



Prévisions dans les messages du Conseil fédéral

Evaluation des analyses prospectives de
l'impact des projets législatifs
Rapport annexe



Impressum

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

Table des matières

1	But de cette annexe	6
2	Analyse de contenu (module 3)	6
2.1	Vorgehen und Untersuchungsmethode	7
2.2	Überblick zur Darstellung der Resultate	19
2.3	Resultate zur Gesamtheit der Botschaften	20
2.4	Resultate nach Arten von Auswirkungen	21
2.5	Resultate nach ausgewählten Kategorien von Botschaften	31
2.6	Beurteilung der Angemessenheit der Angaben	49
3	Sondage (module 4)	51
3.1	Description	51
3.2	Questionnaire	51
3.3	Résultats	65
4	Analyse quali-quantitative comparée (AQQC) (module 5)	86
5	Etudes de cas (module 6)	90
5.1	Révision partielle de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce	91
5.2	Loi fédérale sur le dégrèvement des familles avec enfants	97
5.3	Loi sur l'aviation	105

Tableaux du chap.2

Tabelle 1: Analyseraster für die Angaben zu den Auswirkungen in einzelnen Botschaften (mit Beispiel Botschaft Nr. 11)	14
Tabelle 2: Art der Angaben nach Art der Auswirkungen (Anzahl, Summe aller Botschaften, N=50)	26
Tabelle 3: Art der Angaben nach Art der Auswirkungen (Anzahl, Mittelwerte aller Botschaften, N=50)	27
Tabelle 4: Art der Angaben nach Art der Auswirkungen (Anteile am Total aller Botschaften, N=50)	27
Tabelle 5: Angaben zu Auswirkungen in Botschaften (in Anzahl der Botschaften)	28
Tabelle 6: Angaben zu Auswirkungen in Botschaften (in % der Botschaften)	28
Tabelle 7: Angaben zu Auswirkungen in Botschaften (detailliert, in Anzahl der Botschaften)	29
Tabelle 8: Angaben zu Auswirkungen in Botschaften (detailliert, in % der Botschaften)	30



Illustrations du chap. 2

Abbildung 1: Punktzahl für Angaben nach Art der Auswirkungen (Summe aller Botschaften)	22
Abbildung 2: Punktzahl für Angaben nach Art der Auswirkungen (Prozentanteile)	23
Abbildung 3: Anzahl qualitative, quantitative und monetäre Aussagen nach Art der Auswirkung (Total aller Botschaften)	24
Abbildung 4: Anzahl qualitative, quantitative und monetäre Aussagen nach Art der Auswirkung (Mittelwerte pro Botschaft)	24
Abbildung 5: Anzahl qualitative, quantitative und monetäre Aussagen nach Art der Auswirkung (Prozentanteile innerhalb der drei Gruppen)	25
Abbildung 6: Mittelwerte Gesamtpunktzahl pro Botschaft nach Departement	33
Abbildung 7: Mittelwerte Gesamtpunktzahl pro Seite der Botschaft nach Departement	34
Abbildung 8: Mittelwerte Gesamtpunktzahl pro Botschaft nach Amt	34
Abbildung 9: Mittelwerte Gesamtpunktzahl pro Seite der Botschaft nach Amt	35
Abbildung 10: Mittelwerte Gesamtpunktzahl pro Botschaft nach Umfang der Botschaften	36
Abbildung 11: Mittelwerte Gesamtpunktzahl pro Botschaft nach Zeitperiode	36
Abbildung 12: Mittelwerte Gesamtpunktzahl pro Seite der Botschaften nach Zeitperiode	37
Abbildung 13: Mittelwerte Umfang pro Botschaft nach finanzieller Bedeutung	38
Abbildung 14: Mittelwerte Gesamtpunktzahl pro Botschaft nach finanzieller Bedeutung	38
Abbildung 15: Mittelwerte Gesamtpunktzahl pro Botschaft nach Politikbereich	39
Abbildung 16: Mittelwerte Gesamtpunktzahl pro Botschaft nach Politikmodus	40
Abbildung 17: Formelle und substantielle Qualität nach Departementen (Mittelwerte der Punktzahlen pro Botschaft)	41
Abbildung 18: Formelle und substantielle Qualität nach Umfang der Botschaft (Mittelwerte der Punktzahlen pro Botschaft)	41
Abbildung 19: Formelle und substantielle Qualität nach Zeitperiode (Mittelwerte der Punktzahlen pro Botschaft)	42
Abbildung 20: Formelle und substantielle Qualität nach finanzieller Bedeutung (Mittelwerte der Punktzahlen pro Botschaft)	43
Abbildung 21: Formelle und substantielle Qualität nach Politikbereich (Mittelwerte der Punktzahlen pro Botschaft)	43
Abbildung 22: Formelle und substantielle Qualität nach Politikmodus (Mittelwerte der Punktzahlen pro Botschaft)	44

Abbildung 23: Anzahl qualitative, quantitative und monetäre Aussagen nach Departement (Mittelwerte pro Botschaft)	45
Abbildung 24: Anzahl qualitative, quantitative und monetäre Aussagen nach Zeitperiode (Mittelwerte pro Botschaft)	45
Abbildung 25: Anzahl qualitative, quantitative und monetäre Aussagen nach Politikbereich (Mittelwerte pro Botschaft)	46
Abbildung 26: Anzahl qualitative, quantitative und monetäre Aussagen nach Politikmodus (Mittelwerte pro Botschaft)	47
Abbildung 27: Angaben zu Kosten und Nutzen nach finanzieller Bedeutung der Botschaften (Mittelwerte der Anzahl Aussagen pro Botschaft)	48
Abbildung 28: Angaben zu Kosten und Nutzen nach Politikmodus (Mittelwerte der Anzahl Aussagen pro Botschaft)	49
Abbildung 29: Schwellenwerte und Gesamtpunktzahlen für die Botschaften nach Bedeutungsstufen	50



1 But de cette annexe

Ce rapport annexe vise à présenter de manière transparente et détaillée la démarche et les méthodes utilisées ainsi qu'à montrer les résultats qui n'ont pas trouvé leur place dans le rapport. Les résultats de l'analyse de contenu qui sont dans le rapport principal ne sont pas reproduits ici.¹ En revanche, tous les résultats du sondage sont présentés dans cette annexe.

L'annexe est structurée de la manière suivante :

- Chap. 2: Explication de la démarche et présentation des résultats complémentaires de l'analyse de contenu
- Chap. 3 : Résultats complets du sondage
- Chap. 4: Résultats approfondis de l'AQQC
- Chap. 5: Présentation approfondie des études de cas.

