cette AIR.

1.2. Niveau de conflit

Le contexte dans lequel se situe cette AIR est caractérisé par un conflit « moyen-haut ». L'attention politique et médiatique a été à vrai dire assez basse et limitée à des aspects très ponctuels. De plus, le dossier couvre un sujet général, complexe et technique. Un interviewé l'a exprimé de façon pittoresque : « Le droit et la pratique relatifs aux marchés publics en Suisse, c'est la jungle ! ». Cependant il faut souligner l'existence d'un contentieux profond entre la Confédération et les cantons, qui a fait échouer la révision totale initialement envisagée par le Conseil fédéral.¹⁸¹ Selon un interviewé, les cantons se seraient opposés surtout parce qu'une telle révision impliquerait une révision de la Constitution (et pas seulement de la loi) et car l'on toucherait aux autonomies des autorités cantonales de décider sur l'utilisation de leurs financements publics. Par ailleurs la coordination par le Système d'information sur les marchés publics (SIMAP) serait suffisante

¹⁸¹ Voir <http://www.bbl.admin.ch/bkb/00235/00362/00375/02464/index.html?lang=fr>.

et efficace pour le moment. L’AIR a été produite dans une phase d’impasse de cette dialectique entre Confédération et cantons.

1.3. Etape procédurale et état de la procédure en août 2010

L’AIR approfondie a débuté lorsque la proposition de révision de la loi avait déjà été rejetée en consultation,¹⁸² et dans le cadre de la réorientation de la révision vers une approche partielle, par ordonnance, et au niveau fédéral. L’Ordonnance OMP révisée est entrée en vigueur en janvier 2010.¹⁸³ Les négociations pour réviser l’Accord sur les marchés publics (AMP) dans le cadre de l’OMC sont en cours.¹⁸⁴

1.4.–1.5. Liens avec la procédure de consultation et révision de l’AIR

L’AIR a été conduite après la consultation sur la révision de la loi sur les marchés publics.¹⁸⁵ Elle la mentionne, mais elle n’a pas nécessairement puisé dans ses contributions. Pour appuyer le dossier en consultation, deux études de 2003 et 2004 ont analysé les impacts économiques.¹⁸⁶ D’autres études ont été conduites par exemple par l’Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) en 2004.¹⁸⁷ L’AIR mentionne l’existence de ces études, mais elle ne les intègre pas dans l’analyse. L’AIR n’a pas été révisée formellement pendant son exécution.

1.6. Mécanismes de contrôle de la qualité

La section Croissance et politique de la concurrence du SECO a été la seule interface entre l’administration fédérale et les auteurs de l’AIR. Il n’y a pas eu d’autres mécanismes de contrôle de la qualité de l’étude, et le consultant est resté presque totalement autonome dans l’exécution de l’AIR.

2. Ressources pour l’AIR (input)

2.1. Acteurs de l’administration fédérale (et leurs rôles)

La décision d’entreprendre une AIR approfondie a été prise par le SECO. La section Croissance et politique de la concurrence s’est chargée aussi de l’exécution, en mandatant et en gérant l’analyse. L’OFCL a été informé de l’exercice.

2.2. Consultants externes

L’AIR a été sous-traitée à des consultants externes par le biais d’un appel d’offres.

¹⁸² Voir <http://www.bbl.admin.ch/bkb/00235/00362/00375/02464/index.html?lang=fr>.

¹⁸³ Voir <http://www.efd.admin.ch/00468/index.html?lang=fr&msg-id=30179>.

¹⁸⁴ Voir http://www.wto.org/french/tratop_f/gproc_f/gp_gpa_f.htm.

¹⁸⁵ Voir <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00571/01239/index.html?lang=fr>, et <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00571/01611/index.html?lang=fr>.

¹⁸⁶ Cf. Frey et al. (2003) et Ecoplan (2004) (<http://www.bbl.admin.ch/bkb/00235/00362/00979/index.html?lang=fr>).

¹⁸⁷ Voir <http://www.bbl.admin.ch/bkb/00235/00362/00375/00379/index.html?lang=fr> et <http://www.bafu.admin.ch/produkte/02076/index.html?lang=fr>.

2.3. Groupe d'accompagnement

Bien qu'il s'agit d'une étude mandatée à des consultants externes, il n'y a pas eu de groupe d'accompagnement.

2.4.–2.6. Ressources déployées et leur jugement par les interviewés

Le SECO a couvert tous les coûts pour l'étude externe. Les ressources financières, et en général les ressources déployées pour cette AIR, sont considérées suffisantes par les interviewés.

3. Contenu de l'AIR (*output*)

3.1. Objectifs mentionnés de l'AIR

Les objectifs formels de l'AIR étaient principalement d'analyser les expériences enregistrées avec l'ouverture inter-cantonale des marchés publics après l'entrée en vigueur de la loi sur le marché intérieur et du concordat intercantonal.¹⁸⁸ Dans ce sens, l'AIR se veut un complément des analyses faites par Frey et al. (2003) et Ecoplan (2004). L'idée de fond était de montrer que les bénéfices économiques de l'harmonisation du droit suisse en matière anticipés par ces études-là s'étaient effectivement produits. Pour cela, il fallait appliquer la même approche suivie par Felder et Finsinger (1987) et Felder (1994), ce qui implique une déviation des étapes analytiques prévues dans la directive AIR du Conseil fédéral. Ensuite, l'AIR visait à formuler des implications pour la réforme planifiée (AIR, p.8).

Selon un interviewé, il s'agissait aussi de combler le besoin d'argumentation en faveur de l'harmonisation, ainsi que de « mettre à nouveau sous pressions les cantons en vue des révisions futures. »

3.2.–3.15. Conformité avec les cinq points de l'AIR et qualité de l'analyse

La description du problème à la base des démarches de révision du droit existant est approfondie et l'intervention de l'Etat est thématifiée. Le problème est décrit comme une harmonisation incomplète du marché intérieur, et donc présenté plutôt comme une *regulatory failure* et non pas une *market failure*. Il y a en particulier une description approfondie de la situation (juridique et économique) aux niveaux fédéral et cantonal (par exemple à l'égard des marges de manœuvre des cantons dans la définition des seuils; voir AIR, p.34), ainsi que les implications des accords internationaux.

Cependant l'AIR ne suit en général pas le modèle des directives du Conseil fédéral, comme évoqué auparavant dans ce rapport de cas. Aucune option n'a pu être véritablement identifiée ni analysée. Le scénario de base et l'option *no action* ne sont pas couverts non plus. Comme il n'y a pas vraiment une analyse des options, l'AIR ne donne pas

¹⁸⁸ Sur le concordat, voir <http://www.dtap.ch/Konkordate/IVTH.aspx>.

d'indications sur l'évolution du marché dans le futur. Dans ce sens, il ne s'agit pas d'une AIR classique. Elle est plutôt une analyse statique (*Ist-Zustand*), une description de l'évolution des marchés publics dans le domaine de la construction entre 1996 et 2006. Il y a aussi une tentative de classer les cantons selon des critères de concurrence, et non pas une analyse *ex ante* des impacts de plusieurs options d'intervention. Néanmoins, même si aucune option concrète n'est recommandée, l'étude confirme la désirabilité de continuer sur la voie de la réforme et de l'harmonisation du droit suisse en matière (AIR, pp.46 et 71).

L'AIR identifie les implications pour chaque partie, sans les prendre en considération. L'analyse est générale, au niveau de la compétitivité des cantons. Les seuls impacts mentionnés sont les prix de l'attribution des contrats publics (*Vergabepreis*), qui sont déterminés par une *Effizienzfrontanalyse* ou *Daten-Enthüllungsanalyse* (AIR, p.51). Il y a une estimation des bénéfices sur les prix d'attribution des contrats publics suite aux réformes de la période 1990-2006. Il n'y a pas de prévisions pour le futur. La quantification se limite aux coûts associés à l'harmonisation partielle ou incomplète du marché intérieur suisse, même si l'AIR spécifie que l'exercice reste imprécis à cause des nombreuses réformes intervenues dans les années 1990 et de la carence de statistiques fiables, qui permettent des comparaisons (AIR, p.47). L'analyse n'aboutit pas à des scénarios opérationnels, et l'AIR ne donne pas d'informations sur les aspects de l'exécution ni sur le suivi de l'analyse.

4. Diffusion de l'AIR (*impact*)

4.1.–4.2. Publication et diffusion active

L'AIR est publiée sur le site du SECO, mais pas sur celui de l'OFCL. L'Ordonnance OMP révisée est accessible sur celui-ci.¹⁸⁹

Un résumé de l'AIR a été publié dans la revue du SECO *La Vie économique*. Au-delà de cette démarche, aucun autre moyen de diffusion active de l'AIR n'a été envisagé. Il faut remarquer que des acteurs proches du dossier (par exemple l'OFCL) n'étaient pas au courant de la publication de l'AIR approfondie. L'AIR n'a notamment pas été envoyée aux cantons ni à l'Autorité intercantonale des entraves techniques au commerce (AIETC), et celle-ci ne connaissait pas l'existence de l'AIR. Cela n'est jugé pas nécessairement comme problématique pour un interviewé, car les cantons ne sont pas impliqués dans la révision de l'OMP. Un interviewé explique que plus de publicité en faveur de l'AIR sera peut-être faite après la pause estivale 2010.

4.3.–4.4 Objections à l'AIR et au processus, et prises de position publiques

Cette évaluation n'a pas enregistré d'objections ou de prises de position au sujet de l'AIR. Une étude presque parallèle à l'AIR et, selon un interviewé probablement rédigée par son

¹⁸⁹ Voir <http://www.bbl.admin.ch/bkb/00235/00362/00375/02464/index.html?lang=fr>.

auteur sans connaître l'existence de l'AIR, couvre des aspects complémentaires (notamment sociaux et de développement durable) et relativise la perspective économique de l'AIR.¹⁹⁰

De manière plus générale, il y a eu des prises de position sur la révision de l'OMP, notamment dans *La Vie économique* (3/2010) et dans la revue *Kriterium* (27/2010).¹⁹¹

4.5. Rôle du Parlement

Il y a eu plusieurs interventions parlementaires en relation avec la révision totale proposée par le Conseil fédéral. Celui-ci a aussi rédigé un rapport à la suite de la consultation sur le projet de révision totale de la loi, mais ce rapport n'aurait pas été discuté au Parlement.¹⁹² Le Parlement ne se serait pas penché directement sur l'AIR approfondie.¹⁹³

5. Utilisation de l'AIR approfondie (*outcome*)

5.1. Utilisation procédurale

L'AIR a été conduite complètement en dehors du cadre de la consultation et sans un crochet direct avec le processus décisionnel. De plus, elle n'a pas engendré de nouveaux contacts. Pour ces raisons, son utilisation procédurale est très « basse », voire nulle.

5.2. Utilisation instrumentale

L'utilisation instrumentale de cette AIR est à considérer comme très « basse », voire nulle. N'étant pas pertinente dans le cadre de la révision totale des marchés publics, elle n'a pas non plus de relevance directe sur la révision partielle au niveau de la Confédération. Avec la révision de l'Ordonnance OMP en 2009, le travail a été déjà fait au niveau de la Confédération dès que l'accord AMP de l'OMC entrera en vigueur. Mais l'AIR n'a pas eu d'impact dans la révision de l'OMP : l'OFCL n'était pratiquement pas au courant, ou, dans la situation inverse, il ne s'en est pas servi du tout. Le rapport explicatif du Conseil fédéral du 1 janvier 2010 sur la révision de l'OMP ne fait pas mention de l'AIR. Et l'AIR ne thématise pas et ne donne pas d'indications sur la possibilité de réviser l'OMP. Un interviewé suggère que L'AIR doit probablement être vue comme un instrument en préparation de la prochaine révision du concordat, dès que l'AMP de l'OMC sera en vigueur – pas avant 2011.

5.3. Utilisation informative

¹⁹⁰ Steiner (2009) (<http://www.igoeb.ch/pdf/SozialpapierMarcSteiner.pdf>).

¹⁹¹ Voir <http://www.dievolkswirtschaft.ch/de/editions/201003/pdf/Ganz.pdf>; et

http://www.beschaffungswesen.zh.ch/internet/bd/bd_gs/sub/de/Publikationen/kriterium.html, respectivement.

¹⁹² Notamment la motion Jenny en 2001 (http://www.parlament.ch/fr/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20013515) et

l'interpellation Jenny en 2004 (http://www.parlament.ch/fr/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20043578).

¹⁹³ Voir <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00571/01611/index.html?lang=fr>.

On peut considérer la dimension informative de cette AIR comme « moyenne », car le document consolide les résultats des réformes du droit suisse sur les marchés publics de façon claire et utile.

5.4. Utilisation stratégique

La vraie utilisation de cette AIR semble avoir été stratégique. L'analyse intervient lorsque le destin de la révision totale par loi sur les marchés publics est connu. Un interlocuteur croit que « l'AIR est clairement le bébé du SECO, l'OFCL n'étant pas intéressé à de nouvelles études, car l'analyse économique avait été déjà conduite auparavant et il n'y avait pas une pression politique pour relancer un débat qui est politiquement clair (avec le refus des cantons) – au moins jusqu'à la révision définitive de l'AMP dans l'OMC. Si l'OFCL avait dû payer, il n'y aurait pas eu l'AIR approfondie. Le SECO ayant payé et un expert externe y étant impliqué (ce qui augmente la crédibilité de l'étude), l'effort se voit justifié, car le problème de l'harmonisation des marchés publics existe vraiment et c'est un dossier qui mérite une AIR approfondie. » Selon un autre interviewé, « il y avait nécessité d'argumenter à nouveau les bénéfices économiques d'une harmonisation au niveau national, et de la part de la Confédération on peut toujours lutter pour cela. » Pour finir, il serait « dans l'ADN du SECO de relancer régulièrement des initiatives de libéralisation et/ou d'harmonisation de secteurs spécifiques. Dès que l'accord AMP de l'OMC sera en vigueur, il faudra réviser à nouveau le concordat intercantonal et dans ce sens et à ce moment l'AIR approfondie pourrait jouer un rôle. » D'où le fait que cette évaluation attribue une « haute » utilisation stratégique à cette AIR.

