

## L'analyse d'impact de la réglementation comme passerelle entre la conception et l'évaluation des lois

**Claudine Morier** | L'article suivant rend compte des résultats d'un atelier tenu à l'occasion du Congrès 2017 de la SSL et de la SEVAL. L'atelier portait sur l'utilité d'analyser de manière prospective les effets d'une réglementation pour sa conception et son évaluation postérieure. L'outil de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) a été présenté et mis au défi de la pratique. L'objectif de l'AIR et les conditions nécessaires à une utilisation fructueuse ont été discutés par des experts internes et externes à l'administration fédérale. Le débat s'inscrivait dans la perspective des résultats de l'évaluation des messages du Conseil fédéral publiée en début d'année par le Contrôle fédéral des finances (CDF). Il en est ressorti que la pratique doit encore être améliorée pour que l'outil puisse déployer tous ses effets et permettre une réelle amélioration de la législation.

### Table des matières

- 1 Introduction
- 2 Compte rendu de l'atelier
- 3 Conclusion

### 1 Introduction

Le but de toute législation est de contribuer à résoudre un problème social, de codifier des comportements socialement souhaitables ou de régler des questions institutionnelles. Le système législatif suisse a ceci de particulier qu'il intègre les parties prenantes, par exemple dans le cadre d'une procédure de consultation publique. Pour que les parties consultées et le législateur puissent se prononcer en toute connaissance de cause sur un projet d'acte législatif, il est toutefois indispensable que le problème et les solutions possibles soient exposés clairement et que les effets potentiels (positifs et négatifs) du projet soient présentés de manière transparente. En effet, il convient d'exposer les conséquences financières, économiques, sociales et environnementales qui sont attendues suite à la mise en œuvre du projet. Pour aider les offices dans cette tâche ardue, plusieurs outils ont été développés ces dernières années (p. ex. Evaluation de la durabilité – EDD; Analyse économique de mesures environnementales – VOB; Analyse d'impact sur l'égalité entre femmes et hommes dans les projets législatifs). Ils portent sur différents types de conséquences et sont inégalement répandus dans l'administration fédérale. L'outil le plus largement utilisé est l'Analyse d'impact de la réglementation (AIR), introduite et diffusée par le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR). Madame Anthamatten<sup>1</sup> a

tout d'abord présenté cet instrument, ses objectifs, sa portée ainsi que les différents niveaux d'analyses possibles (simple ou approfondi). Monsieur Wallart<sup>2</sup> a ensuite porté un regard critique sur l'utilisation de l'instrument, admettant que la réalité s'éloigne parfois de la théorie. Les développements futurs ont également été abordés, notamment en regard de diverses motions parlementaires qui ont été déposées et qui souhaitent un renforcement de l'instrument. Dans un deuxième temps, Madame Frey<sup>3</sup> et Monsieur Meier<sup>4</sup> ont apporté une perspective externe quant à l'AIR. Tous deux connaissent bien l'outil, qu'ils ont utilisé à plusieurs reprises dans le cadre de mandats externes. Ils ont ainsi montré les défis auxquels les responsables de projets législatifs sont confrontés lorsqu'ils doivent réaliser une analyse d'impact et proposé des pistes de réflexions pour y faire face.

## **2 Compte rendu de l'atelier**

En guise d'introduction à l'atelier, la modératrice, également auteure de ces lignes, a rappelé les principaux résultats de l'évaluation des prévisions dans les messages du Conseil fédéral, menée par le CDF<sup>5</sup>:

- Dans près du tiers des cas étudiés, la qualité des informations relatives aux conséquences des projets de loi n'était pas suffisante, et dans près de la moitié des cas, aucune analyse n'avait été effectuée.
- Les conséquences financières et pour le personnel de la Confédération sont davantage détaillées alors que les conséquences pour l'environnement et la société sont largement ignorées. D'autre part, les conséquences pour les cantons sont souvent formellement énoncées, mais pas réellement examinées.
- Le manque de ressources (en temps et en personnel) est un obstacle certain mais n'explique pas tout. La diversité des outils à disposition ne facilite pas la mise en œuvre des directives. Au contraire, cela laisse une trop grande marge de manœuvre aux offices. Le résultat est qu'une analyse d'impact n'est pas toujours réalisée lorsque cela est nécessaire, et lorsqu'elle l'est, elle arrive souvent trop tard ou est réalisée de manière superficielle.
- C'est pourquoi le CDF a notamment recommandé au Conseil fédéral d'introduire un contrôle de la qualité des analyses d'impact des projets d'actes législatifs par la Chancellerie fédérale.