2 Analyse de contenu (module 3)

Ziel und Inhalt: Ein wichtiges Ziel der vorliegenden Evaluation ist es, die Qualität der Darstellung der Auswirkungen in Botschaften des Bundesrates – im Folgenden auch kurz als „Folgenabschätzung“ bezeichnet – zu prüfen und zu beurteilen (= Frage 3 der Evaluation). Zu diesem Zweck führte die EFK bei ausgewählten Botschaften eine Inhaltsanalyse durch (= Modul 3 der Evaluation). Dazu wurden mit Hilfe eines Analyserasters die zu den Auswirkungen gemachten Aussagen in 50 ausgewählten Botschaften der Jahre 2007 bis 2014 systematisch gesammelt und klassifiziert, unter Verwendung eines gewichteten Punktesystems zur Qualität der Angaben zusammengefasst und schliesslich statistisch ausgewertet. Mit Hilfe von Schwellenwerten wurde zudem beurteilt, ob die Darstellung der Auswirkungen minimalen Anforderungen genügt. Dabei wurde auch die Bedeutung der möglichen Auswirkungen der einzelnen Botschaften berücksichtigt.

Struktur: In diesem Kapitel werden zunächst das Vorgehen und die Untersuchungsmethode bei der Inhaltsanalyse erläutert. Es folgt ein Überblick zur Darstellung der Resultate. Die eigentlichen Resultate der Inhaltsanalyse werden in den drei darauffolgenden Abschnitten vorgestellt (Resultate zur Gesamtheit der Botschaften, Resultate nach Arten von Auswirkungen, Resultate nach ausgewählten Kategorien von Botschaften). Zum Schluss werden die Hauptergebnisse zur Beurteilung der Angemessenheit der Angaben zu den Auswirkungen in den einzelnen Botschaften (Erfüllung von Minimalanforderungen) in synoptischer Form vorgestellt. Die detaillierten Ergebnisse dieses wichtigen Teils der Untersuchung werden hingegen direkt im Hauptteil des Berichts dargestellt.

Zu beachten – Interpretation der Qualität der Folgenabschätzung: Besonders zu beachten und bei der Interpretation der Resultate zu berücksichtigen ist die in dieser Evaluation verwendete Definition der Qualität der Folgenabschätzung im Allgemeinen und der formellen und substantiellen Qualität der Angaben zu den Auswirkungen im Besonderen. Mit der formellen und der substantiellen Qualität ist in dieser Evaluation die Existenz bzw. die Art bestimmter Angaben zu den möglichen Auswirkungen der untersuchten Vorlagen des Bundes gemeint. In der Summe lassen sich die Resultate zur Existenz und Art dieser Angaben als Indikatoren für die Qualität der zugrundeliegenden

¹ À l'exception du graphique 5, page 25 du rapport annexe qui figure également dans le rapport principal.

Folgenabschätzungen interpretieren. Dies bedeutet jedoch im Umkehrschluss nicht, dass die Qualität der Folgenabschätzungen mit diesen Indikatoren umfassend, vertieft und abschliessend beurteilt werden kann. Bei der Konzeption der Inhaltsanalyse wurde der Fokus auf möglichst objektiv und verhältnismässig leicht zu erfassende sowie quantitativ zu verarbeitende Daten gelegt. Eine vertiefte Analyse der inhaltlichen Qualität der einzelnen Aussagen im engeren Sinne war nicht Ziel der Inhaltsanalyse. Wenn bei der Inhaltsanalyse beispielsweise eine quantitative Aussage erfasst wurde, wurde dabei nicht geprüft, wie gut die Qualität der Analyse war, auf welche sich diese Aussage stützte.

2.1 Vorgehen und Untersuchungsmethode

2.1.1 Überblick zum methodischen Vorgehen

Das Vorgehen bei der Inhaltsanalyse umfasste die folgenden Schritte:

- **Fallauswahl:** Auswahl einer hinreichenden Anzahl von Botschaften mit Hilfe geeigneter Kriterien, um die Qualität der Angaben zu den Auswirkungen festzustellen und zu beurteilen.
- **Analyseraster:** Ausarbeitung eines Analyserasters zur Erhebung der in den einzelnen Botschaften gemachten Angaben zu den möglichen Auswirkungen sowie zur Folgenabschätzung als solcher. Dabei Berücksichtigung der Existenz und der Art der Angaben zu den einzelnen zu behandelnden Auswirkungen gemäss Botschaftsleitfaden (formelle bzw. substantielle Qualität der Angaben). Aggregation der gemachten Angaben mit Hilfe eines gewichteten Punktesystems für jede Botschaft einzeln. Resultat: Gesamtpunktzahl für jede der 50 untersuchten Botschaften, welche als Indikator für die Qualität der Folgenabschätzung dient.
- **Beurteilungskriterien:** Festlegung von Minimalanforderungen zur Art und zum Umfang der Angaben zu den Auswirkungen, abgestuft nach der Bedeutung der Botschaften bzw. ihrer potentiellen Auswirkungen.
- **Datenerhebung:** Systematische Erhebung zur Art und zum Umfang der in den einzelnen Botschaften gemachten Angaben mit Hilfe des Analyserasters. Zusätzlich als Grundlage für die spätere Beurteilung: Abschätzung der Bedeutung der potentiellen Auswirkungen der Botschaft insgesamt und nach einzelnen Arten von Auswirkungen.
- **Datenauswertung:** Aggregation für alle 50 Botschaften zusammen. Darstellung der Resultate zur Art und zum Umfang der gemachten Angaben mit Hilfe der beschreibenden Statistik (Tabellen, Grafiken).
- **Beurteilung:** Prüfung, ob die Minimalanforderungen für die Angaben zu den Auswirkungen bei den einzelnen Botschaften erfüllt wurden (insgesamt pro Botschaft sowie jeweils für einzelne Arten von Auswirkungen).

2.1.2 Fallauswahl

Dieser erste Schritt beinhaltet die Auswahl einer hinreichenden Anzahl von Botschaften mit Hilfe geeigneter Kriterien, um die Qualität der Angaben zu den Auswirkungen feststellen und beurteilen zu können.



Auswahlkriterien: Die Auswahl der bei der Inhaltsanalyse zu berücksichtigenden Botschaften beruhte auf den nachfolgend aufgeführten Kriterien.