5.5. Utilisation conceptuelle

D'un point de vue conceptuel, la valeur ajoutée de cette AIR est « basse ». L'AIR est une analyse rétrospective de l'évolution des marchés publics dans les dernières décennies. Comme elle n'est pas conceptuellement orientée vers le futur (elle ne propose pas des options à évaluer), elle ne développe pas de nouvelles connaissances, mais elle propose seulement une description de la situation courante. Un interviewé constate que « l'AIR n'apporte rien de nouveau du point de vue du contenu, c'est une consolidation/structuration des connaissances sur le sujet. Elle est aussi très limitée dans sa perspective, car elle ne considère que les coûts – il n'y a pas de CBA. En plus, elle ne considère que les aspects économiques. » (Par cette affirmation il lui donne aussi une connotation stratégique.) Pour un autre, « l'incertitude est relativement limitée dans l'AIR : il est assez évident que l'harmonisation du droit des marchés publics en Suisse va apporter des bénéfices économiques. »

6. Recommandations des interviewés liées à cette AIR

Selon un interviewé, cette AIR montre la nécessité d'améliorer la coordination entre les offices fédéraux, afin d'augmenter les impacts pratiques et politiques de l'AIR sur le processus décisionnel.

A.9. AIR 2009-02 : Loi fédérale sur le numéro d'identification des entreprises

1. Processus (*process*)

1.1. Type et origine de la proposition

Le Conseil fédéral a entamé un projet de loi en juillet 2007 pour introduire un numéro unique d'identification des entreprises (IDE) à partir de 2011 pour chaque entreprise en Suisse. Le but est de simplifier les démarches administratives des entreprises, de rendre plus efficace le traitement des données dans l'administration et de mettre en œuvre la stratégie de la Confédération en matière de cyberadministration qu'elle se verra attribuer.

1.2. Niveau de conflit

L'AIR se déroule dans un contexte d'attention politique moyenne. Le dossier est très complexe d'un point de vue technique et d'organisation, ainsi que pour les implications macro- et micro-économiques. De plus, il touche potentiellement à toutes les entreprises enregistrées en Suisse.

1.3. Etape procédurale et état de la procédure en août 2010

L'AIR a été lancée une fois terminée la procédure de consultation interne et au moment de soumettre le projet de loi IDE à la consultation publique. Une étude externe avait été mandatée par l'OFS en 2008 pour évaluer « les coûts externes à l'OFS et les bénéfices induits par le numéro d'identification des entreprises ». Cette étude a développé une analyse principalement qualitative dans le domaine des administrations fédérale et cantonales et a fourni un vaste aperçu qualitatif des processus *Government-to-Government* (G2G) et *Business-to-Government* (B2G) existants (AIR, p.11). Le Conseil fédéral a adopté le message en octobre 2009 et la loi a été approuvée en juin 2010.¹⁹⁴ Une audition écrite sur l'Ordonnance IDE, relative à l'application de la nouvelle loi, a eu lieu en juillet 2010.¹⁹⁵

1.4.–1.5. Liens avec la procédure de consultation et révision de l'AIR

L'AIR a été élaborée pendant et après la consultation et elle en tient compte. La consultation a eu lieu de janvier à avril 2009. Un interviewé spécifie qu'il s'agit d'une sorte de « *moving target* », dans le sens que l'AIR aurait pris en considération les résultats de la consultation et elle aurait été aménagée en conséquence. Cela aurait compliqué la tâche. Les documents accompagnant la consultation, par contre, ne mentionnent pas l'intention de procéder à une AIR¹⁹⁶ – même si la décision de conduire l'AIR (qui a débuté en mars 2009) avait été prise avant le commencement de la consultation (selon un interviewé l'offre pour

¹⁹⁴ Voir <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/news/00/09/04.parsys.17925.downloadList.51662.DownloadFile.tmp/ide18062010.pdf>.

¹⁹⁵ Voir <http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1960/Bericht.pdf>.

¹⁹⁶ Voir par exemple la lettre aux cantons, http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1693/Brief_Kantone_k.pdf, et aux destinataires http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1693/Brief_Organisationen_k.pdf.

le mandat externe aurait été soumise par le consultant externe en janvier 2009). L’AIR n’est pas mentionnée non plus dans la documentation relative à la consultation sur l’Ordonnance IDE.¹⁹⁷

1.6. Mécanismes de contrôle de la qualité

Le groupe d’accompagnement interne à l’administration a été le mécanisme primaire de contrôle de la qualité de l’AIR.

2. Ressources pour l’AIR (*input*)

2.1. Acteurs de l’administration fédérale (et leurs rôles)

L’OFS a été chargée de la direction et de la coordination de l’AIR. Selon un interviewé, il aurait été aussi responsable de la synchronisation de l’AIR avec l’agenda politique et administratif. Pour le SECO, la section Analyse de la réglementation a suivi l’AIR, mais selon un autre interviewé son rôle n’aurait pas été très clair. Un autre encore dément cette opinion et affirme que les tâches auraient consisté en la supervision des objectifs et de la méthodologie de l’AIR, la codécision sur le choix des consultants externes, et le *feedback* sur la conformité de l’AIR et sur la compréhension du texte final.

2.2. Consultants externes

L’AIR a été mandatée par l’OFS à des consultants externes.

2.3. Groupe d’accompagnement

Un groupe d’accompagnement a été créé à l’intérieur de l’administration fédérale. Parmi ses membres figuraient des fonctionnaires du SECO et de l’OFS.

2.4.–2.6. Ressources déployées et leur jugement par les interviewés

L’AIR incluait une étude externe financée par l’OFS (50%) et par le SECO (50%). Les jours de travail pour l’OFS ont été estimés à environ quarante.

Selon les interviewés, les ressources humaines chez l’OFS étaient adéquates, tandis que les ressources financières n’ont pas été suffisantes. Il y a des opinions divergentes à l’égard des ressources du SECO : elles auraient été appropriées selon un interviewé, et non adéquates selon un autre.

¹⁹⁷ Voir http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1960/Brief_Kantone.pdf; et http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1960/Brief_Organisationen.pdf.

3. Contenu de l’AIR (*output*)¹⁹⁸

3.1. Objectifs mentionnés de l’AIR

En général, l’AIR vise à donner un aperçu des impacts économiques de l’introduction du numéro IDE et des possibilités d’optimisation. Dans le cas spécifique, elle cherche à optimiser le projet de loi IDE ; à contribuer au chapitre conséquences économiques du message ; à fournir une information aux cercles intéressés (par exemple par un article dans *La Vie économique*) ; et à améliorer le processus décisionnel relatif à la loi (AIR, p.11).

Selon un interviewé, l’AIR avait pour but aussi de compléter l’analyse développée par les études antérieures en se concentrant sur l’analyse des aspects économiques.

3.2.–3.15. Conformité avec les cinq points de l’AIR et qualité de l’analyse

L’AIR suit le modèle des directives du Conseil fédéral. Le problème de fond est décrit. L’AIR donne un aperçu de la situation légale et présente le cas économique pour l’introduction de l’IDE, en comparant aussi les expériences faites à l’étranger. La présence d’une *market failure* éventuelle n’est pas thématiquement explicitement, mais il y a des considérations sur la nécessité de l’intervention de l’Etat pour réduire les coûts de gestion et de modification qui existeraient, s’il y avait des solutions individuelles, et pour augmenter la qualité des données et la rationalisation des procédures (AIR, pp.14-15).

Il y a une analyse du scénario de base, ainsi que de l’option *no action* - au moins formellement pour cette dernière. Par cela on entend ici que l’AIR fournit l’analyse du scénario où la loi IDE (comme prévu par le projet du Conseil fédéral) n’est pas introduite. Un interviewé a toutefois précisé que de toute façon la situation va changer, car des modifications vont être introduites par les entreprises elles-mêmes, même sans intervention légale. Des options alternatives sont mentionnées brièvement à la fin de l’AIR, mais ne sont pas analysées en détail (pp.88ss). Elles sont décrites en fonction de leurs implications sur une éventuelle loi IDE (comme prévue par le projet du Conseil fédéral). Selon un interviewé, étant donné qu’un projet de loi avait déjà été esquissé et soumis à consultation, il n’y aurait pas de marge de manœuvre pour évaluer d’autres alternatives dans l’AIR. L’AIR se limite à comparer les impacts économiques en cas d’introduction (selon le projet du Conseil fédéral), ou de non-introduction de la loi IDE. Elle conclut en recommandant une option spécifique c.-à.-d. l’introduction de la loi.

L’AIR identifie les parties concernées, notamment les vingt secteurs économiques présentant le plus grand nombre d’entreprises et de salariés. Cela couvrirait les 80% des entreprises et des salariés en Suisse. L’analyse se concentre aussi sur les autorités (Confédération et cantons). Les impacts sur ces acteurs sont analysés surtout en relation avec les charges administratives, les investissements et les coûts pour les administrations publiques. On mentionne aussi les impacts sur l’économie dans son ensemble. Les sources

¹⁹⁸ Les considérations sont faites sur la base de la version française de l’AIR, publiée sur le site web de l’OFS (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/news/00/09/04.parsys.62537.downloadList.98473.DownloadFile.tmp/rfaberichtuidg.pdf>).

utilisées pour les données sont des statistiques, une revue de la littérature et des entretiens (80 en total), ainsi que des échanges avec des experts (AIR, p.13-14). L’AIR procède à une analyse coûts-efficacité et à une analyse de sensibilité. Celle-ci n’est pourtant pas faite par rapport à une marge d’erreur, mais sur la base d’hypothèses différentes (par exemple un taux d’intérêt différent ou un degré différent d’application de la loi IDE). La quantification se limite à certains des coûts identifiés, tandis que les bénéfices ne sont pas quantifiés, selon l’usage.

L’AIR mentionne les aspects liés à l’exécution de la loi. Elle ne couvre pas le suivi de l’évaluation.

4. Diffusion de l’AIR (*impact*)

4.1.–4.2. Publication et diffusion active

L’AIR a été complétée en septembre 2009 et publiée (avec des compléments, selon un interviewé) sur les sites du SECO et de l’OFS.¹⁹⁹ Sur les deux pages web mentionnées figure aussi le message du Conseil fédéral, la page de l’OFS contient la loi adoptée.

Malgré des communiqués de presse,²⁰⁰ il n’y a pas eu une diffusion active des résultats de l’AIR de la part des autorités fédérales, mis à part la publication du rapport. Par contre les auteurs de l’AIR ont organisé en avril 2010 à Berne un événement sur le gouvernement électronique.²⁰¹ L’AIR a également été diffusée par les services du Parlement.

4.3.–4.4 Objections à l’AIR et au processus, et prises de position publiques

Cette évaluation n’a pas enregistré d’objections directes contre l’AIR, son approche méthodologique ni ses conclusions.

Des prises de position ont été formulées, mais pas directement sur l’AIR. Elles concernaient plutôt la consultation.²⁰²

4.5. Rôle du Parlement

La Commission CSEC du Conseil national a débattu le message, en considérant aussi les impacts économiques.²⁰³

¹⁹⁹ Voir <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/00/09/04.html>.

²⁰⁰ Mais pas au sujet de l’AIR en tant que telle (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/news/00/09/05.html>).

²⁰¹ Voir http://www.wirtschaft.bfh.ch/de/forschung/veranstaltungen/egov_fokus_12010.html. Voir aussi l’article de Spichiger, 2010 (http://www.wirtschaft.bfh.ch/fileadmin/wgs_upload/wirtschaft_und_verwaltung/6_forschung/eGov-Praesenz/eGov_1_2010_web_03.pdf, p.34).

²⁰² Voir <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/news/00/09/04.parsys.44414.downloadList.72843.DownloadFile.tmp/stellungnahmenuidgesamt.pdf>.

²⁰³ Voir <http://www.parlament.ch/f/suche/pages/resultate.aspx?collection=AB&query=20090080;>
<http://www.parlament.ch/f/mm/2010/Pages/mm-wbk-s-2010-02-02.aspx>.

5. Utilisation de l’AIR approfondie (*outcome*)

5.1. Utilisation procédurale

L’utilisation procédurale de cette AIR peut être jugée comme « moyenne ». L’AIR n’a pas été de support à la consultation. Les deux processus se sont déroulés parallèlement, mais l’AIR aurait été lancée trop tard pour contribuer à l’avant-projet. Un interviewé estime que la consultation aurait couvert la dimension politique, tandis que l’AIR plutôt les aspects – certes importants – adressés par les directives du Conseil fédéral sur l’AIR. Des problématiques soulevées par la consultation auraient pu être approfondies dans la deuxième partie de l’AIR. Cela aurait constitué une approche complémentaire et serait à saluer, car le résultat a été « une bonne base » pour la préparation du message du gouvernement. Les valeurs attribuées par les interviewés à cette dimension sont toutefois élevées, supérieures à la moyenne des autres AIR.

5.2. Utilisation instrumentale

La dimension instrumentale de cette AIR est à considérer entre « moyenne » et « haute ». Il y a une intégration directe des résultats de l’AIR dans le message du Conseil fédéral. De plus, lors des discussions parlementaires, le Conseiller fédéral M. Burkhalter s’est référé explicitement à l’analyse de consultants externes sur les impacts économiques.²⁰⁴ Cela témoigne de la pertinence de l’analyse élaborée par l’AIR pour les considérations du gouvernement. Les interviewés inscrivent la dimension instrumentale de cette AIR légèrement au-dessus de la moyenne.