Plusieurs motions parlementaires abondent dans ce sens. Par exemple, la motion 15.3400 Vogler<sup>6</sup> et la motion 15.3445 PLR<sup>7</sup> visent à faire contrôler l'exactitude et la qualité de l'évaluation des conséquences par un organe indépendant. Comme le CDF, les dépositaires constatent le caractère alibi de certaines analyses ainsi que la nécessité d'identifier plus tôt les besoins en analyse d'impact.

Pour M. Wallart, le constat en partie décevant des AIR menées dans l'administration fédérale a plusieurs causes:

- Les offices n'ont pas d'incitatifs à améliorer la qualité des analyses (le régulateur s'évalue lui-même). Cela engendre un manque d'indépendance et de crédibilité des contrôles.
- Il n'y a pas de base légale solide pour développer l'AIR plus largement (elle n'est ancrée que dans une directive du Conseil fédéral<sup>8</sup>). La loi sur le Parlement (LParl art. 141), qui prescrit les éléments devant figurer dans un message du Conseil fédéral accompagnant un projet d'acte législatif, intervient trop tardivement. Après des années de préparation et consultations, une analyse d'impact ne peut plus modifier le consensus difficilement atteint.
- La multiplicité des méthodes d'analyse complique leur mise en œuvre, surtout lorsqu'elles sont mal coordonnées et que le focus est peu clair.
- Le manque de ressources et de connaissances spécifiques dans les offices est défavorable à l'utilisation adéquate de l'AIR.

Pour répondre à ces lacunes, le SECO propose notamment d'introduire un «quick-check» à un stade précoce du processus législatif, afin de garantir la conduite systématique des analyses d'impact de la réglementation. L'idée est d'identifier le plus rapidement possible et de manière peu bureaucratique les projets qui requièrent une AIR approfondie, afin de concentrer les efforts sur ces projets. Le renforcement de la base légale ainsi que du contrôle font partie des autres propositions d'amélioration du système.

Mme Frey et M. Meier ont confirmé les constats du CDF et du SECO. Par ailleurs, ils ont enrichi la discussion d'exemples concrets illustrant les avantages et inconvénients de conduire une AIR tôt dans le processus législatif. Du côté des avantages se trouvent:

- La contribution au développement du projet (travail de fonds, état des lieux).
- La transparence quant aux effets du projet d'acte législatif.
- La possibilité de modifier le projet en profondeur suite aux résultats de l'AIR.

En revanche, lorsqu'une AIR est conduite plus tard, le projet est plus avancé et plus concret, ce qui facilite généralement l'estimation chiffrée, par exemple dans le cadre d'une analyse coûts-utilité. Les résultats peuvent alors être intégrés au message du Conseil fédéral à destination du Parlement, pour autant que le Département responsable permette de modifier le projet à ce stade.

Les difficultés liées aux méthodes de récolte de données, à l'estimation des coûts et de l'utilité ainsi qu'aux hypothèses à la base des prévisions ont également été abordées. Les orateurs ont ainsi suggéré les améliorations suivantes:

- Adapter les points analysés en fonction du stade du projet législatif. Par exemple, effectuer l'analyse de nécessité et des alternatives rapidement et se concentrer dans une phase ultérieure sur les effets et la mise en œuvre. Cela implique de réaliser l'AIR en deux phases.
- Améliorer le lien entre analyse d'impact et évaluation ex post afin de maximiser les connaissances acquises dans le domaine.

### **3 Conclusion**

Le public s'est montré très intéressé par les aspects pratiques: différence entre les instruments, moment adéquat pour mener une analyse simplifiée, temps à prévoir pour une analyse approfondie ou responsabilité dans la délimitation des scénarios à analyser. D'autre part, une représentante d'un office a exposé la pression temporelle à laquelle les unités administratives sont soumises lors d'un projet législatif, qui laisse très peu de temps pour réaliser une AIR.

En conclusion, il est ressorti que l'instrument de l'AIR n'est pas encore utilisé à son plein potentiel. Une certaine flexibilisation dans son utilisation serait la bienvenue et permettrait sans doute de mieux l'intégrer dans le processus législatif. L'avenir proche va apporter des développements à l'analyse d'impact de la réglementation, qui, espérons-le, permettra in fine d'améliorer la législation grâce à une meilleure anticipation de ses conséquences.