- **Stichprobenumfang (Anzahl):** Die Anzahl der ausgewählten Botschaften soll für die geplanten Arten von Auswertungen geeignet sein (einfache statistische Auswertungen mit beschreibender Statistik, *Qualitative Comparative Analysis* in Modul 5). Daher wird die Auswahl von ca. 50 Botschaften angestrebt.
- **Zeitraum:** Im ausgewählten Zeitraum sollten möglichst aktuelle Botschaften enthalten sein, aber auch Botschaften zu bereits in Kraft getretenen Vorlagen, deren Wirkungen schon beurteilt werden können (notwendig zur Prüfung der Verlässlichkeit der Abschätzungen zu den Auswirkungen im Rahmen der Fallstudien). Auf dieser Grundlage wird der Zeitraum von 2007 bis 2014 für die Untersuchung ausgewählt.
- **Bedeutung:** Es sollten schwerpunktmässig relativ bedeutsame Botschaften berücksichtigt werden. Die weniger bedeutenden Botschaften sollten aber nicht ganz ausgeschlossen werden, um allfällige Unterschiede im Vergleich mit den bedeutsameren Botschaften aufzuzeigen. Die vom Bundesrat in seiner Legislaturplanung als Richtliniengeschäfte bezeichneten Vorlagen werden generell als politisch bedeutender betrachtet als die übrigen Vorlagen.
- **Art der Vorlage:** Fokus auf Vorlagen zu Gesetzen und Finanzvorlage, Ausklammerung von Vorlagen zu internationalen Abkommen und zu Volksinitiativen.²

Auswahl Schritte: Die oben aufgeführten Kriterien führten über mehrere Schritte zur Auswahl von 50 Botschaften aus den Jahren 2007–2014. Das Vorgehen war wie folgt:

- **Grundgesamtheit der Botschaften:** Als Grundlage für die Auswahl der Botschaften diente eine von der Bundeskanzlei geführte Liste mit allen 525 in den Jahren 2007 bis 2014 verabschiedeten Botschaften.³
- **Botschaften zu Gesetzen und Finanzvorlagen:** Nach der Auswahl von Botschaften zu Bundesgesetzen und zu Bundesbeschlüssen zu Finanzvorlagen verblieben 273 Botschaften in der Auswahl.
- **Richtliniengeschäfte:** Aus den 273 Botschaften zu Gesetzen und Finanzvorlagen wurden jene 69 Botschaften ausgewählt, welche als Richtliniengeschäfte aufgeführt werden (und damit tendenziell zu den politisch bedeutsameren Botschaften gehören).
- **Zufallsauswahl:** Von den verbleibenden 69 Botschaften wurden nach dem Zufallsprinzip 35 Botschaften ausgewählt (entspricht 70 % der angestrebten rund 50 Botschaften).

² Botschaften zu internationalen Abkommen werden im Rahmen einer aktuellen Untersuchung der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) zu den Freihandelsabkommen der Schweiz untersucht und daher bei der vorliegenden Evaluation ausgeklammert. Volksinitiativen wurden im Interesse einer grösseren Einheitlichkeit des Untersuchungsgegenstands und damit auch der Stichprobe ausgeklammert.

³ Da die Liste der Bundeskanzlei noch nicht das gesamte Jahr 2014 abdeckte, wurde die Liste von der EFK auf Grundlage von Angaben aus dem Bundesblatt vom November und Dezember 2014 ergänzt. Letzte von der EFK berücksichtigte Ausgabe des Bundesblatts: 2. Dezember 2014.

- **Auswahl von anderen Botschaften (keine Richtliniengeschäfte):** Aus den 204 (= 273–69) nicht als Richtliniengeschäfte bezeichneten Botschaften zu Gesetzen und Finanzvorlagen wurden gemäss den Auswahlkriterien zusätzlich nach dem Zufallsprinzip 15 Botschaften ausgewählt (entspricht 30 % der angestrebten rund 50 Botschaften).
- **Bereinigung der Stichprobe:** Die aus den vorhergehenden zwei Schritten resultierende Stichprobe von 50 Botschaften (= 35+15) wurde in geringem Masse bereinigt bzw. ergänzt. Dabei wurden zwei von drei Botschaften vom Dezember 2007 zum Patentrecht von der Auswahl gestrichen.⁴ Aufgrund ihrer besonderen finanziellen Bedeutung wurden hingegen vier schwergewichtige mehrjährige Finanzierungsbotschaften aus den Bereichen Internationale Zusammenarbeit, Agrarpolitik, sowie Bildung, Forschung und Innovation (2 Botschaften) zusätzlich in die Auswahl aufgenommen.⁵ Das Resultat dieser Bereinigungen war eine vorläufige Stichprobe von 52 Botschaften (= 50–2+4). Von dieser Stichprobe mussten später 2 Botschaften von der Analyse ausgeschlossen werden. Zu einer dieser Botschaften gab es keine Umfragedaten (vgl. Modul 4), während die andere Botschaft bei wichtigen Ergebnissen ein statistischer Ausreisser war, dessen Berücksichtigung die Repräsentativität gewisser Gesamtergebnisse beeinträchtigt hätte.⁶ Zur Auswertung verblieb damit eine Stichprobe von 50 Botschaften.⁷

2.1.3 Analyseraster

Dieser Schritt beinhaltet die Ausarbeitung eines Analyserasters zur Erhebung der in den einzelnen Botschaften gemachten Angaben zu den möglichen Auswirkungen sowie zur Folgenabschätzung als solcher. Das Raster erlaubt auch für jede einzelne Botschaft die Aggregation der gemachten Angaben mit Hilfe eines gewichteten Punktesystems.

Überblick

Erhobene Daten: Mit dem Analyseraster in tabellarischer Form im Rahmen eines Excel-Dokuments wurden die nachfolgend aufgeführten drei Arten von Angaben gesammelt.

- **Angaben zu Auswirkungen:** Die in der Botschaft gemachten Angaben zu den Auswirkungen bilden den Kern der Erhebung mit dem Analyseraster und werden weiter unten genauer erläutert. Das Analyseraster für die Angaben zu den Auswirkungen in einzelnen Botschaften

⁴ Beibehalten wurde die Botschaft zum Patentgerichtsgesetz vom 7. Dezember 2007.

⁵ Message concernant la coopération internationale 2013–2016 (Botschaft Nr. 48); Message concernant l'évolution future de la politique agricole dans les années 2014–2017 (Politique agricole 2014–2017) (Botschaft Nr. 49); Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011 (Botschaft Nr. 50a); Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2013 à 2016 (Botschaft Nr. 50b).

⁶ Keine Umfragedaten (Botschaft Nr. 50a): Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011. Statistischer Ausreisser (Botschaft Nr. 29): Message relatif à la loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013 (LPCO 2012–2013) et à la loi fédérale sur l'optimisation de la gestion des données personnelles et des placements de PUBLICA. Es waren die sehr umfangreichen Angaben zu den finanziellen Auswirkungen auf den Bund im Zusammenhang mit dem Konsolidierungsprogramm, welche diese Botschaft zu einem statistischen Ausreisser machten.

⁷ Die Liste der 50 bei der Auswertung berücksichtigten Botschaften findet sich im Hauptteil des Berichts (Anhang).



wird am Schluss des vorliegenden Abschnitts abgebildet (einschliesslich der Einträge zu einer Botschaft als konkretes Beispiel).

- **Allgemeine Angaben zur Botschaft und zur dazugehörigen Vorlage:** Umfang der Botschaft, zuständiges Departement, zuständiges Amt, Datum der Verabschiedung der Botschaft, gegebenenfalls Datum der Verabschiedung der Vorlage durch das Parlament sowie Datum des Inkrafttretens.
- **Weitere Angaben zur Folgenabschätzung:** Allgemeine Angaben wie etwa Umfang des Kapitels „Auswirkungen“, Angaben zur Darstellung der Auswirkungen in anderen Botschaftskapiteln, Angaben zu den bei der Folgenabschätzung verwendeten Instrumenten, Angaben zu weiteren Quellen zur Folgenabschätzung, Angaben zu den verwendeten Methoden sowie frühere, im erläuternden Bericht zur Vernehmlassung gemachte Angaben zur Folgenabschätzung.