5.3. Utilisation informative

L’AIR suit quasiment à la lettre les cinq points recommandés par le Conseil fédéral, rendant la formulation et l’exposition de l’analyse bien structurée et claire. Les interviewés voient aussi celles-ci comme une contribution importante de l’AIR. Sa dimension informative est donc « haute ».

5.4. Utilisation stratégique

Cette évaluation conclut que l’AIR a été utilisée de façon stratégique avec une intensité « moyenne » à « haute ». L’AIR a en effet renforcé les argumentations proposées par l’OFS. Selon un interviewé, « l’AIR a rendu service à l’OFS au moment du débat parlementaire, lorsque celui-ci en a bénéficié grâce au double biais de l’étude en tant que telle, mais aussi aux contacts développés tout au long du processus de production de l’AIR. » Les interviewés se rejoignent en ce qu’ils donnent à cette dimension des valeurs supérieures à la moyenne des autres AIR.

²⁰⁴ Voir http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/s/4813/321734/d_s_4813_321734_321758.htm?DisplayTextOid=321759.

5.5. Utilisation conceptuelle

La dimension conceptuelle de cette AIR doit être considérée comme « haute ». L'analyse a fourni des informations techniques supplémentaires et indépendantes, tout en réduisant le risque d'évaluations erronées. Dans ce cas également, les valeurs attribuées par les interviewés sont supérieures à la moyenne des autres AIR.

6. Recommandations des interviewés liées à cette AIR

Trois recommandations principales dérivent des entretiens. D'abord les interlocuteurs souhaitent que l'on clarifie mieux, dès le début, la portée politique (ou, au contraire, non politique) de l'AIR. Plusieurs commentaires « politiques », qui selon un interviewé n'étaient pas fondés dans les sources, n'auraient finalement pas été inclus dans le rapport AIR final, mais il y aurait eu une forte pression dans ce sens. Deuxièmement, il faudrait être mieux informé quant à savoir si le texte final doit être traduit ou pas, car cela prendrait beaucoup de temps et serait particulièrement coûteux. Enfin, le SECO devrait être mieux équipé, s'il veut être le *leader* dans le système des AIR approfondies.

APPENDICES B

B.1. Tableau synoptique de l'analyse des AIR approfondies examinées

Les informations reportées **en rouge** sont dérivées de l'analyse des documents AIR (*desk work / scorecards*), celles reportées **en bleu** puisent dans les différents entretiens. Les informations **en noir** dérivent de sources complémentaires, ou elles ont été collectées et validées par les deux approches à la fois.

	Directive MSST (2007-01)	Entraves techniques au commerce (2007-02)	REACH (2007-03)	Droit des faillites (2008-01)	Epidémies (2008-03)	Energie (2008-04)	Politique climatique (2008-05)	Marchés publics (2009-01)	Numéro IDE entreprises (2009-02)
1. Processus de l'AIR (process)									
1.1. Type / origine de proposition ²⁰⁵	Directive CFST	Loi / CF-AF, droit intl.	Loi / Droit international	Loi / CF-AF	Loi / CF-AF	Plans d'action, Loi / CF-AF	Loi / CF-AF	Loi / droit cantonal, CF-AF	Loi / CF-AF
1.2. Niveau conflit ²⁰⁶	Moyen-Haut : production de l'AIR dans contexte politisé (CFST); tensions entre protection sécurité travail et charges admin.	Haut : attention pol. assez élevée à l'époque, changement de paradigme, discussions si reprendre principe de façon unilatérale ou pas	Moyen : attention politique et des média limitée comparée à UE ; ONG pas partie du processus ; pas de pression législative; dossier technique. Mais divergences entre offices et parmi les branches ind.	Bas : attention politique basse, car dossier très technique. Médias marginalement intéressés (en relation surtout avec la protection des travailleurs) pendant la consultation.	Bas-Moyen : attention médiatique au thème toujours élevée (crises, pandémies, esp. SARS), mais pas en réel. avec révision loi ; attention politique limitée, aussi car dossier pas encore au Parlement. Support politique réel. haut chez OFSP et SECO. Dossier complexe et technique	Bas-Moyen : attention politique et médiatique pour le thème haute (2007-08), pour l'AIR pas haute – même chez OFEN. Dossier moyennement complexe car beaucoup de mesures	Haut : VOBU intensivement utilisée à support consultation dans cadre d'un sujet politique très débattu. Initiative pop. lancée. Différences surtout sur mesures à prendre en Suisse ou comme contribution à gestion changement climatique à l'étranger.	Moyen-Haut : attention politique et médiatique très limitée à aspects ponctuels ; dossier général, complexe et technique; mais contentieux profond entre Confédération et cantons (ce qui a fait échouer la révision) AIR produite dans une phase d'impasse	Moyen : le dossier est très complexe d'un point de vue technique, organisationnel, macro- et micro-économique ; il touche à toutes les entreprises

²⁰⁵ CF-AF = initiative directe du Conseil fédéral / de l'Administration fédérale ; Droit intl. = directement liée au droit international (européen).

²⁰⁶ Ceci se réfère au degré d'attention donnée au dossier sur lequel l'AIR a été conduite, et/ou aux différends (politiques ou autres) qui caractérisaient les positions des acteurs lorsque les travaux de l'AIR ont commencé.

1.3. Etape procédurale ²⁰⁷ / état août 2010	Enquête du Forum PME et Test PME ; première version révisée de la directive MSST déjà élaborée / Directive révisée en vigueur depuis fév. 2007	Un projet de révision de la loi mis en consultation / Loi révisée (2009) et ordonnance en vigueur depuis juillet 2010	Aucun acte préparatoire en Suisse, la proposition REACH pas encore formulée. En vigueur en UE, pas de guidelines / Entretiens préliminaires du CF avec ECHA ; REACH help-desk (en 2009) ; modification Ordonnance OChim (2009 et 2010)	Commencement travaux préparation consultation pour révision partielle de la loi (juillet 2008) / Consultation achevée janvier 2010; message CF transmis au Parlement en août 2010	Consultation sur projet de révision(déc. 2007-mars 2008) / La transmission du message au Parlement prévue avant la fin 2010	Présentation Perspective énergétiques 2035 fév. 2007 ; Plans d'Action fév. 2008 / Consultation sur une série de mesures (oct. 2008 - fév. 2009). Toutes mesures annoncées, mais quelques unes pas appliquées encore	Mandat du CF pour révision Loi CO2 / Message révision Loi CO2 adopté août 2009. Débats parlementaires en cours	Proposition de révision de loi rejetée en consultation, nouvelle approche (révision partielle par ordonnance et au niveau de la Confédération) / Ordonnance OMP révisée en vigueur en jan. 2010; révision de l'AMP (OMC) en cours	Consultation interne terminée, projet de loi IDE tout juste soumis à consultation (jan. - avril 2009) / Message CF en oct. 2009, loi approuvé en juin 2010, audition écrite sur l'Ordonnance IDE en juillet 2010
1.4. Liens avec consultation	AIR avant, pendant et après la consultation CFST (audition août 2006), et conduite en coordination étroite avec sub-commission CFST	AIR après la consultation, mais pas de références directes. Milieux intéressés pas consultés et pas informés de l'AIR.	Pas (encore) de consultation sur la reprise du régime REACH en tant que tel , mais audition sur la révision de l'Ordonnance OChim (2008)	AIR pendant et au-delà de la consultation, mais très peu d'interactions entre les deux processus	AIR en deux phases avant / après la consultation, et elle la mentionne	AIR avant et après la consultation Des résultats de l'AIR utilisés pour rapport explicatif supportant la consultation	VOBU avant et au-delà, à support de la consultation, et rapport synthèse la mentionne	AIR après la consultation et elle la mentionne (même si pas nécessairement liée à la consultation)	AIR pendant et au-delà de la consultation et l'AIR en tient compte
1.5. Révision de l'AIR	OUI, une fois au cours des discussions CFST	NON	NON	NON	OUI, après consultation	NON	OUI, après consultation	NON	OUI, au fur et à mesure avec consultation
1.6. Mécanismes de contrôle de la qualité	Par groupe d'accompagnement	SECO	Par groupe d'accompagnement	Par groupe d'accompagnement	Par groupe d'accompagnement	SECO (forme et méthod.), fonctionnaires OFEN resp. pour mesures individuelles sur contenu	SECO et OFEV (Section économie et unité responsable dossier)	SECO	Par groupe d'accompagnement

²⁰⁷ Ceci se réfère au moment du processus décisionnel où les travaux de l'AIR ont commencé.

	Directive MSST (2007-01)	Entraves techniques au commerce (2007-02)	REACH (2007-03)	Droit des faillites (2008-01)	Epidémies (2008-03)	Energie (2008-04)	Politique climatique (2008-05)	Marchés publics (2009-01)	Numéro ID entreprises (2009-02)
2. Ressources pour l'AIR (input)									
2.1. Acteurs de l'administration (et leurs rôles ²⁰⁸)	SECO (direction et conduite)	SECO (direction et conduite)	OFEV (direction et mandataire) ; OFSP et SECO (associés). OFEV et OFSP réalisé analyse impacts env. et santé, resp.	SECO (direction et conduite) et OFJ (support juridique)	SECO (support) et OFSP (direction) <i>Pour SECO, implication comp. plus importante que dans autres AIR (élaboration conceptuelle surtout), même si initiative pour AIR de OFSP</i>	OFEN (cont.), SECO (support, coord.)	OFEV (direction et conduite), OFEN, SECO et AFF (appui) (dans cadre VOBUE)	SECO (direction), OFCL (informé)	SECO et OFS (direction et coordination)
2.2. Consultants externes ²⁰⁹	NON	NON	OUI	OUI	OUI, pour toutes les deux phases	NON (AIR)	OUI (VOBU), NON (rapport de synthèse)	OUI	OUI
2.3. Groupe accompagnement	OUI	NON	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	NON	OUI
2.4. Ressources personnelles	Env. 60 jours de travail pour auteur SECO plus ressources personnelles groupe accompagnement (surtout SECO, SUVA)	Pas chiffrées	Ressources personnelles considérables pour OFEV et OFSP, ressources moyennes pour le SECO	Pas chiffrées	Ressources personnelles considérables. Représentation dans le groupe d'accompagnement : SECO 1-2 personnes ; OFSP 1-3 personnes et consultant externe (coordination AIR et responsabilité contrôle qualité).	Pas chiffrés / chiffrables, mais relativement limités pour l'AIR approfondie	Pas chiffrées	Pas chiffrées	40 jours de travail pour l'OFS
2.5. Ressources financières	Aucune étude externe	Aucune étude externe	Etude externe (financée par l'OFEV)	Trois études externes (financement : 75% SECO, 25% OFJ)	Deux études externes (financement : 50% par OFSP, 50% par SECO)	Aucune étude externe	Plusieurs études externes (financées par l'OFEV)	Etude externe (financée par le SECO)	Etude externe (financement : 50% par OFS, 50% par SECO)

²⁰⁸ Ceci se réfère aux responsabilités formelles et aux rôles effectivement joués par les différentes parties de l'administration fédérale.

²⁰⁹ Ceci indique si l'AIR a été mandatée ou si elle a été rédigée par l'administration fédérale elle-même.

2.6. Jugement du niveau des ressources	Adéquates	De base entre inadéquates et suffisantes	Suffisantes et adéquates à l'OFEV et l'OFSP, à peine suffisantes au SECO	Adéquates à l'OFJ et au SECO	Aux deux offices : financières : adéquates, humaines : de suffisantes à serrées.	Ressources personnelles entre serrées et adéquates	A peine suffisantes (soit OFEV, soit SECO)	Suffisantes	Ressources humaines OFS adéquates. Celles financières pas suffisantes. Ressources du SECO pas adéquates selon un interviewé, adéquates selon un autre.
--	-----------	--	--	------------------------------	--	--	--	-------------	--

	Directive MSST (2007-01)	Entraves techniques au commerce (2007-02)	REACH (2007-03)	Droit des faillites (2008-01)	Epidémies (2008-03)	Energie (2008-04)	Politique climatique (2008-05)	Marchés publics (2009-01)	Numéro IDE (2009-02) ²¹⁰
3. Contenu de l'AIR (output)									
3.1. Objectifs mentionnés de l'AIR ²¹¹	Dans le cadre du mandat à la CFST, évaluer 1. les critères de participation selon Ordonnance OPA 2. les demandes en relation de la taille de l'entreprise et du risque potentiel 3. les conséquences sur les solutions sur l'ensemble économie 4. l'application dans les PME (AIR, p.23)	Analyser le potentiel d'épargne par l'introduction du principe du Cassis de Dijon (AIR, p.3). Fournir exemples quantitatifs concrets pour meilleure visualisation du problème.	Analyser les conséquences les plus importantes sur 1. industrie en général et branches / entreprises les plus affectées (secteurs chimique, des textiles, des cosmétiques et des détergents, des vernis et peintures) 2. environnement et santé 3. économie dans son ensemble (AIR, p.26)	Trois buts distincts des trois études : 1. comparer le droit suisse aux meilleures pratiques internationales, 2. analyser les taux de recouvrement dans la pratique, 3. analyser les critères économiques principaux déclenchant les faillites (AIR, p.8)	1. Description des mécanismes d'efficacité de la révision de la loi 2. analyse coûts-bénéfices de tous les nouveaux articles de la loi 3. analyse comparative des normes internationales sur la santé (OMS) 4. analyses spécifiques selon des scénarios (AIR, pp.2-3)	Documenter les résultats des analyses conduites pour les mesures individuelles dans le cadre des deux Plans d'action. (AIR, p.6)	VOBU : Evaluer des impacts économiques et environnementaux de la politique climatique suisse après 2012.	1. Analyser expériences avec ouverture inter-cantonale des marchés publics après l'entrée en vigueur de la loi sur le marché intérieur et le concordat intercantonal 2. formuler les implications pour la réforme planifiée (AIR, p.8) Comblé le besoin d'argumentation en faveur de l'harmonisation, à l'intérieur de l'admin. fédérale. Mettre à nouveau sous pressions les cantons en vue des révisions futures	Général : Donner aperçu des impacts écon. de l'introduction du Numéro IDE et des possibilités d'optimisation. Spécifique : 1. optimiser le projet de loi IDE 2. contribuer au chapitre conséquences écon. du message 3. fournir information pour les cercles intéressés (par ex. article LVE) 4. améliorer le processus décisionnel relatif à la loi (AIR, p.11)
3.2. Conformité avec les cinq points de l'AIR ²¹²	OUI	NON	OUI	NON	OUI	OUI	OUI	NON	OUI
3.3. Description du problème	Approfondie	Relativement superficielle (les raisons de l'existence des barrières ne sont pas thématiques)	Approfondie	Superficielle	Approfondie	Pas de description	Approfondie (VOBU)	Approfondie	Approfondie

²¹⁰ Les considérations sont faites sur la base de la version française de l'AIR, publiée sur le site web de l'OFS
(<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/news/00/09/04.parsys.62537.downloadList.98473.DownloadFile.tmp/rfaberichtuidg.pdf>).

