

L'évaluation des mesures de la Confédération

Le 21^e Forum de législation a en majeure partie été consacré à l'évaluation. Celle-ci joue un rôle très important non seulement dans le processus législatif mais aussi, de manière générale, dans tous les domaines relevant de la compétence de l'Etat. Deux aspects de l'évaluation ont été appréhendés, à savoir l'évaluation par le Contrôle fédéral des finances (CDF) et l'évaluation par le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA).

Avant d'aborder la thématique de l'évaluation, M. Stephan Brunner, chef de la section du droit de la Chancellerie fédérale, a présenté deux sujets en lien avec la rédaction législative.

Le premier sujet concernait la formulation des clauses référendaires pour l'entrée en vigueur d'une loi. Le ch. 173 des DTL¹ prévoit comme exemple l'énoncé suivant:

¹ *La présente loi est sujette au référendum.*

² *S'il est établi dans les dix jours qui suivent l'échéance du délai référendaire qu'aucun référendum n'a abouti, elle entre en vigueur le 1^{er} jour du 4^e mois qui suit l'échéance du délai référendaire.*

³ *S'il n'est établi qu'ultérieurement qu'aucun référendum n'a abouti, le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.*

⁴ *Si la loi est acceptée en votation populaire, elle entre en vigueur le jour qui suit la votation.*

Le ch. 173 des DTL prévoit cependant aussi qu'il est possible de fixer à l'al. 2 des dates précises dans les clauses référendaires pour autant que la Chancellerie fédérale dispose de suffisamment de temps pour établir qu'aucune demande de référendum n'a abouti. Il s'agit dans ce cas de laisser dans le texte des espaces vides.² Ces espaces sont toutefois problématiques à combler. En effet, lorsque le projet est examiné pour la première fois par les commissions législatives, il n'est en règle générale pas encore possible de fixer une date d'entrée en vigueur. Le projet est donc soumis aux chambres avec les espaces vides. Une fois le projet adopté par les chambres, le réexamen, resp. l'introduction d'une date concrète sont compliqués (art. 89, al. 3, LParl³ et 5, al. 2, de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur la Commission de rédaction⁴). Stephan Brunner recommande donc de renoncer à ces espaces vides et d'opter pour l'une des autres possibilités mentionnées aux ch. 172 et 173 des DTL.

Le second sujet concernait la mise en vigueur partielle des ordonnances du Conseil fédéral).

De telles mises en vigueur partielles d'ordonnances doivent en principe être évitées, car elles sont inutiles. Elles ne permettent aucune économie de temps et sont susceptibles de faire naître des confusions. Matériellement, les modifications échelonnées d'ordonnances font normalement aussi l'objet de plusieurs décisions du Conseil fédéral. S'il y a vraiment un besoin de connaître le contenu de la réglementation future avant son entrée en vigueur, il est possible d'émettre des communiqués de presse, voire d'informer directement les milieux concernés. Lorsque l'entrée en vigueur partielle d'une ordonnance est malgré tout inévitable, la procédure est la suivante : la première mise en vigueur partielle n'est pas réglée par une ordonnance séparée mais par l'acte lui-même ou une simple décision du Conseil fédéral. Chaque mise en vigueur partielle subséquente fait ensuite l'objet d'une ordonnance publiée au Recueil officiel (même procédure que pour la mise en vigueur partielle de lois, cf. ch. 183 DTL).

La thématique de l'évaluation a été introduite par *M. Emanuel Sangra*, responsable du centre de compétences « audit de rentabilité et évaluation » du CDF, qui a présenté les activités d'évaluation du CDF.

Le CDF est, au niveau fédéral, l'unité administrative principalement compétente pour la réalisation d'évaluations – librement choisies – de mesures de la Confédération. Il participe à la mise en oeuvre de l'art. 170 Cst. et exerce la surveillance financière selon les critères de la régularité, de la légalité et de la rentabilité (art. 5 LCF).⁵

Jusque dans les années 60 les examens de bilans et les révisions constituaient la totalité des activités de surveillance du CDF. Ce dernier a ensuite étendu son contrôle aux processus, à l'informatique, aux achats et aux constructions. Les évaluations ne sont arrivées que bien plus tard, dans les années 90. Le concept d'évaluation est très large. Il s'agit en résumé d'un examen systématique d'une politique publique ou d'un programme. L'évaluation peut porter sur la conception (les buts) et/ou la mise en oeuvre (y compris le rendement) et cherche de manière générale à mesurer les effets attendus et non attendus. *M. Sangra* relève toutefois que sur les 42 rapports d'évaluation élaborés jusqu'à aujourd'hui par le CDF, seuls la moitié traitent véritablement des effets.

Les mandats peuvent être donnés par le Conseil fédéral ou le Parlement, mais le CDF peut également, et sur ces dix dernières années il s'agit de 80 % des cas, choisir lui-même les évaluations qu'il entend mener. L'administration fédérale est consultée souvent au cours du processus d'évaluation, de la phase d'exploration de thèmes jusqu'au rapport final. Sur les 235 recommandations émises à ce

jour par le CDF, 71 % ont donné lieu à des prises de position positives par les offices. Le plus souvent, la recommandation consiste à modifier une directive ou une pratique. Il est rare qu'elle porte sur la modification d'une loi ou d'une ordonnance. Même là, cependant, le CDF a remarqué qu'il était plus efficient de s'adresser aux offices que de passer par le Parlement.