Eintragungen in Zahlenform: Um eine spätere quantitative Zusammenfassung der Angaben im Rahmen eines Punktesystems zu ermöglichen, müssen die einzelnen Eintragungen in Zahlenform erfolgen. Dies gilt sowohl für die Einträge zur Anzahl oder zum Umfang bestimmter Angaben, wie auch für Einträge zum Vorhandensein bzw. Fehlen bestimmter Elemente (letztere wurden codiert mit den Zahlen 1 bzw. 0). Zusätzlich war es allerdings möglich, zu den einzelnen Arten von Auswirkungen im Analyseraster Bemerkungen in Textform einzufügen (z.B. zur Angabe der in der Botschaft identifizierten betroffenen Gruppen).

Gewichtung der Kriterien: Im Hinblick auf eine sinnvolle Addition der Einträge müssen die einzelnen Kriterien gewichtet werden, um deren Bedeutung besser abzubilden (Multiplikation der Punktzahl mit einem Gewichtungsfaktor vor der Addition der Punktzahlen). Die einzelnen Gewichtungsfaktoren im Zusammenhang mit der Erhebung der formellen und substantiellen Qualität der Angaben zu den Auswirkungen werden weiter unten in tabellarischer Form aufgeführt. Daraus geht hervor, dass beim Umfang der gemachten Angaben jeweils die Anzahl Zeilen mit dem Gewichtungsfaktor 0,1 multipliziert werden. Bei der Art der Aussagen wird die Anzahl der monetarisierten Aussagen mit dem Gewichtungsfaktor 3 multipliziert, die Anzahl der quantitativen Aussagen mit dem Gewichtungsfaktor 2 und die Anzahl der qualitativen Aussagen mit dem Gewichtungsfaktor 1.

Addition mittels Punktesystem zu Gesamtindikator: Die in den einzelnen Bereichen erreichten Punktzahlen werden mit dem jeweiligen Gewichtungsfaktor multipliziert. Danach erfolgt die stufenweise Addition der Punktzahlen zu einzelnen Teilbereichen (z.B. substantielle Qualität der Angaben zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen). Daraus ergibt sich eine Punktzahl für die formelle und substantielle Qualität der Angaben im Kapitel zu den Auswirkungen sowie eine weitere Punktzahl für die Qualität weiterer Angaben zur Folgenabschätzung.⁸ Diese beiden Punktzahlen wurden zu einem Gesamtindikator mit der Gesamtpunktzahl für jede Botschaft addiert.

⁸ Bei der Addition zur Qualität weiterer Angaben zur Folgenabschätzung wurden nur die folgenden drei Teilbereiche berücksichtigt: Angaben zu den verwendeten Instrumenten der Folgenabschätzung, Angaben zu anderen Quellen zur Darstellung der Auswirkungen, Angaben zu den verwendeten Methoden. Gewichtungsfaktor = 1 für alle drei Teilbereiche.

Angaben zu den Auswirkungen

Die zur Erfassung der Angaben zu den Auswirkungen verwendete Tabelle erlaubte es, die „formelle“ und „substantielle“ Qualität der Aussagen zu einzelnen Arten von Auswirkungen systematisch und möglichst objektiv zu erfassen. Dazu wurden in den Tabellenzeilen die berücksichtigten Arten von Auswirkungen (z.B. finanzielle Auswirkungen auf den Bund) aufgeführt, während in den Tabellenspalten Kriterien zur „formellen“ und „substantiellen“ Qualität aufgeführt wurden.

Berücksichtigte Arten von Auswirkungen (Tabellenzeilen)

Im Analyseraster berücksichtigt werden jene Arten von Auswirkungen, welche gemäss Botschaftsleitfaden dargestellt werden sollen. Die nachfolgende Tabelle führt diese auf (einschliesslich Angabe der entsprechenden Ziffer gemäss Botschaftsleitfaden). Zu beachten ist, dass die Auswirkungen auf die Gesellschaft sowie auf die Umwelt erst gemäss dem revidierten Botschaftsleitfaden von 2012 als eigenständige Abschnitte vorgesehen sind. Zuvor wurden diese Aspekte im Abschnitt „Andere Auswirkungen“ behandelt. Die im Analyseraster als Unterkriterium aufgeführten „Alternativen“ bzw. deren Auswirkungen wurden gemäss Botschaftsleitfaden bis 2012 jeweils im Botschaftsabschnitt über die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft behandelt. Da diese Alternativen alle Arten von Auswirkungen betreffen können, wurden die daraus resultierenden Angaben bzw. Punktzahlen bei der Aggregation der Resultate generell nicht den Auswirkungen auf die Volkswirtschaft zugerechnet.

Bereich / Kriterium	Art der Auswirkung / Unterkriterium
3.1 Auswirkungen auf den Bund	<ul style="list-style-type: none"> - Finanzielle Auswirkungen - Personelle Auswirkungen
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	<ul style="list-style-type: none"> - Kantone - Gemeinden - Urbane Zentren, Agglomerationen, Berggebiete
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> - Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen (inkl. Gruppenumfang) - Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft
3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft	<ul style="list-style-type: none"> - Gesundheit und Sicherheit - Bildung - Kultur - Gleichberechtigung - Solidarität zwischen Generationen
3.5 Auswirkungen auf die Umwelt	<ul style="list-style-type: none"> - Landschaft und Artenvielfalt - Ressourcenverbrauch - Belastung Umwelt und Menschen - Risiken von Umweltkatastrophen
3.6 Andere Auswirkungen	<ul style="list-style-type: none"> - z.B. Auswirkungen auf die Aussenpolitik



Kriterien zur formellen Qualität – Vorhandensein bestimmter Elemente (Tabellenspalten)

Die „formelle“ Qualität bezieht sich auf das grundsätzliche Vorhandensein von Aussagen zu den oben identifizierten einzelnen Arten von Auswirkungen. Die nachfolgende Tabelle führt die entsprechenden Kriterien und Gewichtungsfaktoren auf. Da bei der formellen Qualität nur das Vorhandensein von Elementen geprüft wird, enthalten die entsprechenden Zellen nur Ja-Nein-Angaben (codiert mit den Zahlen 0 bzw. 1). Eine Ausnahme sind die Angaben zum Umfang der Angaben (gemessen in Zeilen).