²¹¹ Ceci indique les objectifs explicitement déclarés dans l'AIR.

²¹² Les points de l'AIR se réfèrent aux cinq points indiqués dans les directives du Conseil fédéral du 15 septembre 1999.

3.4. Nécessité de l'intervention de l'état (AIR point 1)	OUI, la nécessité de la directive considérée sous perspective d'une market failure	OUI (message), NON (documentation)	OUI, comme réaction à l'initiative lég. en Europe (donc pas de market failure)	OUI, nécessité de coordonner l'action des créanciers	OUI, en partie présentée sous forme de market failure	OUI, en partie sous forme de market failure	OUI, sous forme de market failure	OUI	OUI
3.5. Scénario de base / Option « no action »	NON / OUI	OUI / OUI	OUI / OUI	OUI / NON	OUI / OUI, partiellement	NON, pas systématique et quantitatif / NON	OUI / OUI	NON / NON	OUI / OUI, formellement
3.6. Identification / analyse des options (AIR point 4)	NON / NON	NON / NON	OUI / OUI	OUI / NON	OUI / OUI	OUI / OUI	OUI / OUI	NON / NON	OUI / NON
3.7. Catégorie d'acteurs : Identification / Analyse (AIR point 2)	OUI / OUI, cat. entreprises différentes	OUI (message) / OUI	OUI / OUI	OUI (général) / NON	OUI / OUI	OUI / OUI	OUI / OUI	NON / NON	OUI / OUI
3.8. Analyse impacts (économie dans son ensemble) (AIR point 3)	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	NON	OUI
3.9. Types d'impacts économiques	PME, charges admin., PIB	Commerce, prix produits, concurrences	Compétitivité, PME, commerce, disponibilité et prix produits, coûts pour état	Innovation, PME, valorisation du capital, flexibilité de la réallocation du travail, charges administratives	Charges admin., investissements, commerce, coût admin. publiques, des infrastructures, des vaccinations, d'information, etc.	Compétitivité, charges admin., commerce, consommation	Compétitivité, investissements, PIB, commerce, prix énergie, exploitation ressources, coûts admin. pub., effets sur revenus des foyers	Prix attribution contrats publics	Charges admin., investissements, coûts admin. publiques
3.10. Evaluation des impacts non économiques	OUI, sociaux	NON	OUI, soc. + env.	OUI, sociaux	OUI, sociaux	OUI, environ.	OUI, soc. + env.	NON	NON
3.11. Méthodes d'analyse ²¹³	CBA et SCM (mais pas dans leur interprétations complète) ; SensA	Régressions économétriques (AIR, p.27)	CBA	N/A	CBA	N/A	CBA, CEA, SensA (VOBU)	Effizienzfrontanalyse ou Daten-Enthüllungsanalyse (AIR, p.51)	CEA et SensA

²¹³ Ceci indique si des méthodes spécifiques ont été utilisées, par exemple *Cost-Benefit Analysis* (CBA), *Cost-Effectiveness Analysis* (CEA), *Standard Cost Model* (SCM) et analyse de sensibilité (SensA).

3.12. Quantification (coûts / bénéfices)	Toujours / Pas tous ceux mentionnés	Certains / Certains	Certains / NON	Certains / Certains	Toujours / Toujours	Certains / Certains	Presque tous / presque tous	NON / NON	Certains / NON
3.13. Recommandation d'une option	NON, mais constat d'un impact positive	OUI, dans cas d'étude	NON	NON	NON, seulement rec. spécifiques	NON	NON	OUI	OUI
3.14. Aspects de l'exécution (AIR point 5)	OUI	OUI (message), mais pas approfondie	OUI	NON	OUI	OUI	OUI	NON	OUI
3.15. Suivi de l'évaluation ²¹⁴	NON	NON ²¹⁵	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON

²¹⁴ Ceci indique si l'AIR mentionne quand, par qui et comment les résultats de l'analyse doivent être revus, ou si la proposition doit être reconsidérée après un certain nombre d'années dès l'entrée en vigueur (*review clause*).

²¹⁵ Dans le contexte de l'application du principe du Cassis de Dijon, une "observation des prix" a été lancée pour évaluer ses conséquences. Voir feuille d'information (<http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00730/01220/index.html?lang=fr>).

	Directive MSST (2007-01)	Entraves techniques au commerce (2007-02)	REACH (2007-03)	Droit des faillites (2008-01)	Epidémies (2008-03)	Energie (2008-04)	Politique climatique (2008-05)	Marchés publics (2009-01)	Numéro ID entreprises (2009-02)
4. Transparence, publication et diffusion de l'AIR (impact)									
4.1. Publication / Avec proposition ²¹⁶	OUI, site SECO / NON	OUI, sites SECO / OUI (au deux pages SECO)	OUI, site SECO / NON (Pas de prop.)	OUI, site SECO / NON (message pas encore prêt)	OUI, sites SECO, OFSP et BüroBass / NON (message pas encore prêt)	OUI, site SECO / NON	OUI, sites SECO et OFEV (avec VOB), avec le message / OUI	OUI, site SECO / NON	OUI, sites SECO et OFS / OUI
4.2. Diffusion active ²¹⁷	OUI (LVE et à une institution en Allemagne, aux membres CFST, plusieurs présentations, séminaire CFST, et référence rapport annuel CFST 2006 et Communication CFST 2007/63)	OUI (note de discussion au CF, LVE). Campagne d'info pour la presse. Pas envoyée aux milieux intéressés.	OUI (LVE et à ceux impliqués, communiqué de presse, entretiens, note de discussion au CF)	OUI (150 livrets, édition LVE, séminaire avec 30 personnes, à universités, CFPF)	OUI, partielle (LVE et site ARAMIS, seulement à ceux qui ont demandé)	NON (l'AIR finale pas envoyée, pas de LVE)	OUI (premiers résultats avec rapport consultation, conférence de presse, LVE, notification par email aux milieux intéressés et à des institutions étrangères)	OUI, partielle (LVE)	OUI (communications à la presse, événement sur eGov organisé par les auteurs). Circulée par les services du Parlement
4.3. Objections ²¹⁸	Limitées	NON	NON	NON	NON	NON	OUI (sur la méthodologie, études WWF et McKinsey, séminaire WWF en mars 2009).	NON	NON
4.4. Prises de position ²¹⁹	NON (Référence rapport annuel CFST 2006 et Communication CFST 2007/63).	OUI	OUI (article, mais pas nécessairement sur l'AIR)	OUI (article NZZ, pas directement sur l'AIR)	Pas directement sur l'AIR	Pas directement sur l'AIR	Pas directement sur l'AIR	Pas directement sur l'AIR	Pas directement sur l'AIR (mais à en relation avec la consultation)

²¹⁶ Ceci indique si l'AIR et la proposition sont publiées sur la même page web.

²¹⁷ Ceci indique si l'AIR a été envoyée activement à d'autres organes / associations / institutions, ou s'il y a eu une information active à la presse, ou par un article dans la revue *La Vie économique* (LVE) – au-delà de sa publication online sur le site du SECO.

²¹⁸ Ceci indique si l'AIR a déclenché un débat (autour des résultats, de la méthodologie et/ou du processus), et si l'on a publié des études (contre-analyses) qui ont mis en question l'AIR. Le critère ne concerne pas les « doutes » initiaux soulevés par certaines parties impliquées dans l'AIR (parce qu'elles n'avaient pas connaissance de l'instrument) : ces hésitations ont pour la plupart disparu au cours du processus. « NON » désigne aussi les réponses « pas à ma connaissance » de la part des interviewés.

²¹⁹ Ceci indique si des parties affectées ou informées de l'AIR ont rendu publique leur position sur l'étude.

4.5. Rôle du Parlement	PAS impliqué (il s'agit d'une directive), mais contribué au thème.	Parlement à lancé le débat. Loi révisée débattue et votée en juin 2009.	Parlement intéressé. Dossier (reprise de REACH en tant que tel, accord possible avec l'UE) pas encore au Parlement.	Parlement à lancé débat, aussi suite à débâcle Swissair.	Message pas encore soumis au Parlement.	Pas complètement impliqué.	Le Conseil National a approuvé révision totale loi en juin 2010. CEATE-E en train de débattre dossier.	Plusieurs interventions parlementaires en relation avec révision totale. Dans stricte cadre AIR approfondie, pas impliqué.	La Commission CSEC du Conseil national a débattu le message, aussi en considérant les impacts économiques.
------------------------	--	---	---	--	---	----------------------------	--	--	--

	Directive MSST (2007-01)	Entraves techniques au commerce (2007-02) ²²⁰	REACH (2007-03)	Droit des faillites (2008-01)	Epidémies (2008-03)	Energie (2008-04)	Politique climatique (2008-05)	Marchés publics (2009-01) ²²¹	Numéro ID entreprises (2009-02)
5. Utilisation et implication de l'AIR (outcome)									
5.1. Procédurale (ØAIR spécifique / ØTotal AIR) ²²²	BAS-MOYEN : Pas de nouveaux contacts grâce à AIR (CFST réseaux déjà établi) mais experts convaincus des bénéfices de l'instrument (2.75 / 3.50)	MOYEN-HAUT : meilleures relations (surtout internes à l'admin.) (4.00 / 3.50)	MOYEN : AIR renforce réseaux en grand partie déjà établi (3.83 / 3.50)	BAS : AIR conduite « en isolement » (3.67 / 3.50)	MOYEN : Liens consultation ; pas de contacts permanents établi par l'AIR (4.00 / 3.50)	BAS : Pas de liens avec formulation Perspectives ou Plans d'action, ni consultation ; rapports entre offices potentiellement mis en danger ; pas d'interface avec milieux intéressés (3.67 / 3.50)	MOYEN-HAUT : Liens étroits avec consultation et interaction entre les deux processus (3.33 / 3.50)	BAS : AIR au dehors du cadre de la consultation et pas engendré de nouveaux contacts (2.00 / 3.50)	MOYEN : Consultation influence AIR, mais timing AIR trop tard pour contribuer à l'avant-projet (4.00 / 3.50)
5.2. Instrumentale (ØAIR spécifique / ØTotal AIR) ²²³	BAS : AIR pas pu développer options alternatives, décisions prises sur plan politique auparavant (2.50 / 2.80)	BAS : AIR après consultation, pas affectée par celle-ci, pas de communication avec milieux intéressés (3.00 / 2.80)	HAUT : Note de discussion au CF à partir de l'AIR. (3.50 / 2.80)	BAS-MOYEN : AIR pas utilisée pour consultation mais apparemment pour message CF (3.00 / 2.80)	MOYEN (3.50 / 2.80)	BAS : AIR conduite tard, mesures identifiées auparavant (2.67 / 2.80)	MOYEN : VOBU intégré dans message du CF (2.33 / 2.80)	BAS : AIR pas utilisée pour révision Ordonnance OMP (2.00 / 2.80)	MOYEN-HAUT : intégration directe des résultats AIR dans message (3.00 / 2.80)
5.3. Informative (ØAIR spécifique / ØTotal AIR) ²²⁴	MOYEN : AIR pas base pour prise décision mais	BAS : AIR partie du chapitre du message	HAUT : AIR structure analyse / positions des	MOYEN : AIR a fourni nouvelle perspective sur problématique	HAUT : AIR ajoute dimension économique /	HAUT : structuration de l'analyse et	HAUT : VOBU suit approche structurée ; rapport de synthèse	MOYEN : Bonne consolidations analyse impacts	HAUT : AIR suit les cinq points classiques

²²⁰ A noter que le nombre de réponses données par les interviewés aux différents points de la question varient considérablement et parfois seulement un ou deux réponses par dimension sont disponibles. Les valeurs sont donc à considérer avec prudence, car elles ne sont pas toujours représentatives.

²²¹ A noter que seul un interviewé a donné des valeurs aux différents points de la question. Les valeurs sont donc à considérer avec prudence, car elles ne sont pas du tout représentatives.

²²² Ceci indique la moyenne des valeurs attribuées par les interviewés qui ont répondu à la question (E.4. du questionnaire en Annexe B.4.) relative à l'utilisation procédurale, par rapport à la moyenne des résultats des neuf AIR approfondies considérées dans cette évaluation. – Une utilisation procédurale correspond à une amélioration du « processus de production » de la proposition. L'AIR approfondie est censée améliorer les processus de formulation et adoption de la proposition (par ex. la procédure de consultation, l'évaluation *ex post*, etc.) ou d'autres processus pertinents. Cela comprend l'amélioration la communication entre les acteurs.