*Claudine Morier, évaluatrice au Centre de compétence  
«audit de rentabilité et évaluation» du Contrôle fédéral des finances;  
e-mail: claudine.morier@efk.admin.ch*

## Notes

- 1 Uschi Anthamatten est économiste et travaille au Secrétariat d'Etat à l'économie. Elle est adjointe du responsable de la section «Analyse et politique de la réglementation» et en charge de la méthodologie de l'analyse de la réglementation pour la Confédération. En tant que co-responsable de projet, elle a mené plusieurs AIR approfondies, notamment l'AIR concernant la révision de la loi sur les denrées alimentaires ainsi que de la loi sur la protection des données. Le conseil et le suivi des offices fédéraux dans la conduite d'AIR font partie de ses autres tâches, tout comme le développement des instruments et réformes de la politique réglementaire.
- 2 Nicolas Wallart est depuis 2016 responsable de la section « Analyse et politique de la réglementation » du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). La section s'occupe notamment de politique réglementaire, d'environnement et d'énergie. Il a travaillé auparavant dans plusieurs positions au sein de la Direction de la politique économique du SECO. Nicolas Wallart est titulaire d'un doctorat en sciences économiques et sociales de l'Université de Genève.
- 3 Miriam Frey est économiste et travaille depuis 2006 au sein du bureau de conseil B,S,S. Dans ce cadre, elle a mené près de 80 mandats pour différentes administrations publiques parmi lesquels des mesures des coûts de la réglementation ainsi que des analyses d'impact de la réglementation qui portaient sur les thèmes des métiers de la santé, de la recherche humaine, du soin aux personnes âgées, des proches aidants ainsi que de la formation. Mme Frey est spécialisée dans les enquêtes complexes (écrites, en ligne, en personne et téléphoniques) ainsi que dans les questions financières et des coûts.
- 4 Harald Meier est juriste et travaille depuis 2010 au sein du bureau de conseil B,S,S en tant que spécialiste des AIR. Il a notamment conduit l'AIR qui portait sur la mesure des coûts réglementaires des procédures douanières ainsi que du droit de séjour. Il a également conduit des AIR sur les thèmes de la protection des jeunes face aux médias, de la protection des données, en matière de marchés publics et de simplifications douanières pour les importations. Il connaît très bien l'ensemble des méthodes d'analyse réglementaire.
- 5 Contrôle fédéral des finances (2016) Prévisions dans les messages du Conseil fédéral. Evaluation des analyses prospectives de l'impact des projets législatifs. Le rapport est disponible sur le site du CDF: [efk.admin.ch](http://efk.admin.ch) (n° de mandat 14486).
- 6 Eviter la bureaucratie inutile grâce à l'analyse efficace des besoins et à l'évaluation des conséquences de la réglementation. Motion Vogler (15.3400) déposée le 5.5.2015.
- 7 Réduction de la bureaucratie. Faire analyser les coûts de la réglementation par un organe indépendant. Motion PLR (15.3445) déposée le 6.5.2015.
- 8 Directives du Conseil fédéral sur l'exposé des conséquences économiques des projets d'actes législatifs fédéraux (décision du Conseil fédéral du 15 septembre 1999).

## Zusammenfassung

*Im folgenden Artikel geht es um die Resultate eines Workshops, der im Rahmen des SGG/SEVAL-Kongresses 2017 durchgeführt wurde. Der Workshop konzentrierte sich auf den Nutzen der prospektiven Analyse der Auswirkungen einer Regulierung für deren Gestaltung und anschliessende Evaluation. Das Instrument der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) wurde vorgestellt und mit den Herausforderungen der Realität konfrontiert. Experten aus der Bundesverwaltung, aber auch von ausserhalb, diskutierten die Ziele der RFA und die Bedingungen für ihren erfolgreichen Einsatz. Die Debatte basierte auf den Ergebnissen der Anfang 2017 veröffentlichten Evaluation der Qualität der Botschaften des Bundesrates durch die Eidgenössische Finanzkontrolle. Aus der Diskussion ging hervor, dass die Praxis noch verbesserungsbedürftig ist, wenn das Instrument seine volle Wirkung entfalten und zu einer wirklichen Verbesserung der Gesetzgebung führen soll.*