Kriterien zur formellen Qualität in Bezug auf die einzelnen Arten von Auswirkungen (Vorhandensein bestimmter Elemente)	Gewichtungsfaktor
- Auswirkung wird erwähnt (ja/nein) (z.B. finanzielle Auswirkungen auf den Bund)	1
- Auswirkung wird in einem separaten Abschnitt behandelt (ja/nein) (z.B. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft)	1
- Vorhandensein einer Aussage, dass keine Auswirkungen zu erwarten sind (ja/nein)	1
- Vorhandensein einer Aussage, dass Auswirkungen nicht vorhersagbar sind (ja/nein)	1
- Vorhandensein eines Verweises auf andere Kapitel der Botschaft (ja/nein)	1
- Vorhandensein entsprechender Angaben ausserhalb des Kapitels „Auswirkungen“ (ja/nein)	1
- Umfang der gemachten Angaben (Anzahl Zeilen)	0,1

Kriterien zur substantiellen Qualität – Art der Angaben zu den Auswirkungen (Tabellenspalten)

Die „substantielle“ Qualität geht über die formelle Qualität hinaus. Hier wird nicht berücksichtigt, ob Angaben gemacht werden, sondern welche Arten von Angaben das gegebenenfalls sind (qualitative oder quantitative Angaben, Aussagen zu Kosten und Nutzen). Dabei wird jeweils gezählt, wie viele entsprechende Aussagen in jeder Kategorie gemacht werden. Die nachfolgende Tabelle führt die einzelnen verwendeten Kriterien auf. Auch die verwendeten Gewichtungsfaktoren werden wiederum angegeben. Die möglichst einfach gehaltenen Gewichtungsfaktoren wurden so gewählt, dass besonders wichtige und wünschenswerte Elemente stärker gewichtet wurden und dass die einzelnen Kriterien innerhalb der Schlussresultate ein jeweils angemessenes Gewicht erhalten.⁹

⁹ Auf angemessene Gewichtungen musste besonders bei den Kriterien zur substantiellen Qualität geachtet werden, weil die mögliche Punktzahl mit einer nach oben offenen Skala (Anzahl der Aussagen) erhoben wurde. Ein übermässiges Gewicht aufgrund von sehr hohen Einzelwerten bei der nach oben offenen Skala kann zu Verzerrungen bei den Gesamtergebnissen führen. Aus diesem Grund mussten nach Abschluss der Datenerhebung die Gewichtungsfaktoren nochmals überprüft und angepasst werden. Dies führte zum Ausschluss einer Botschaft, welche einen statistischen Ausreisser darstellte (vgl. dazu die detaillierten Angaben zur Bereinigung der Stichprobe im Abschnitt zur Fallauswahl weiter oben).

Art der Angaben zu den Auswirkungen	Kriterien	Gewichtungsfaktor
Qualitative bzw. quantitative Aussagen	- Anzahl qualitative Aussagen	1
	- Anzahl quantitative Aussagen	2
	- Anzahl monetarisierte Aussagen (Frankenbeträge)	3
Aussagen zu Kosten und Nutzen	- Anzahl Aussagen zu Nutzen und positiven Auswirkungen	2
	- Anzahl Aussagen zu Kosten und negativen Auswirkungen	2
	- Anzahl Aussagen zu Kosten-Nutzen-Verhältnis	3



Tabelle 1: Analyseraster für die Angaben zu den Auswirkungen in einzelnen Botschaften (mit Beispiel Botschaft Nr. 11)

Bereich / Kriterium	Unterkriterium	Qualität der Angaben zu einzelnen Bereichen																			
		Formelle Qualität								Substantielle Qualität											
										Qual. & Quant. Aussagen			Aussagen Kosten & Nutzen					Total Subst. Qualität		Gesamttotal Qualität (form. & subst.)	
		Begriff erwähnt	Separater Abschnitt	Keine Auswirkungen	Auswirk. nicht vorhersagbar	Verweis auf andere Kap.	Angaben ausserh. Kap.	Subtotal Form. Qualität (gew.)	Umfang Angaben	Total Form. Qual. inkl. Umf. (gew.)	Qualitative Aussagen	Quantitative Aussagen	Monetarisierete Aussagen	Subtotal qual. & quant. Aussagen	Nutzen / pos. Auswirk.	Kosten / neg. Auswirk.	Kosten-Nutzen Verhältnis	Subtotal Aussagen K & N	Total Subst. Qualität		Gesamttotal Qualität (form. & subst.)
		ja/nein	ja/nein	ja/nein	ja/nein	ja/nein	ja/nein	Summe	Zeilen	Summe	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Summe	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Summe	Summe	Summe	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Allgemeine / nicht zuteilbare Angaben	Thematisierung Auswirkungen allg.							0.0		0.0			0					0	0	0.0	
3.1 Bund	Finanzielle Auswirkungen						1	1.0		1.0	5		3	14	2	5		14	28	29.0	
	Personelle Auswirkungen			1			1	2.0		2.0	3	3	9	1	5		10	19	21.0		
	Andere Auswirkungen							0.0		0.0	3		3	1			2	5	5.0		
	Allgemeine / nicht zuteilbare Angaben	1	1					2.0	49	6.9	1		1				0	1	7.9		
3.2 Kantone und Gemeinden sowie urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	Kantone	1	1	1			1	4.0		4.0	7		7	1	3		8	15	19.0		
	Gemeinden	1	1					2.0		2.0			0				0	0	2.0		
	Urb. Zentren / Agglomer. / Berggebiete							0.0		0.0			0				0	0	0.0		
	Allgemeine / nicht zuteilbare Angaben							0.0	11	1.1			0				0	0	1.1		
3.3 Volkswirtschaft (RFA-Prüfpunkte)	Umfang betroffene Gruppen							0.0		0.0			0				0	0	0.0		
	Auswirkungen auf Betroffene	1	1		1	1	1	5.0	115	16.5	13		13	10		1	23	36	52.5		
	Gesamtwirtschaft	1	1		1	1	1	4.0	118	15.8	24	1	4	38	11	1	24	62	77.8		
	Alternativen	1	1		1	1		4.0		4.0	6		6	2	3		10	16	20.0		
	Allgemeine / nicht zuteilbare Angaben	1	1			1		3.0		3.0	2	3	2	14	5		10	24	27.0		
3.4 Gesellschaft	Gesundheit und Sicherheit						1	1.0		1.0	1		1			1	3	4	5.0		
	Bildung							0.0		0.0			0				0	0	0.0		
	Kultur							0.0		0.0			0				0	0	0.0		
	Gleichberechtigung							0.0		0.0			0				0	0	0.0		
	Solidarität zwischen Generationen							0.0		0.0			0				0	0	0.0		
	Allgemeine / nicht zuteilbare Angaben							0.0		0.0	1		1				0	1	1.0		
3.5 Umwelt	Landschaften und Artenvielfalt							0.0		0.0			0				0	0	0.0		
	Verbrauch Ressourcen							0.0		0.0			0				0	0	0.0		
	Belastung Umwelt und Menschen	1	1	1				3.0		3.0	2		2				0	2	5.0		
	Risiken Umweltkatastrophen							0.0		0.0			0				0	0	0.0		
	Allgemeine / nicht zuteilbare Angaben							0.0	16	1.6			0				0	0	1.6		
3.6 Andere Auswirkungen	Auswirkung 1						1	1.0		1.0	1		1				0	1	2.0		
	Auswirkung 2			1			1	2.0		2.0	1		1				0	1	3.0		
	Auswirkung 3							0.0		0.0			0				0	0	0.0		
	Allgemeine / nicht zuteilbare Angaben							0.0		0.0			0				0	0	0.0		
Aggregation der Angaben	Max. mögliche Punktzahl	28	28	28	28	28	28	168	unlimit.	unlimit.	unlimit.	unlimit.	unlimit.	unlimit.	unlimit.	unlimit.	unlimit.	unlimit.	unlimit.	unlimit.	
	Summe der Zahlenangaben	8	8	4	3	3	8	34	309	65	70	7	9	111	32	17	2	104	215	280	
	Gewichtung	1	1	1	1	1	1	0	0.1	0	1	2	3	0	2	2	3	0	0	0	
	Punkte nach Gewichtung	8	8	4	3	3	8	34	31	65	70	14	27	111	64	34	6	104	215	280	