²²³ Ceci indique la moyenne des valeurs attribuées par les interviewés qui ont répondu à la question (E.4. du questionnaire en Annexe B.4.) relative à l'utilisation instrumentale, par rapport à la moyenne des résultats des neuf AIR approfondies considérées dans cette évaluation. – Une utilisation instrumentale correspond à une amélioration du « produit final » du processus décisionnel (c.-à-d. la proposition et la loi adoptées). L'AIR approfondie est censée avoir une influence directe sur les décisions prises.

	« thermomètre » (3.25 / 3.56)	(2.33 / 3.56)	parties impliquées (4.50 / 3.56)	(v. utilisation conceptuelle aussi) (3.33 / 3.56)	quantitative au débats (v. utilisation conceptuelle aussi) (4.67 / 3.56)	présentation (3.67 / 3.56)	consolide ensemble études VOB (4.00 / 3.56)	(1.5 / 3.56)	(4.00 / 3.56)
5.4. Stratégique (ØAIR spécifique / ØTotal AIR) ²²⁵	HAUT : AIR contribue à prise de conscience de coûts (mais aussi des bénéfices) de protection au travail (3.50 / 3.40)	HAUT : AIR « otage » des enjeux politiques (2.33 / 3.40)	MOYEN-HAUT: AIR soutient position gvt. (discussions UE; AIR objet des diff. positions individ.) Mais confrontation pol. (ONG) évitée ; pas de décisions législatives (4.17 / 3.40)	MOYEN-HAUT : AIR confirme ligne OFJ mais AIR pas au cœur des débats, sujet technique, dossier pas encore discuté au parl. (4.67 / 3.40)	MOYEN-HAUT : détermination coûts renforce SECO mais pas discussion politique (3.00 / 3.40)	BAS-MOYEN : AIR « générale » ; pas prioritaire à l'intérieur de l'admin. ; conduite « à huis clos » Mais SECO soucieux que coûts économiques soient décrits (3.00 / 3.40)	HAUT : VOB soutient ligne administration / gouvernement ; conflit politique haut (3.00 / 3.40)	HAUT : analyse considérée comme toujours légitime pour promouvoir une cause (2.00 / 3.40)	MOYEN-HAUT : AIR a renforcé argumentations OFS (4.00 / 3.40)
5.5. Conceptuelle (ØAIR spécifique / ØTotal AIR) ²²⁶	BAS : AIR ne produit pas de nouvelles connaissances (3.25 / 3.64)	BAS : AIR source d'information utile, mais pas fourni beaucoup de substance (2.67 / 3.64)	HAUT : Pour certains milieux intéressés impliqués AIR permis connaissance REACH ; impact aussi pour admin. (4.33 / 3.64)	MOYEN : Analyse internat. comparative et celle économétrique jugées utiles, mais pas d'options identifiées et d'impacts analysés (3.67 / 3.64)	HAUT : AIR fournit estimation coûts pandémies (4.33 / 3.64)	BAS : AIR fournit pas nécessairement de nouvelle information; démarche analytique déclenchée avant AIR par études sur mesures individuelles (3.33 / 3.64)	HAUT : VOB montre coûts pas disproportionnés ; aucune addition substantielle par le rapport de synthèse (4.00 / 3.64)	BAS : Pas de nouvelles connaissances sur d'éventuels impacts d'une réforme future (3.00 / 3.64)	HAUT : AIR fournit information technique supplémentaire et indépendante ; réduit risque eval. erronées (4.00 / 3.64)

²²⁴ Ceci indique la moyenne des valeurs attribuées par les interviewés qui ont répondu à la question (E.4. du questionnaire en Annexe B.4.) relative à l'utilisation informative, par rapport à la moyenne des résultats des neuf AIR considérées dans cette évaluation. – On parle d'une utilisation informative si l'AIR augmente la transparence des effets de la proposition, et par conséquent améliore les conditions-cadre pour la prise de décision et la possibilité de contrôle (*accountability*). Le contenu des décisions prises n'en est pourtant pas nécessairement influencé. A noter que cette dimension peut être facilement confondue avec / associée à l'utilisation instrumentale, procédurale ou conceptuelle.

²²⁵ Ceci indique la moyenne des valeurs attribuées par les interviewés qui ont répondu à la question (E.4. du questionnaire en Annexe B.4.) relative à l'utilisation stratégique / symbolique, par rapport à la moyenne des résultats des neuf AIR considérées dans cette évaluation. – On parle d'utilisation stratégique /symbolique si l'AIR approfondie contribue à augmenter l'« acceptation du produit », c.-à.-d. à convaincre d'autres acteurs de la justesse de la proposition et des décisions prises, ou si elle est utilisée plus ou moins explicitement pour faire prévaloir une position spécifique. Le contenu des décisions prises n'en est pourtant pas nécessairement influencé.

²²⁶ Ceci indique la moyenne des valeurs attribuées par les interviewés qui ont répondu à la question (E.4. du questionnaire en Annexe B.4.) relative à l'utilisation conceptuelle, par rapport à la moyenne des résultats des neuf AIR considérées dans cette évaluation. – On parle d'une utilisation conceptuelle si l'AIR approfondie amène à une compréhension (conceptuelle) meilleure des problèmes à la base de la proposition, et des options de solution, par exemple par le biais de connaissances nouvelles.

	Directive MSST (2007-01)	Entraves techniques au commerce (2007-02) ²²⁷	REACH (2007-03)	Droit des faillites (2008-01)	Epidémies (2008-03)	Energie (2008-04)	Politique climatique (2008-05)	Marchés publics (2009-01) ²²⁸	Numéro ID entreprises (2009-02)
6. Recommandations ²²⁹									
	<p>Procéder à des entretiens avec entreprises pour améliorer la partie empirique.</p> <p>Améliorer l'analyse de solutions de révision alternatives.</p> <p>Mieux organiser le timing (publication de l'AIR trop tard).</p> <p>Actualiser l'AIR suite aux révisions.</p>	<p>Mieux communiquer l'étude.</p> <p>Mieux définir problème et le cadre.</p> <p>Eviter quantification (modèles économétriques) à tout prix mais fragile.</p> <p>Mieux organiser le timing de l'étude dans le processus décisionnel.</p>	<p>AIR presque trop tôt (maintenant on disposerait de plus de données et d'hypothèse plus précises). Cela a fait de la collecte des données un processus trop onéreux par rapport à la précision des résultats possible / requise.</p> <p>Améliorer définition initiale du mandat de l'analyse, les attentes pas décrites clairement</p>	<p>Impliquer d'avantage les économistes.</p> <p>Améliorer le timing entre AIR et consultation pour exploiter les synergies.</p>	<p>Collecte données (online questionnaire) pas optimale (difficile à coordonner et causé préjugé).</p> <p>Mieux approfondir analyse des options et l'intégrer dans processus législatif.</p> <p>Se concentrer plus sur les aspects nouveaux du projet.</p> <p>Augmenter la coordination des offices.</p>	<p>Améliorer organisation du processus, par ex par sous-traitance à consultant externe.</p> <p>Améliorer coopération SECO-OFEN.</p> <p>Eviter retards internes à l'admin.</p> <p>Mettre à disposition plus de ressources.</p> <p>Concentrer efforts pour AIR sur mesures spéc. AIR trop générale.</p> <p>Stimuler soutien pol. au processus (commencer plus tôt).</p> <p>Garder AIR comme instrument interne à l'admin.</p> <p>Augmenter participation milieu intéressés dans processus.</p>	<p>Comme la VOB, les AIR approfondies du SECO devraient prendre plus en considération les aspects environnementaux et pas seulement des aspects économiques.</p> <p>Le processus AIR/VOB devrait être intégré mieux dans le processus décisionnel, être plus transparent et avoir un caractère plus participatif.</p> <p>Consolider argumentations sur l'incertitude (qui est thématifiée et évaluée dans les analyses) dans un seul document.</p> <p>Plus d'attention de la part des parlementaires aux analyses.</p>	<p>Améliorer la coordination entre offices fédéraux, afin d'augmenter impact pratique et politique de l'AIR.</p>	<p>Mieux clarifier au début la portée politique (ou pas) de l'AIR (plusieurs commentaires « politiques » qui n'étaient pas fondés dans les sources finalement pas inclus, mais pression dans ce sens).</p> <p>Le SECO devrait être mieux équipé, s'il veut être un leader du système AIR.</p>

²²⁷ A noter que le nombre de réponses données par les interviewés aux différents points de la question varient considérablement et parfois seulement un ou deux réponses par dimension sont disponibles. Les valeurs sont donc à considérer avec prudence, car elles ne sont pas toujours représentatives.

²²⁸ A noter que seulement un interviewé a donnée des valeurs aux différents points de la question. Les valeurs sont donc à considérer avec prudence, car elles ne sont pas du tout représentatives.

²²⁹ Ceci se réfère aux réponses indiquées par les interviewés.

B.2. Tableaux des valeurs quantitatives données par les interviewés

Cette annexe montre les valeurs données par les participants au programme d'entretiens de ce projet d'évaluation aux questions relatives aux différents types d'utilisation des AIR approfondies, en donnant aussi la moyenne pour chaque cas étudié et pour toutes les AIR (Tableau A).

Le Tableau B de cette annexe compare les valeurs attribuées à propos des dynamiques engendrées par le processus des AIR approfondies pendant la phase de préparation de la proposition.

Le Tableau C est étroitement lié au précédent. Il indique les valeurs recueillies dans le cadre d'autres recherches internationales sur la base de questions équivalentes. Les données pour cette comparaison internationale sont reprises du projet *Regulatory Impact Assessment in Comparative Perspective* dirigé par le Professeur Claudio Radaelli (Exeter University), dans le cadre du Grant ESRC no. RES-000-23-1284 (réponses à la question "Why RIA", Tableau 13). Elles ont été collectées sur la base de 72 entretiens personnels conduits par Claudio Radaelli (62 entretiens) et Fabrizio De Francesco (Exeter University) (10 entretiens) en 2007 et 2008 et assemblées par Fabrizio De Francesco.

Tableau A – Question E.4. du questionnaire

E.4. Quel impact a eu cette AIR? Jugez s'il vous plaît les propositions suivantes:					
(1 signifie désaccord total, 5 accord total)					
• cette AIR a amélioré de façon significative les processus de formulation et adoption de la proposition (ex. la procédure de consultation, l'évaluation <i>ex post</i> , etc.)	1	2	3	4	5
• cette AIR a amélioré de façon significative le produit final du processus décisionnel (c.-à.-d. la proposition et la loi adoptées)	1	2	3	4	5
• cette AIR a augmenté la transparence des effets de la proposition / loi, et par conséquent elle améliore les conditions-cadre pour la prise de décision et la possibilité de contrôle (<i>accountability</i>)	1	2	3	4	5
• cette AIR a contribué à augmenter l'acceptation du produit, c.-à.-d. à convaincre d'autres acteurs de la justesse de la proposition et des décisions prises (mais celles-ci ne sont pas nécessairement influencées par celles-là)	1	2	3	4	5
• cette AIR amène à une meilleure compréhension (conceptuelle) des problèmes à la base de la proposition, et des options de solution	1	2	3	4	5

Question E.4 Ø= moyenne	Amélioration processus (procédurale)	Amélioration produit (instrumentale)	Amélioration transparence (informative)	Augmentation acceptation (stratégique)	Amélioration compréhension (conceptuelle)
Directive MSST (2007-01)	3	3	2	4	3
	3	2	4	4	4
	4	4	5	4	4
	1	1	2	2	2
	N=4	N=4	N=4	N=4	N=4
	Ø=2.75	Ø=2.50	Ø=3.25	Ø=3.50	Ø=3.25
Entraves techn. au commerce (2007-02)	--	2	2	3	4
	4	4	4	3	3
	--	--	1	1	1
	N=1	N=2	N=3	N=3	N=3
	Ø=4.00	Ø=3.00	Ø=2.33	Ø=2.33	Ø=2.67
REACH (2007-03)	4	4	4	4	4
	3,5	--	--	4,5	4
	4	3	5	4	5
	N=3	N=2	N=2	N=3	N=3
	Ø=3.83	Ø=3.50	Ø=4.50	Ø=4.17	Ø=4.33
Droit des faillites (2008-01)	4	--	3	5	4
	4	--	5	5	3
	3	3	2	4	4
	N=3	N=1	N=3	N=3	N=3
	Ø=3.67	Ø=3.00	Ø=3.33	Ø=4.67	Ø=3.67

Epidémies (2008-03)	4	3	5	3	5
	4	--	4	--	4
	4	4	5	3	4
	N=3	N=2	N=3	N=2	N=3
	Ø=4.00	Ø=3.50	Ø=4.67	Ø=3.00	Ø=4.33
Energie (2008-04)	3	2	4	3	3
	4	3	3	3	4
	4	3	4	3	3
	N=3	N=3	N=3	N=3	N=3
	Ø=3.67	Ø=2.67	Ø=3.67	Ø=3.00	Ø=3.33
Politique climatique (2008-05)	2	1	2	3	3
	3	2	5	3	4
	5	4	5	3	5
	N=3	N=3	N=3	N=3	N=3
	Ø=3.33	Ø=2.33	Ø=4.00	Ø=3.00	Ø=4.00
Marchés publics (2009-01)	2	2	1.5	2	3
	N=1	N=1	N=1	N=1	N=1
	Ø=2.00	Ø=2.00	Ø=1.50	Ø=2.00	Ø=3.00
Numéro IDE (2009-02)	4	3	4	4	3
	4	3	4	4	5
	N=2	N=2	N=2	N=2	N=2
	Ø=4.00	Ø=3.00	Ø=4.00	Ø=4.00	Ø=4.00
AIR approfondies	N=23	N=20	N=24	N=24	N=25
	Ø=3.50	Ø=2.80	Ø=3.56	Ø=3.40	Ø=3.64

Tableau B – Question F.5. du questionnaire

F.5. Qui gagne quoi du système d'AIR approfondies? L'AIR a:					
(1 signifie désaccord total, 5 accord total)					
• permis au SECO d'augmenter son contrôle sur les autres départements	1	2	3	4	5
• permis aux départements de mieux gérer leurs priorités respectives	1	2	3	4	5
• augmenté l'influence du business dans le processus décisionnel	1	2	3	4	5
• augmenté l'influence des syndicats et/ou des ONG dans le processus décisionnel	1	2	3	4	5
• permis aux <i>stakeholders</i> de mieux coordonner leurs positions respectives	1	2	3	4	5
• donné plus de possibilités aux citoyens de participer dans la formulation des propositions du gouvernement	1	2	3	4	5
• réduit le niveau de conflit dans la formulation des propositions du gouvernement	1	2	3	4	5
• fait de l'analyse économique le filtre privilégié pour la formulation et la solution des problèmes politiques	1	2	3	4	5
• ajouté encore un autre fardeau bureaucratique au processus de formulation des propositions du gouvernement	1	2	3	4	5

Question F.5 ²³⁰ Ø= moyenne	Contrôle ²³¹	Priorités de la réforme de la réglementation ²³²	Influence du business	Influence des syndicats / ONG ²³³	Coordination des <i>stakeholders</i>	Participation des citoyens	Réduction du conflit	Analyse économique	Tick-the-box ²³⁴
Directive MSST (2007-01)	5	3	3	2	2	1	5	4	4
	--	--	4	3	--	--	--	--	--
	3	4	5	2	4	1	5	4	4
	2	3	2	2	1	1	3	3	4
	4	3	3,5	3,5	4	2	3,5	2	1,5

²³⁰ Pas tous les interviewés ont répondu aux questions, et dans leur totalité.