M. Christoph Bättig, chef du CPA, a ensuite exposé les activités d'évaluation de son service. Le CPA évalue diverses mesures de la Confédération pour le compte du Parlement. Cette activité vise à renforcer le contrôle parlementaire et à améliorer la transparence de l'activité de l'Etat. Les fondements juridiques de l'évaluation parlementaire effectuée par le CPA résident d'une part dans les art. 169 Cst. et 26 LParl⁶ (haute surveillance de l'assemblée fédérale), et d'autre part dans les art. 170 Cst. et 27 LParl (Evaluation de l'efficacité). Le CPA travaille exclusivement pour le Parlement. Il a été institué dans le cadre de la professionnalisation de la haute surveillance parlementaire dans les années 90.

Le CPA intervient sur mandat des Commissions de gestion (CdG) et, en vertu de l'art. 10, al. 1, let. a, OLPA⁷, il réalise lui-même des évaluations dans le cadre de la haute surveillance parlementaire ou signale les questions qu'il serait opportun d'étudier. Il dispose d'un droit à l'information très large, soit le même que celui des CdG elles-mêmes (cf. art. 10 OLPA, en rel. avec les art. 67 et 153 LParl.). Il peut s'adresser directement aux autorités fédérales pour obtenir des informations et des documents, sans que ces dernières ne puissent lui opposer le secret de fonction. Le CPA peut s'adjoindre les services d'experts externes et leur conférer un droit à l'information similaire.

En pratique le CPA évalue surtout des concepts ou l'exécution de mesures étatiques, plus rarement les effets de ces mesures. Les CdG choisissent les thèmes, les esquisses de projet et le déroulement de l'évaluation relèvent du CPA. Ce dernier est ainsi responsable de la mise en œuvre politique et du contrôle subséquent de l'évaluation. L'administration est consultée systématiquement avant que le rapport soit transmis à la CdG. Le rapport d'évaluation met en évidence les résultats de l'évaluation et contient des recommandations à l'attention du Conseil fédéral.

La seconde partie de l'après-midi a principalement été consacrée à un atelier animé par Mme *Claudine Morier* et M. *Alkuin Kölliger*, tous deux chefs de projet au CDF. Le thème de cet atelier était l'« Evaluation des analyses d'impact figurant dans les messages du Conseil fédéral ».

Le CDF souhaite évaluer les analyses d'impact figurant dans une sélection de messages du Conseil fédéral.⁸ L'évaluation portera notamment sur le res-

pect des directives, la qualité des analyses, leur influence sur les dispositions légales et la correspondance entre effets envisagés et effets réels. Le CDF a profité du Forum pour intégrer de manière active les offices fédéraux dans son projet. Les participants ont ainsi été invités, en vue du Forum, à remplir un petit sondage concernant la rédaction du chapitre "conséquences" des messages du Conseil fédéral. Il s'agissait pour le CDF d'évaluer notamment l'importance de ce chapitre pour les offices, d'identifier les difficultés que sa rédaction implique, et de se faire une idée des aspects précis sur lesquels devra porter son évaluation. Les résultats de ce sondage ont été présentés au Forum et ont servi de base de discussion pour l'atelier.

Il est notamment ressorti du sondage que le chapitre en question est considéré comme important par les personnes consultées. Bien souvent toutefois, ces dernières manquent de temps ou ne disposent pas de données suffisamment exactes pour faire un examen approfondi. Elles n'ont par ailleurs souvent pas le budget nécessaire pour faire appel à des spécialistes. La formulation des scénarios constitue également une difficulté pour elles en raison notamment de la complexité des thèmes. Enfin, l'évaluation devrait, selon les personnes consultées, se concentrer sur l'utilité des analyses d'impact, et moins sur les questions d'organisation et de mise en œuvre. La discussion qui a suivi la présentation des résultats du sondage a été très enrichissante. Elle a permis au CDF de mieux se rendre compte des difficultés pratiques que rencontrent les offices lors de la rédaction des messages, et lui a donné des indications quant aux éléments importants à prendre en compte dans sa prochaine évaluation.

La prochaine étape dans la réalisation de l'évaluation consiste à établir un concept qui permette de déterminer les questions de recherche, de sélectionner les messages à évaluer et les méthodes qui s'y prêteront le mieux, ainsi que d'établir la planification de l'évaluation. Dans ce cadre les offices concernés (les offices transversaux et les offices concernés par les études de cas) seront consultés.

L'après-midi s'est terminé par une information de M. *Michel Moret*, chef du Centre des publications officielles de la Chancellerie fédérale. Cette dernière souhaite à l'avenir informer directement les offices lorsqu'une nouvelle version d'un modèle CPO est mise en ligne sur son intranet.⁹ M. Moret demande dans ce but aux offices qui ne l'ont pas encore fait de bien vouloir communiquer à la Chancellerie¹⁰ une adresse de contact à laquelle les nouvelles versions pourront être envoyées.

Camille Dubois, avocate, Office fédéral de la justice, Berne
E-Mail: camille.dubois@bj.admin.ch

Notes

- 1 Directives de la Confédération sur la technique législative. Disponibles sous : <http://www.bk.admin.ch/> Thèmes > Technique législative
- 2 Exemple : « S'il est établi le que le référendum n'a pas abouti, la loi entre en vigueur le ... » (DTL ch. 173).
- 3 Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale ; RS 171.10.
- 4 Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3 octobre 2002 sur la Commission de rédaction ; RS 171.105.
- 5 Loi fédérale du 29 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances ; RS 614.0.
- 6 Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale ; RS 171.10.
- 7 Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3 octobre 2003 portant application de la loi sur le Parlement relative à l'administration du Parlement ; RS 171.115.
- 8 Ch. 3 « Conséquences » du Schéma applicable aux messages relatifs à une modification constitutionnelle, à une loi ou à une ordonnance de l'Assemblée fédérale.
- 9 <http://intranet.bk.admin.ch> > documentation > législation > procédure CPO > modèles de documents
- 10 Les adresses de contact sont à envoyer à l'adresse suivante : julia.walter@bk.admin.ch