2.1.4 Beurteilungskriterien

Dieser Schritt beinhaltet die Festlegung von Minimalanforderungen zur Art und zum Umfang der Angaben zu den Auswirkungen, abgestuft nach der Bedeutung der Botschaften bzw. ihrer potentiellen Auswirkungen.

Umfang und Art der Folgenabschätzungen: Das oben vorgestellte Analyseraster erlaubt es, die in den einzelnen Botschaften gemachten Angaben zur Folgenabschätzung zu erheben und im Rahmen eines Punktesystems zusammenzufassen. Damit werden vergleichende Aussagen zum Umfang und zur Art der Folgenabschätzungen über verschiedene Botschaften hinweg möglich.

Angemessenheit der Folgenabschätzungen: Ein Urteil darüber, ob die Folgenabschätzungen zu einzelnen Botschaften angemessen waren, ist damit aber noch nicht unbedingt möglich. Die Tragweite der möglichen Auswirkungen der Vorlagen unterscheidet sich bei den einzelnen Botschaften mitunter stark. Damit unterscheiden sich auch die Notwendigkeit und der Umfang der Folgenabschätzung und der Darstellung der Auswirkungen in den entsprechenden Botschaften. Die Anforderungen an die Folgenabschätzung können bei einer punktuellen Gesetzesrevision ohne grössere erwartete Auswirkungen nicht die gleichen sein wie bei einer umfangreichen Totalrevision mit potentiell weitreichenden finanziellen, wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Auswirkungen. Wenn beurteilt werden soll ob eine Folgenabschätzung angemessen war, müssen daher nach Bedeutungsstufe differenzierte Anforderungen festgelegt werden, welche die Notwendigkeit der Folgenabschätzung bei den einzelnen Botschaften berücksichtigen.

Minimalanforderungen für Botschaften und einzelne Arten von Auswirkungen: Die EFK hat zu diesem Zweck Minimalanforderungen für die Darstellung der Auswirkungen pro Botschaft insgesamt sowie für die Darstellung einzelner Arten von Auswirkungen (z.B. auf den Bund, auf die Volkswirtschaft) definiert. Diese Minimalanforderungen stützen sich ab auf das weiter oben vorgestellte Analyseraster mit seinem Punktesystem.

Differenzierung der Minimalanforderungen nach Bedeutung: Die Minimalanforderungen hinsichtlich der zu erreichenden Punktzahlen werden differenziert nach der Bedeutung der Botschaft insgesamt sowie nach der Bedeutung der einzelnen Arten von Auswirkungen (Bedeutung = hoch / mittel / gering). Die Bedeutung ergibt sich aus der geschätzten möglichen Tragweite der Auswirkungen insgesamt bzw. in den entsprechenden Teilbereichen.

Interpretation der Minimalanforderungen: Die von der EFK definierten Minimalanforderungen sind als das absolute Minimum an Angaben zu interpretieren, welche für die jeweilige Bedeutungsstufe zwingend erwartet werden müssen. Die Erfüllung dieser Minimalanforderungen ist als eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für eine angemessene Folgenabschätzung zu verstehen: Bei Botschaften, welche die Minimalanforderungen nicht erfüllen, sind die Angaben mit grosser Sicherheit nicht angemessen. Wenn Botschaften die Minimalanforderungen erfüllen, ist es möglich, aber noch nicht sicher, dass die Angaben tatsächlich angemessen sind.

Ableitung der Schwellenwerte zu den Minimalanforderungen: Die EFK hat die nach Bedeutung differenzierten Minimalanforderungen für Botschaften insgesamt sowie für einzelne Arten von Auswirkungen direkt mit Hilfe des verwendeten Analyserasters abgeleitet. Sie musste dazu die Frage beantworten, welche Angaben und damit welche Punktzahlen mindestens erwartet werden können bei Botschaften bzw. Auswirkungen von hoher, mittlerer und geringer Tragweite. Das Resultat dieser

Überlegungen waren drei Schwellenwerte für Botschaften insgesamt (je ein Schwellenwert für hohe, mittlere und geringe Tragweite) sowie 15 Schwellenwerte für fünf Arten von Auswirkungen und jeweils drei Bedeutungsstufen (je ein Schwellenwert für hohe, mittlere und geringe Tragweite; jeweils für die Auswirkungen auf den Bund, auf Kantone und Gemeinden, auf die Volkswirtschaft, auf die Gesellschaft und auf die Umwelt). Diese Schwellenwerte finden sich in der untenstehenden Tabelle. Dabei ist zu beachten: Der Schwellenwert für die Botschaft insgesamt wurde separat abgeleitet und entspricht nicht der Summe der Schwellenwerte zu den einzelnen Arten von Auswirkungen.¹⁰

Bedeutung der möglichen Auswirkungen		Schwellenwerte: Minimal erforderliche Punktzahl					
		Total * Botschaft insgesamt	Nach einzelnen Arten von Auswirkungen				
			Bund	Kantone / Gemeinden	Volkswirt- schaft	Gesell- schaft	Umwelt
1	Geringe Bedeutung	30	8	5	6	5	5
2	Mittlere Bedeutung	50	16	14	18	15	15
3	Hohe Bedeutung	80	24	22	29	25	25

* Total ergibt sich nicht aus der Summe der Schwellenwerte zu den einzelnen Arten von Auswirkungen. Vgl. dazu die Erläuterungen im Haupttext.

Bedeutung der Botschaften insgesamt und nach Art der Auswirkungen: Mithilfe dieser insgesamt 18 Schwellenwerte und der erreichten Punktzahlen der einzelnen Botschaften (vgl. Angaben zum Analyseraster weiter oben) kann nun die Angemessenheit der Folgenabschätzung insgesamt sowie für einzelne Arten von Auswirkungen abgeschätzt werden. Die Bedeutung der möglichen Auswirkungen wird dabei jeweils mitberücksichtigt. Dies bedingt allerdings eine Abschätzung der Tragweite der möglichen Auswirkungen für jede untersuchte Botschaft insgesamt sowie nach den erwähnten fünf Arten von Auswirkungen. Diese Abschätzung wird weiter unten im Abschnitt zur Datenerhebung behandelt.