²³¹ La question posée aux experts du système suisse se réfère au contrôle de la part du SECO sur les autres offices fédéraux.

²³² La question posée aux experts du système suisse se réfère aux priorités politiques en général, pas exclusivement à celles liées à la réforme de la réglementation.

²³³ La comparaison internationale ne peut pas être effectuée à l'égard de la question sur l'influence des syndicats et/ou des ONG, car ce point n'a pas été analysé dans les systèmes étrangers.

²³⁴ La majorité des interviewés est susceptible d'avoir interprété la question pas dans le sens que l'AIR constitue une simple tâche bureaucratique (comme peut-être cela a été le cas dans les entretiens avec les experts des systèmes étrangers), mais comme une véritable charge de travail supplémentaire.

	N=4	N=4	N=5	N=5	N=4	N=4	N=4	N=4	N=4
	∅=3.50	∅=3.25	∅=3.50	∅=2.50	∅=2.75	∅=1.25	∅=4.13	∅=3.25	∅=3.38
Entraves techn. au commerce (2007-02)	4	1	2	2	2	4	4	2	1
	--	--	--	--	2	--	4	5	4
	4	5	2	5	2	1	4	2	4
	N=2	N=2	N=2	N=2	N=3	N=2	N=3	N=3	N=3
	∅=4.00	∅=3.00	∅=2.00	∅=3.50	∅=2.00	∅=2.00	∅=4.00	∅=4.50	∅=4.50
REACH (2007-03)	3	1	3	3	4	1	4	3	1
	5	3	3	2	2	1	5	4	4
	N=2								
	∅=4.00	∅=2.00	∅=3.00	∅=2.50	∅=3.00	∅=1.00	∅=4.16	∅=3.50	∅=2.50
Droit des faillites (2008-01)	1	1	1	1	--	3	4	--	5
	5	--	4	4	1	2	3	4	1
	N=2	N=1	N=2	N=2	N=1	N=2	N=2	N=1	N=2
	∅=3.00	∅=1.00	∅=2.50	∅=2.50	∅=1.00	∅=2.50	∅=3.50	∅=4.00	∅=3.00
Epidémies (2008-03)	5	3	3	2	2	1	5	4	4
	--	2	3	1	--	2	2	3	5
	N=1	N=2	N=2	N=2	N=1	N=2	N=2	N=2	N=2
	∅=5.00	∅=2.50	∅=3.00	∅=1.50	∅=2.00	∅=1.50	∅=3.50	∅=3.50	∅=4.50
Energie (2008-04)	5	3	3	2	2	1	5	4	4
	4	1	2	2	2	1	3	2	1
	1	1	1	1	1	1	4	3	1
	N=3								
	∅=3.33	∅=1.67	∅=2.00	∅=1.67	∅=1.67	∅=1.00	∅=4.00	∅=3.00	∅=2.00

Politique climatique (2008-05)	1	1	1	1	1	1	4	3	1
	2	2	1	1	2	1	4	4	4
	3	2	1	1	1	1	4	4	1
	N=3								
	Ø=2.00	Ø=1.67	Ø=1.00	Ø=1.00	Ø=1.33	Ø=1.00	Ø=4.00	Ø=3.67	Ø=2.00
Marchés publics (2009-01)	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Numéro IDE (2009-02)	--	--	--	1.5	1.5	--	3	3	3
	1	4	4	3	3	5	3	3	4
	N=1	N=1	N=1	N=2	N=2	N=1	N=2	N=2	N=2
	Ø=1.00	Ø=4.00	Ø=4.00	Ø=2.25	Ø=2.25	Ø=5.00	Ø=3.00	Ø=3.00	Ø=3.50
AIR approfondies²³⁵	N=14	N=14	N=16	N=18	N=15	N=15	N=17	N=16	N=17
	Ø=3.29	Ø=2.57	Ø=2.50	Ø=2.44	Ø=2.13	Ø=1.80	Ø=3.53	Ø=3.25	Ø=2.94

²³⁵ La somme totale des cas (N) ne correspond pas à toutes les valeurs indiquées dans chaque cas d'étude, puisque trois interviewés se sont exprimés plus d'une fois. Leurs réponses ont été prises en compte une seule fois dans le décompte total.

Tableau C – Comparaison internationale

	Contrôle	Priorités de la réforme de la réglementation	Influence du business	Influence des syndicats / ONG	Coordination des stakeholders	Participation des citoyens	Réduction du conflit	Analyse économique	Tick-the-box
CANADA	N=8	N=9	N=9	N/A	N=9	N=9	N=9	N=9	N=9
	Ø=2.25	Ø=2.11	Ø=2.33	N/A	Ø=1.44	Ø=3.44	Ø=2.66	Ø=2.27	Ø=2.77
DENMARK	N=8	N=8	N=8	N/A	N=7	N=8	N=8	N=8	N=8
	Ø=3.00	Ø=3.50	Ø=3.50	N/A	Ø=2.00	Ø=2.50	Ø=2.50	Ø=2.37	Ø=2.33
COMMISSION EUROPEENNE	N=15	N=15	N=15	N/A	N=13	N=15	N=14	N=15	N=15
	Ø=3.53	Ø=3.50	Ø=2.70	N/A	Ø=2.53	Ø=2.73	Ø=3.17	Ø=2.86	Ø=1.96
PAYS-BAS	N=8	N=8	N=8	N/A	N=8	N=8	N=8	N=8	N=8
	Ø=2.12	Ø=2.80	Ø=3.00	N/A	Ø=2.12	Ø=1.50	Ø=2.75	Ø=2.75	Ø=3.00
SUEDE	N=9	N=9	N=11	N/A	N=9	N=11	N=9	N=11	N=11
	Ø=2.11	Ø=1.89	Ø=2.90	N/A	Ø=2.11	Ø=1.90	Ø=2.11	Ø=2.22	Ø=3.36
ROYAUME-UNI	N=9	N=10	N=10	N/A	N=10	N=10	N=9	N=10	N=11
	Ø=2.33	Ø=3.00	Ø=3.90	N/A	Ø=3.10	Ø=2.75	Ø=2.78	Ø=2.80	Ø=2.70
ETATS-UNIS	N=10	N=10	N=10	N/A	N=10	N=10	N=8	N=10	N=10
	Ø=3.35	Ø=3.05	Ø=2.40	N/A	Ø=1.70	Ø=3.10	Ø=3.31	Ø=3.05	Ø=2.00
TOTAL (SANS CH)	N=67	N=69	N=71	N/A	N=66	N=71	N=65	N=71	N=69
	Ø=2.77	Ø=2.90	Ø=2.93	N/A	Ø=2.18	Ø=2.58	Ø=2.78	Ø=2.64	Ø=2.55
SUISSE: AIR approfondies ²³⁶	N=14	N=14	N=16	N=18	N=15	N=15	N=17	N=16	N=17
	Ø=3.29	Ø=2.57	Ø=2.50	Ø=2.44	Ø=2.13	Ø=1.80	Ø=3.53	Ø=3.25	Ø=2.94

²³⁶ La somme totale des cas (N) ne correspond pas à toutes les valeurs indiquées dans chaque cas d'étude, puisque trois interviewés se sont exprimés sur plus d'un cas. Leurs réponses ont été reportées une seule fois dans le décompte. La formulation des questions peut varier légèrement, notamment pour les premières deux questions.

B.3. Indicateurs pour l'évaluation de la production et de la qualité des AIR approfondies (scorecard)

Informations générales sur le cas d'étude

Partie 0 - Introduction
0.1. Titre de l'AIR 0.2. Titre de la proposition 0.3. Date de l'AIR 0.4. Secteur politique concerné

Partie 1 - Nature, Objectif, Bénéficiaires
<p>1.1. Origine de la proposition:</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> directement liée au droit international / européen<input type="checkbox"/> initiative du Conseil fédéral / administration fédérale<input type="checkbox"/> autres (spécifier) <p>1.2. Autorité responsable de la proposition:</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Administration fédérale<input type="checkbox"/> Autorité indépendante<input type="checkbox"/> Parlement<input type="checkbox"/> Autres (spécifier) <p>1.3. Est-ce que la loi proposée est immédiatement applicable?</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> oui<input type="checkbox"/> en partie<input type="checkbox"/> non, elle nécessite de spécifications ultérieures <p>1.4. Est-ce que la loi proposée émane d'une loi précédente?</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> oui<input type="checkbox"/> en partie<input type="checkbox"/> non <p>1.5. La loi proposée:</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> couvre un problème politique spécifique<input type="checkbox"/> couvre une pluralité de problèmes politiques homogènes<input type="checkbox"/> est de nature générale (elle s'applique à plusieurs politiques différentes) <p>1.6. Les personnes concernées par la loi proposée sont:</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> le grand public<input type="checkbox"/> des catégories spécifiques (ex. étudiants, chasseurs, etc.)<input type="checkbox"/> le secteur économique en général<input type="checkbox"/> quelques grandes sociétés<input type="checkbox"/> plusieurs PME<input type="checkbox"/> le secteur à but non lucratif

1.7. Les bénéficiaires immédiats de la loi proposée sont:

- le grand public
- les citoyens d'un territoire spécifique
- des catégories spécifiques (ex. étudiants, chasseurs, etc.)
- le secteur économique en général
- quelques grandes sociétés
- plusieurs PME
- le secteur à but non lucratif

Informations sur la production de l'AIR approfondie (input)

Partie 2 – Procédure de production de l'AIR

2.1. Qui était responsable de la préparation de l'AIR?

- l'unité centrale du gouvernement responsable de toutes les AIR
 - le département responsable de la proposition
 - une agence spécialisée du gouvernement
 - une autorité spécialisée indépendante / externe
 - un consultant externe / université
 - autres (spécifier)
- (s'il y a plusieurs réponses, spécifier de quelles parties de l'AIR ils ont été responsables)

2.2. Combien de départements ont été impliqués dans la préparation de l'AIR?

2.2.1 Lesquels? (spécifier)

2.2.2 Caractériser leur rôle (plus qu'une réponse possible)

- veto
- guide
- conseil-support
- consultation

2.3. Est-ce que l'AIR tient compte des consultations antérieures?

- oui
- non

2.3.2 Si oui, dans quel sens?

- caractérisation du problème
- identification des options
- analyse des impacts
- autres (spécifier)

2.4. Est-ce que l'AIR est accessible publiquement?

- oui, elle est publiée
- oui, sur demande
- non

Si "Oui, elle est publiée":

2.4.1 Quand a-t-elle été publiée? Date: (_ / _ / _)

2.4.2 Où a-t-elle été publiée?

- website
- journal officiel
- autre bulletin du gouvernement
- sous forme de papier

2.5. Est-ce que l'AIR a été publiée avec la proposition?

- oui
- non

2.6. A qui a-t-elle été envoyée?

- au Parlement
- aux autres départements
- aux exécutifs cantonaux
- aux agences indépendantes
- aux *stakeholders*
- aux autorités d'un autre pays
- aux institutions de l'UE
- seulement à ceux qui l'ont demandée

2.7. Quand est-ce que le travail lié à l'AIR a commencé?

- date: (_ / _ / _)
- on ne sait pas

Source de cette information:

2.8. Après sa publication, est-ce que l'AIR a été modifiée?

- oui, date: (_ / _ / _)
- non

2.8.1 Si oui, pourquoi?

2.9. Est-ce que l'analyse contenue dans le document AIR a été révisée (*peer reviewed*) avant l'adoption de la proposition?