2.1.5 Datenerhebung

Dieser Schritt beinhaltet die systematische Erhebung der Art und des Umfangs der in den einzelnen Botschaften gemachten Angaben mit Hilfe des Analyserasters. Zusätzlich enthält er auch eine Abschätzung der Bedeutung der potentiellen Auswirkungen der Botschaft insgesamt und nach einzelnen Arten von Auswirkungen. Diese dient als Grundlage für die spätere Beurteilung der Angemessenheit der Folgenabschätzung.

Erhebung der Angaben zur Folgenabschätzung im Rahmen der Botschaften

Ziel: Die Datenerhebung hatte zum Ziel, die in den einzelnen Botschaften gemachten Angaben zur Folgenabschätzung mit Hilfe des weiter oben vorgestellten Excel-Analyserasters möglichst systematisch, nachvollziehbar und verlässlich zu erfassen. Die Daten zu den untersuchten Botschaften

¹⁰ Dies ergibt sich aus der Feststellung, dass beispielsweise bei einer Botschaft mit insgesamt hoher Bedeutung nicht zwingend auch alle einzelnen Arten von Auswirkungen von hoher Bedeutung sein müssen. So muss etwa eine Botschaft von hoher volkswirtschaftlicher Bedeutung nicht zwingend auch bedeutsame Umweltwirkungen haben, um insgesamt als bedeutsame Botschaft eingestuft zu werden.

wurden zu diesem Zweck in ein Excel-Dokument mit je einem Excel-Arbeitsblatt für jede Botschaft eingetragen. Die summierten Punktzahlen für die formelle und substantielle Qualität der Folgenabschätzung zu einzelne Arten von Auswirkungen sowie zur einzelnen Botschaft insgesamt wurden im Rahmen des Analyserasters automatisch berechnet.

Textanalyse mit Hilfe einer Spezialsoftware: Die Analyse der Botschaften erfolgte mit der Software MAXQDA, einem Programm zur computergestützten qualitativen Daten- und Textanalyse. Mit Hilfe dieses Programms wurden die Angaben zu den Auswirkungen in den einzelnen Botschaften codiert. Dabei können einzelne Textstellen mit einem oder mehreren Codes markiert werden. Nach der Vergabe der Codes in allen untersuchten Texten können die Resultate nach den einzelnen Codes ausgewertet werden. Der Vorteil dieser Methodik besteht auch in der Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit der Resultate. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Codierung primär von einer einzelnen Person vorgenommen wurde, wie dies bei der vorliegenden Untersuchung der Fall war.

Vorgehen bei der Codierung: Grundlage für die Codierung war der verwendete Excel-Analyserahmen. Als Codes wurden die einzelnen berücksichtigten Arten von Auswirkungen (Zeilen der Excel-Tabelle) und die verwendeten Kriterien zur formellen und substantiellen Qualität (Spalten der Excel-Tabelle) benutzt. Dies erlaubte insbesondere die erforderliche Auszählung der Aussagen zur substantiellen Qualität in den einzelnen Botschaften. Wenn in einer Botschaft beispielsweise fünf Stellen mit quantitativen Aussagen zu den Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft gefunden und codiert wurden, können diese Textstellen von MAXQDA zusammen aufgeführt und automatisch ausgezählt werden.

Berücksichtigung der einzelnen Teile der Botschaft: Bei der Datenerhebung zu den einzelnen Botschaften wurde in einem ersten Schritt die Übersicht zu Beginn der Botschaft sowie das Kapitel zu den Auswirkungen berücksichtigt und mit Codes versehen. In einem zweiten Schritt wurden im Rest der Botschaft mit Hilfe einer Reihe von Suchbegriffen weitere Textstellen zu den Auswirkungen gesucht und berücksichtigt.¹¹

Umgang mit Wiederholungen: Sich wiederholende Aussagen wurden nur einmal gezählt. Damit wurde sichergestellt, dass primär der Gehalt der Argumentation gewichtet wurde. Dies betraf die Datenerhebung zur substantiellen Qualität der Angaben.

Dokumentation des Vorgehens: Das detaillierte Vorgehen bei der Codierung generell sowie in Bezug auf einzelne Kriterien wurde in einem Anhang zum Excel-Analyseraster sowie in einem separaten Arbeitspapier zur Beschreibung der Textanalyse genauer festgehalten.

Abschätzung der Bedeutung der Botschaften

Bedeutung der Botschaften insgesamt: Die Bedeutung der Botschaften wurde mit Hilfe von zwei Kriterien in die drei vorgesehenen Kategorien (hoch, mittel, gering) eingeordnet. Die beiden Kriterien waren:

- **Richtliniengeschäft:** Wird die Vorlage zur entsprechenden Botschaft vom Bundesrat als Richtliniengeschäft bezeichnet?

¹¹ Berücksichtigt wurden Textstellen von in der Regel jeweils etwa drei bis vier Zielen vor und nach Treffern zu den folgenden Suchbegriffen: *auswirk... / wirk... / folge... / konsequ... / effekt... / impact / nutzen / schaden / profitier...*



- **Finanzielle Auswirkungen:** Werden die finanziellen Auswirkungen und / oder die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft als stark eingestuft?¹²

Die Bedeutung der Vorlagen bzw. der dazugehörigen Botschaften wurde mit Hilfe dieser beiden Kriterien wie folgt eingestuft (vgl. dazu auch die untenstehende grafische Darstellung):

- **Hohe Bedeutung (3):** Richtliniengeschäft *und* starke finanzielle Auswirkungen (beide Kriterien erfüllt)
- **Mittlere Bedeutung (2):** *Entweder* Richtliniengeschäft *oder* hohes Finanzvolumen (eines der beiden Kriterien erfüllt)
- **Geringe Bedeutung (1):** *Weder* Richtliniengeschäft *noch* hohes Finanzvolumen (keines der beiden Kriterien erfüllt)

		Richtliniengeschäft	
		Ja	Nein
Finanzielle Auswirkungen	Stark	3	2
	Gering	2	1

Bedeutung der Botschaften nach Arten von Auswirkungen: Um bei jeder Botschaft die möglichen Tragweite der einzelnen Arten von Auswirkungen (auf den Bund, auf die Volkswirtschaft, etc.) einzustufen, musste ein anderer Weg gegangen werden. Die Einstufung in die drei Kategorien (hohe, mittlere, geringe Bedeutung) wurde von zwei Personen unabhängig voneinander vorgenommen und danach abgeglichen. Grundlage dafür waren die Botschaften selbst. Dabei wurde primär die Übersicht zu Beginn der Botschaft sowie das Kapitel zu den Auswirkungen berücksichtigt.