- oui
- non

2.9.1 Si oui, par qui (ex. groupes d'experts, bureau de l'administration fédérale, Parlement, *stakeholders*, etc.)?

2.9.2 Si oui, quel type de *peer review*?

- analyse de la justesse des coûts estimés
- contrôle général de la qualité de l'analyse économique
- évaluation de l'intégration entre l'analyse économique et d'autres types d'analyse
- contrôle des dimensions liées au développement durable, au commerce, ou au genre
- conformité avec les lignes directrices (si elles existent / ont été suivies)
- autres (spécifier)

2.10. Est-ce que l'analyse contenue dans le document AIR a été révisée (peer reviewed) à la suite de l'application de la loi proposée?

- oui
- non

2.10.1 Si oui, par qui (ex. groupes d'experts, offices fédéraux, parlement, stakeholders, etc.)?

2.10.2 Si oui, quel type de peer review?

- analyse ex-post de la justesse des coûts estimés
- contrôle ex-post général de la qualité de l'analyse économique
- évaluation de l'intégration entre l'analyse économique et d'autres types d'analyse
- contrôle ex-post des dimensions liées au développement durable, au commerce, ou au genre
- conformité avec les lignes directrices (si elles existent / ont été suivies)
- autres (spécifier)

Informations sur la qualité de l'AIR approfondie (output)

Partie 3 – Identification du problème, des objectifs et des options

3.1. Est-ce que l'AIR définit le problème (ex. ampleur, causes, motivations des différentes parties concernées)?

- oui
- non

3.2. Est-ce que l'AIR identifie toutes les parties concernées par le problème?

- oui
- non

3.3. Est-ce que l'AIR définit de façon suffisamment claire le scénario de base son évolution probable pour le comparer avec et les changements dérivés des options identifiées?

- oui
- non

3.4. Est-ce que l'AIR définit les objectifs en termes de "outcomes" mesurables et différenciés?

- oui
- non

3.5. Est-ce que l'AIR justifie la proposition tout en considérant l'option "no action" ou des solutions de marché?

- oui
- non

3.6. Est-ce que l'AIR identifie toutes les parties concernées par les changements proposés?

- oui
- non

3.7. Est-ce que l'AIR définit la durée de la politique proposée et / ou des différentes options?

- oui
- non

3.8. Est-ce que l'AIR identifie les impacts (positifs et négatifs) pour toutes les options considérées?

- oui
- non

3.9. Est-ce qu'une option préférée est clairement identifiée par le document AIR?

- oui
- non

Partie 4 - Impacts

4.1. Est-ce que l'AIR évalue les coûts de la proposition?

- oui
- non

4.2. Est-ce que l'AIR évalue les bénéfices de la proposition?

- oui
- non

4.3. Est-ce que l'AIR évalue explicitement les impacts suivants?

- impacts économiques
- impacts sociaux
- impacts environnementaux

4.3.1 S'il y a plus que une réponse, est-ce que les impacts sont analysés séparément?

- oui
- non

4.4. Quels types d'impacts économiques sont évalués explicitement?

- compétitivité
- PME
- charges administratives
- investissements
- PIB
- commerce
- inflation
- autres (spécifier)

4.5. Quels impacts sociaux sont évalués?

- santé
- sécurité
- emploi
- intégration sociale
- genre
- autres (spécifier)

4.6. Quels impacts environnementaux sont évalués?

- ressources renouvelables / non renouvelables
- biodiversité
- qualité de l'air
- qualité des eaux et d'autres ressources
- autres (spécifier)

4.7. Est-ce que l’AIR évalue des impacts (positifs et négatifs) sur des groupes différents?

- oui
- non

4.7.1 *Si oui, décrire les groupes considérés*

4.8. Est-ce que les bénéfices sont quantifiés?

- oui, tous
- oui, mais seulement quelques-uns
- pas du tout

4.8.1 *S'ils sont quantifiés, cela est:*

- en termes monétaires
- en d'autres termes de quantification
- les deux à la fois

4.9. Est-ce que l’AIR calcule les bénéfices totaux?

- oui, avec la meilleure estimation
- oui, avec une gamme de valeurs
- non

4.10. Est-ce que les coûts sont quantifiés?

- toujours
- parfois
- pas du tout

4.10.1 *S'ils sont quantifiés, cela est:*

- en termes monétaires
- en d'autres termes de quantification
- les deux à la fois

4.11. Est-ce que l’AIR calcule les coûts totaux?

- oui, avec la meilleure estimation
- oui, avec une gamme de valeurs
- non

4.12. Est-ce que l’AIR compare explicitement les coûts et les bénéfices?

- oui, par une analyse coûts-bénéfices (*cost-effectiveness*)
- oui, en calculant les bénéfices nets
- non

4.13. Est-ce que l’AIR donne explicitement priorité à l’évaluation des impacts (i) économiques, (ii) sociaux ou (iii) environnementaux sur d’autres impacts?

- oui
- non

4.13.1 *Commentaires*

Partie 5 - Méthodes

5.1. Quelles méthodes ont été appliquées dans l’AIR? (plusieurs réponses possibles)

- “Cost-benefit analysis (CBA), “Integrated impact analysis” (IIA) et “Sustainability impact analysis” (SIA) pour considérer plusieurs aspects dans un cadre analytique intégré qui puisse montrer des liens, des compromis et des arbitrages parmi plusieurs objectifs politiques
- “Cost-effectiveness analysis” (CEA) basée sur la comparaison d’alternatives pour trouver la solution la plus économique pour produire des résultats déterminés
- analyses partielles:
 - tests PME
 - estimations des charges administratives
 - tests d’impacts sur les entreprises (business impact tests)
 - autres (spécifier)
- évaluation d’aspects distributifs ou analyses des impacts sur des groupes spécifiques
- évaluation du risque
- analyse risque-risque
- “Sensitivity or uncertainty analysis” qui considère la probabilité d’une série de résultats possibles sur la base d’une estimation d’erreur

5.2. Quelles sources ont été utilisées pour les données?

5.3. Quelles hypothèses analytiques (si jamais) ont été faites?

- devise / an
- taux d’escompte réel
- taux d’escompte nominal
- (estimation de) Value of Saved Life (VSL)
- (estimation de) Value of Saved Life Years (VSLY)
- autres (spécifier)

5.4. Est-ce qu’on a procédé à un test de sensibilité?

- oui
- non

Partie 6 – Suivi et évaluation

6.1. Est-ce que l’AIR contient une section sur le suivi et l’évaluation?

- oui
- non

6.1.1 Si oui, est-ce qu’elle indique quelles autorités sont responsables?

- oui
- non

6.1.2 Si oui, spécifier lesquelles

6.3. Est-ce que le document AIR contient une clause de révision de la loi proposée?

- oui
- non

6.3.1 Si oui, est qu’une échéance est spécifiée pour la révision?

- oui

non

6.3.2 *Si oui, quelle échéance?*

6.3.3 *Si non, y a-t-il une justification de la raison pour laquelle aucune clause de révision n'a été incluse? Laquelle?*

6.4. Est-ce que le document AIR donne des informations sur la façon dont les coûts seront surveillés (par ex. par la collection de données, enquêtes / sondages, consultations, focus groups, etc.)?

oui

non

6.4.1 *Si oui, quels types de coûts seront surveillés (charges administratives pour les entreprises, coûts réglementaires, coûts directs et indirects, etc.)*

Partie 7 – Relation avec les lignes directrices

7.1. Est-ce que l'AIR s'est déroulée sur la base de lignes directrices formelles?

oui

non

7.1.1 *Si oui, de quelles lignes directrices s'agit-il?*

7.1.2 *Si oui, le document AIR fait-il mention explicite à ces lignes directrices?*

oui

non

7.2. Si les lignes directrices prescrivent un format standardisé, est-ce que le document AIR a été présenté selon ce modèle-là?

oui

non

pas applicable

7.3. Est-ce qu'il y a des raisons pour lesquelles on soupçonne que les lignes directrices n'ont pas été suivies?

procédure

substance

7.4. Si le document AIR n'est (probablement) pas conforme aux lignes directrices, est-ce qu'il donne une justification?

oui

non

Commentaires:

Partie 8 – Evaluation d'ensemble de la qualité

8.1 Comment faut-il juger le document AIR en fonction de:

- la transparence méthodologique et la clarté de la présentation
- la collecte, quantité et qualité des données
- la plausibilité et pertinence des analyses
- la priorisation des aspects principaux

B.4. Questionnaire pour le programme d'entretiens

Informations générales sur le cas d'étude

Partie 0 - Introduction
0.1. Titre de l'AIR
0.2. Titre de la proposition
0.3. Date de l'AIR
0.4. Secteur politique concerné

Informations sur la production de l'AIR approfondie (input)

Partie A – Procédure de production de l'AIR
A.1. Quels ont été les départements impliqués dans la préparation de cette AIR et le niveau hiérarchique des fonctionnaires impliqués? (Variable : BUREAU)
A.2. Quand est-ce que le travail lié à cette AIR a-t-il commencé? (Nous nous référons au stade du processus décisionnel.) (Variable : TIMING)
A.3. Croyez-vous que le département manquait de ressources humaines adéquates pour le travail lié à cette AIR (nombre de personnes, leur formation, ancienneté, etc.)? Combien a coûté cette AIR? (Variable : RESOU-1)
A.4. Croyez-vous que le Département manquait de ressources financières adéquates pour le travail lié à cette AIR? (Variable : RESOU-2)
A.5. Quel a été le rôle du SECO dans cette AIR? (Variable : SECO-1)
A.6. Est-ce que le SECO disposait de ressources suffisantes pour ce rôle? (Variable : SECO-2)
A.7. Est-ce que des consultants externes ont été impliqués ? Comment ont-ils été recrutés ? Comment jugez-vous leur travail? (Variable : OUTEXP)
A.8. Est-ce que des politiciens (élus) ont été impliqués dans cette AIR, et si oui, à quel stade du travail? (Variable : ELECT-GOV)
A.9. Comment jugez-vous le soutien politique donné à la préparation de cette AIR? (Variable : POL-SUPP)
A.10. Est-ce qu'un groupe d'accompagnement a été créé pour cette AIR ? Composé par qui ? Pourquoi ? (Variable : STEER-GROUP)
A.11. Comment jugez-vous la collaboration entre les différents acteurs impliqués dans cette AIR? (Nous nous référons à la relation entre les différents services ainsi que entre le département responsable et les consultants externes.) (Variable : COOP)

- A.12. Quel est le lien entre le processus suivi pour cette AIR et la procédure de consultation? Est-ce que l’AIR a considéré des aspects qui avaient été soulevés pendant la procédure de consultation? (Variable : DIAL-RESPON)
- A.13. Quelles ont été les sources de surveillance et contrôle de la qualité de cette AIR, mis à part le SECO? (Variable : SCRUTINY)
- A.14. Comment jugez-vous le niveau de transparence lié à la préparation, à l’utilisation et à la publication de cette AIR? (Variable : TRANSP)
- A.15. En général, comment comparez-vous le processus suivi pour cette AIR au processus qui aurait eu lieu s’il n’y avait pas eu d’AIR approfondie? (Variable : COMPAR)

Informations sur la qualité de l’AIR approfondie (output)

Partie B – Identification du problème, des objectifs et des options

- B.1. Pourriez-vous illustrer les origines du problème traité par cette AIR ? Quelle était l’attention des médias et l’attention politique en général au sujet? (Variable : ISSVIS)
- B.2. Est-ce que vous catégorisez ce problème dans un domaine nouveau ou dans un domaine de politique publique existant? (Variable : POLNOV)
- B.3. Mis à part son caractère de nouveauté, est-ce que le problème était complexe techniquement (mesurage, traitement technique, incertitude, etc.)? (Variable : ISSCOMPL)
- B.4. Comment avez-vous affronté l’analyse du scénario de base (*status quo*) et de l’option “no action”? (Variable : DONOWT)
- B.5. Comment avez-vous traité l’incertitude dans la préparation de cette AIR? (Variable : UNCERT)
- B.6. Quelle a été l’option choisie? (Nous sommes intéressés au choix de l’instrument.) (Variable : POL-INSTRU)

Partie C – Impacts

- C.1. Est-ce que cette AIR impliquait des aspects de distribution substantiels? (Variable : DISTRIB)
- C.2. Est-ce que l’analyse a rencontré et mis en évidence des arbitrages (*trade-offs*) importants? Comment ont-ils été élaborés? (Variable : TRADEOF)
- C.3. Est-ce que l’AIR a soulevé le problème d’une éventuelle *market failure*? Comment cet aspect a-t-il été considéré? (Variable : MARKFAIL)
- C.4. Est-ce que cette AIR a soulevé des problèmes ou difficultés de connexion des dimensions différentes? (On se réfère aux dimensions économique, sociale, et environnementale). Si plus d’une dimension a été considérée, comment ont-elles été intégrées? (Variable : INTEGDIFF)

C.5. Croyez-vous que cette AIR a suffisamment considéré les aspects de longue durée de la proposition?
(Variable : TIMEDIM)

Informations sur le processus de l’AIR approfondie (process)

Partie D – Processus de l’AIR

- D.1. Qui et comment (avec quels critères et quelles procédures) a sélectionné cette proposition pour une AIR approfondie? (Variable : SELECT)
- D.2. Comment le processus a-t-il été organisé? (Nous nous référons à la distribution des responsabilités, à l’intégration des groupes concernés, à la planification des échéances, à la synchronisation avec l’agenda politique, etc.) (Variable : PROC-ORG)
- D.3. Qui étaient les *stakeholders* de cette AIR? (Variable : AFFECT)
- D.4. Est-ce que le Parlement ou des services du Parlement ont utilisé cette AIR? Si oui, comment? (Variable : PARL-ROLE)
- D.5. Est-ce que quelqu’un a présenté des études qui contestaient cette AIR? (Variable : COUNT-RIA)
- D.6. Est-ce que quelqu’un s’est plaint de la validité de l’analyse de cette AIR? Qu’a-t-il dit pour délégitimer le contenu de cette AIR? (Variable : DE-LEGCONT)
- D.7. Est-ce que quelqu’un s’est plaint du processus AIR? Qu’a-t-il dit pour le délégitimer? (Variable : DE-LEGPROC)

Informations sur l’usage et l’impact de l’AIR approfondie (impact et outcome)

Partie E – Usage et impact de l’AIR

- E.1. Comment les résultats de cette AIR ont-ils été communiqués? (Variable : COMM)
- E.2. A qui a-t-on envoyé l’AIR?
- au Parlement
 - aux autres départements
 - aux exécutifs cantonaux
 - aux agences indépendantes
 - aux *stakeholders*
 - aux autorités d’un autre pays
 - aux institutions de l’UE
 - seulement à ceux qui l’ont demandée
- E.3. Est-ce que les principaux acteurs concernés en sont à connaissance? Est-ce que, par exemple, y-a-t-il eu des *position papers* ou des articles de presse au sujet? (Variable : ACT-KNOW)
- E.4. Quel impact a eu cette AIR? Jugez s’il vous plaît les propositions suivantes:

(1 signifie désaccord total, 5 accord total)

<input type="checkbox"/> cette AIR a amélioré de façon significative les processus de formulation et adoption de la proposition (ex. la procédure de consultation, l'évaluation <i>ex post</i> , etc.) (Variable : OUTC-PROC)	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/> cette AIR a amélioré de façon significative le produit final du processus décisionnel (c.-à.-d. la proposition et la loi adoptées) (Variable : OUTC-INSTR)	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/> cette AIR a augmenté la transparence des effets de la proposition / loi, et par conséquent elle améliore les conditions-cadre pour la prise de décision et la possibilité de contrôle (<i>accountability</i>) (Variable : OUTC-INFO)	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/> cette AIR a contribué à augmenter l'acceptation du produit, c.-à.-d. à convaincre d'autres acteurs de la justesse de la proposition et des décisions prises (mais celles-ci ne sont pas nécessairement influencées par celles-là) (Variable : OUTC-STRAT)	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/> cette AIR amène à une meilleure compréhension (conceptuelle) des problèmes à la base de la proposition, et des options de solution (Variable : OUTC-CONC)	1	2	3	4	5

E.5. Une des raisons pour lesquelles les gouvernements s'engagent dans l'AIR, c'est qu'elles peuvent stimuler le *learning*. Pourriez-vous nous donner des exemples de la façon dont cette AIR a produit *learning*? (Variable : BUR-LEARN)

E.6. Quelle a été la valeur ajoutée de cette AIR pour les décideurs politiques? Est-ce qu'ils ont utilisé les connaissances dérivées par cette AIR, et si oui, comment? (Variable : POL-LEARN)

E.7. En bref, qui a gagné quoi par cette AIR? (Variable : SUM-STATE)

E.8. Quelles seraient vos recommandations principales au sujet de cette AIR spécifique, et du système des AIR approfondies en général? (Nous nous référons par exemple à la nécessité du support politique, au rôle du SECO, à l'emploi des ressources, etc.) (Variable : SUM-REC)

Informations générales sur le système

Partie F – Considérations générales					
F.1. En faisant référence au système des chapitres sur les conséquences économiques dans le message du Conseil fédéral, comment jugez-vous les propositions suivantes?					
(1 signifie désaccord total, 5 accord total)					
<input type="checkbox"/> les analyses ne sont utiles qu'à ceux qui les conduisent	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/> l'utilité des analyses va au-delà de l'exécutif	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/> en général, les analyses sont faites avant ou pendant la formulation de la proposition du gouvernement	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/> en général, les analyses ne sont faites qu'après que la décision politique soit prise	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/> en général, la qualité des analyses est très bonne	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/> en général, elle est suffisante	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/> en général, la qualité n'est pas décisive pour que les analyses soient considérées	1	2	3	4	5

F.2. En faisant référence au système des chapitres sur les conséquences économiques dans l'administration fédérale, dans quelle mesure les AIR (en tant que document et processus) servent pour:
(1 signifie jamais, 5 toujours)

- | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|
| <input type="checkbox"/> identifier la solution la plus efficace à un problème déterminé | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| <input type="checkbox"/> signaler aux décideurs que certaines options ne sont simplement pas viables étant donné les ressources disponibles | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| <input type="checkbox"/> trouver l'équilibre parmi les différentes argumentations soulevées dans le débat politique | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| <input type="checkbox"/> concevoir et justifier des solutions politiquement faisables | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| <input type="checkbox"/> contribuer à ce que les <i>stakeholders</i> expriment leurs positions | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| <input type="checkbox"/> montrer comment une option peut être nuisible à un objectif spécifique mais qu'elle peut contribuer à atteindre d'autres objectifs également désirables | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

F.3. En faisant référence aux AIR approfondies dans leur ensemble, comment jugez-vous les propositions suivantes?

(1 signifie désaccord total, 5 accord total)

- | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|
| <input type="checkbox"/> les AIR ont amélioré de façon significative les processus de formulation et adoption de la proposition (ex. la procédure de consultation, l'évaluation <i>ex post</i> , etc.) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| <input type="checkbox"/> les AIR ont amélioré de façon significative le produit final du processus décisionnel (c.-à.-d. la proposition et la loi adoptées) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| <input type="checkbox"/> les AIR ont augmenté la transparence des effets de la proposition / loi, et par conséquent elles améliorent les conditions-cadre pour la prise de décision et la possibilité de contrôle (<i>accountability</i>) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| <input type="checkbox"/> les AIR ont contribué à augmenter l'acceptation du produit, c.-à.-d. à convaincre d'autres acteurs de la justesse de la proposition et des décisions prises (mais celles-ci ne sont pas nécessairement influencées par celles-là) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| <input type="checkbox"/> les AIR amènent à une meilleure compréhension (conceptuelle) des problèmes à la base de la proposition, et des options de solution | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

F.4. Qui gagne quoi du système des chapitres sur les conséquences économiques? L'AIR a:

(1 signifie désaccord total, 5 accord total)

- | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| <input type="checkbox"/> permis au SECO d'augmenter son contrôle sur les autres départements | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| <input type="checkbox"/> permis aux Départements de mieux gérer leurs priorités respectives | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| <input type="checkbox"/> augmenté l'influence du business dans le processus décisionnel | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| <input type="checkbox"/> augmenté l'influence des syndicats et/ou des ONG dans le processus décisionnel | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| <input type="checkbox"/> permis aux <i>stakeholders</i> de mieux coordonner leurs positions respectives | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| <input type="checkbox"/> donné plus de possibilités aux citoyens de participer dans la formulation des propositions du gouvernement | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| <input type="checkbox"/> réduit le niveau de conflit dans la formulation des propositions du gouvernement | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

<input type="checkbox"/>	fait de l'analyse économique le filtre privilégié pour la formulation et la solution des problèmes politiques	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>	ajouté encore un autre fardeau bureaucratique dans le processus de formulation des propositions du gouvernement	1	2	3	4	5
F.5. Qui gagne quoi du système d'AIR approfondies? L'AIR a: (1 signifie désaccord total, 5 accord total)						
<input type="checkbox"/>	permis au SECO d'augmenter son contrôle sur les autres départements	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>	permis aux Départements de mieux gérer leurs priorités respectives	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>	augmenté l'influence du business dans le processus décisionnel	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>	augmenté l'influence des syndicats et/ou des ONG dans le processus décisionnel	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>	permis aux <i>stakeholders</i> de mieux coordonner leurs positions respectives	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>	donné plus de possibilités aux citoyens de participer dans la formulation des propositions du gouvernement	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>	réduit le niveau de conflit dans la formulation des propositions du gouvernement	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>	fait de l'analyse économique le filtre privilégié pour la formulation et la solution des problèmes politiques	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>	ajouté encore un autre fardeau bureaucratique au processus de formulation des propositions du gouvernement	1	2	3	4	5

B.5. Compte rendu du programme d'entretiens

Expert	Organisation	Date	Type
AIR 2009-02, Numéro d'identification des entreprises (IDE)			
Ruedi Noser	Conseiller national	12.08.2010	téléphone
Martin Meier	Office fédéral des Statistiques	02.08.2010	par email
Andreas Spichiger	Berner Fachhochschule	05.07.2010	personnel
AIR 2009-01, Marchés publics			
Stefan Felder	Universität Duisburg	13.07.2010	téléphone
Marco Fetz	Office fédéral des constructions et de la logistique	12.07.2010	téléphone
George Ganz	Autorité inter-cantonale des entraves techniques au commerce (AIETC)	11.08.2010	téléphone
Patrick Leduc	Secrétariat d'Etat à l'économie	26.07.2010	téléphone
AIR 2008-05, Politique climatique après 2012			
Jacques Bourgeois	Conseiller national	27.08.2010	téléphone
Jacqueline Echensperger	Office fédéral de l'environnement	14.07.2010	personnel
Patrick Hofstetter	WWF Suisse	13.07.2010	personnel
Urs Naef	Economiesuisse	13.07.2010	personnel
Thomas Roth	Secrétariat d'Etat à l'économie	05.07.2010	personnel
AIR 2008-04, Plans efficacité énergétique			
Jacques Bourgeois	Conseiller national	27.08.2010	téléphone
Patrick Hofstetter	WWF Suisse	13.07.2010	personnel
Alkuin Kölliker	Secrétariat d'Etat à l'économie	05.07.2010	personnel
Urs Naef	Economiesuisse	13.07.2010	personnel
Thomas Volken	Office fédéral de l'énergie	26.07.2010	personnel
AIR 2008-03, Loi sur les épidémies			
Matthias Gehrig	Büro BASS	12.07.2010	personnel
Alkuin Kölliker	Secrétariat d'Etat à l'économie	29.07.2010	personnel
Franz Reigel	Office fédéral de la santé publique	04.08.2010	personnel
Michael Treina	Innosphere Unternehmensberatung	23.07.2010	téléphone
AIR 2008-01, Droit des faillites			
Olivier Dunant	Ernst & Young	11.08.2010	personnel
Urs Furrer	Economiesuisse	19.08.2010	par email
David Rüetschi	Office fédéral de la justice	06.07.2010	personnel
Marc Surchat	Secrétariat d'Etat à l'économie	18.08.2010	personnel

AIR 2007-03, REACH

Matthias Baumberger	Union Suisse de l'Industrie des vernis et peintures	06.08.2010	téléphone
Andreas Boller	(ex KPMG Suisse)	28.07.2010	téléphone
Richard Gamma	SGCI Chemie Pharma Schweiz	15.07.2010	téléphone
Alkuin Kölliker	Secrétariat d'Etat à l'économie	22.07.2010	téléphone
Pascal Muller	Secrétariat d'Etat à l'économie	15.07.2010	téléphone
Paul Odermatt	Office fédéral de la Santé publique	23.07.2010	téléphone
Andreas Weber	Office fédéral de l'environnement	05.08.2010	téléphone

AIR 2007-02, Loi sur les entraves techniques au commerce

Heinz Hertig	Secrétariat d'Etat à l'économie	17.08.2010	personnel
Thomas Pletscher	Economiesuisse	21.07.2010	personnel
Sara Stalder	Stiftung Konsumentenschutz	16.07.2010	personnel

AIR 2007-01, Directives MSST

Kurt Gfeller	USAM	08.07.2010	téléphone
Alkuin Kölliker	Secrétariat d'Etat à l'économie	13.07.2010	personnel
Dario Mordasini	UNIA	12.07.2010	personnel
Pascal Muller	Secrétariat d'Etat à l'économie	15.07.2010	téléphone
Serge Pürro	CFST-EKAS	14.07.2010	personnel

SCM Protection contre les incendies

Ulrich Brunner	Assurance immeubles Canton d'Argovie	18.08.2010	téléphone
Philip Kuhn	Chancellerie d'Etat Canton d'Argovie	22.07.2010	téléphone
Constanze Rübke	Ramboll-Management Deutschland	23.07.2010	téléphone
Markus Schmid	Canton Saint-Gall	05.08.2010	téléphone
Nicolas Wallart	Secrétariat d'Etat à l'économie	04.08.2010	téléphone

SCM Loi sur la TVA

Nikolaj Boggild	Ramboll-Management Deutschland	15.07.2010	téléphone
Beat Spicher	Administration fédérale des contributions	19.08.2010	téléphone
Nicolas Wallart	Secrétariat d'Etat à l'économie	04.08.2010	téléphone

SCM Révision du certificat salaire

Philip Ferber	KPMG Suisse	22.07.2010	téléphone
Pascal Lincio	Canton de Vaud	30.07.2010	téléphone
Pascal Muller	Secrétariat d'Etat à l'économie	15.07.2010	téléphone
Nicolas Wallart	Secrétariat d'Etat à l'économie	04.08.2010	téléphone

Entretiens « horizontaux »

Peter Balastèr	Secrétariat d'Etat à l'économie	30.07.2010	téléphone
Marcello Fontana	Parlement suisse, Secrétariat CER	04.08.2010	téléphone
Alkuin Kölliker	Secrétariat d'Etat à l'économie	14.07.2010	personnel
Pascal Muller	Secrétariat d'Etat à l'économie	15.07.2010	téléphone
Christof Rissi	ECOPLAN	14.07.2010	personnel
Firtz Sager	Universität Bern	14.07.2010	personnel
Nicolas Wallart	Secrétariat d'Etat à l'économie	04.08.2010	téléphone

Total experts interviewés: 46

Par « catégorie » (*) (*) Valeur indicative. Plusieurs voix possibles par cas d'étude

Offices fédéraux responsables	19
Auteurs de l'étude	11
Milieux intéressés	17
Destinataires	5
« Horizontaux »	7

Total	59

Par type d'entretien

Personnel	24
Téléphone	33
Par écrit	2

Total	59