2.1.6 Datenauswertung

In diesem Schritt werden die registrierten Angaben für alle Botschaften zusammen aggregiert. Die Resultate zur Art und zum Umfang der gemachten Angaben werden mit Hilfe der beschreibenden Statistik tabellarisch oder grafisch dargestellt.

Datenaggregation: Die Aggregation der Daten zu jeder Botschaft erfolgte im Rahmen des Excel-Analyserasters automatisch durch die Addition der entsprechenden gewichteten Punkte. Die Aggregation der Daten über alle Botschaften hinweg erfolgte durch die Addition der entsprechenden Punkte zu allen Botschaften (Excel-Arbeitsblättern) mit Hilfe eines Excel-Makros.

Datenanalyse: Die Analyse der auf diese Weise für alle Botschaften aggregierten Daten erfolgte mit Hilfe des Statistikprogramms SPSS sowie mit Hilfe von Excel. Dabei wurden einfache beschreibende

¹² Die finanziellen Auswirkungen wurden von der EFK als stark eingestuft, wenn die finanziellen Auswirkungen auf Bund und Kantone und / oder die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft auf Grundlage der Angaben in der Botschaft auf insgesamt über 50 Mio. Franken eingeschätzt wurden.

Statistiken erstellt. Die einzelnen Arten von Auswertungen werden im Abschnitt „Überblick zur Darstellung der Resultate“ vorgestellt, die entsprechenden Resultate in den darauffolgenden Abschnitten.

2.1.7 Beurteilung

Dieser Schritt prüft, ob die Minimalanforderungen für die Angaben zu den Auswirkungen bei den einzelnen Botschaften erfüllt wurden. Die Prüfung erfolgt insgesamt pro Botschaft sowie jeweils für einzelne Arten von Auswirkungen.

Der letzte Schritt der Inhaltsanalyse bestand in der Beantwortung der Frage, ob und wie weit die einzelnen Botschaften minimale Anforderungen zur Darstellung der Auswirkungen erfüllen. Die Beantwortung dieser Frage beruhte einerseits auf den erhobenen Daten zur Qualität und zur Bedeutung der einzelnen Botschaften, und andererseits auf den von der EFK erarbeiteten Schwellenwerten. Konkret wurde geprüft, ob die von den einzelnen Botschaften erreichten Punktzahlen (insgesamt sowie für die fünf wichtigsten Arten von Auswirkungen gemäss Botschaftsleitfaden) die nach der Bedeutung der möglichen Auswirkungen abgestuften entsprechenden Schwellenwerte erreichten oder nicht. Die Resultate dieser Beurteilung werden primär im Hauptteil des Berichts vorgestellt.

2.2 Überblick zur Darstellung der Resultate

Die Präsentation der Resultate erfolgt in vier Schritten. Die vier Schritte beinhalten (1) Resultate zur Gesamtheit der Botschaften, (2) Resultate nach Arten von Auswirkungen, (3) Resultate nach ausgewählten Kategorien von Botschaften sowie (4) eine Beurteilung der Angemessenheit der Angaben anhand von Minimalstandards. Da dieser wichtige letzte Schritt wie oben erwähnt im Wesentlichen direkt im Hauptteil des Berichts dargestellt wird, enthält der vorliegende Anhang lediglich einen Überblick der entsprechenden Resultate. Die aus den hier vorgestellten Resultaten abgeleiteten Feststellungen und Beurteilungen finden sich generell nicht in diesem Anhang, sondern im Hauptteil des Berichts.

Resultate zur Gesamtheit der Botschaften: In einem ersten Schritt werden Gesamt- und Durchschnittswerte zur Gesamtheit aller 50 untersuchten Botschaften dargestellt. Berücksichtigt werden dabei die Gesamtpunktzahlen zur Qualität der Folgenabschätzung, die Punktzahlen für die formelle und substantielle Qualität sowie die Anzahl Aussagen zu den untersuchten Teilaspekten der substantiellen Qualität (qualitative, quantitative und monetäre Aussagen; Aussagen zu Kosten, Nutzen und Kosten-Nutzen-Verhältnis).

Resultate nach Arten von Auswirkungen: Im zweiten Schritt werden die Resultate nach den berücksichtigten Arten von Auswirkungen gemäss Botschaftsleitfaden präsentiert (Auswirkungen auf Bund, Kantone, Volkswirtschaft, etc.). Dabei berücksichtigt werden die Resultate zur Existenz bestimmter Angaben (formelle Qualität) sowie zur Anzahl bestimmter Arten von Aussagen (substantielle Qualität). Diese Resultate beziehen sich auf die Gesamtheit der untersuchten Botschaften. Es wird demnach hier noch nicht differenziert nach verschiedenen Kategorien von Botschaften. Dargestellt werden einerseits die *Anzahl der Angaben* insgesamt und andererseits die *Anzahl bzw. der Anteil der Botschaften*, welche bestimmte Arten von Angaben enthalten. Mit diesem zweiten Schritt soll eine Bestandaufnahme zur aktuellen Praxis gemacht werden.

Resultate nach ausgewählten Kategorien von Botschaften: Im dritten Schritt werden die Resultate nach ausgewählten Kategorien von Botschaften präsentiert. Dabei werden die Botschaften jeweils nach maximal sechs Kriterien unterteilt: (1) Umfang der Botschaft, (2) zuständiges Departement bzw. Amt, (3) Jahr der Verabschiedung, (4) finanzielle Bedeutung, (5) Politikbereich sowie (6) Politikmodus. Dargestellt werden zunächst die Gesamtpunktzahlen sowie die Punktzahlen zur substantiellen und formellen Qualität. Danach folgen detailliertere Resultate zur substantiellen Qualität (Anzahl der qualitativen, quantitativen und monetären Angaben sowie punktuell auch Anzahl der Angaben zu Kosten und Nutzen). Mit diesem Schritt sollen mögliche Einflussfaktoren für die Qualität der Folgenabschätzung identifiziert und gute Praktiken aufgezeigt und gefördert werden.

Beurteilung der Angemessenheit der Angaben anhand von Minimalstandards: Im vierten und letzten Schritt wird geprüft, inwieweit die Angaben zu den Auswirkungen bei den untersuchten Botschaften die von der EFK entwickelten Mindeststandards erfüllen. Dabei werden die Angaben insgesamt, aber auch die Angaben zu einzelnen Arten von Auswirkungen berücksichtigt. Die Mindeststandards wurden von der EFK differenziert festgelegt, und zwar nach der geschätzten Tragweite der möglichen Auswirkungen der Botschaft bzw. der entsprechenden Vorlage insgesamt sowie in Bezug auf einzelne Arten von Auswirkungen. Dieser Schritt erlaubt eine Beurteilung der aktuellen Praxis in Bezug auf die einzelnen Botschaften und die Identifikation von Fällen, bei denen die Folgenabschätzung gemäss diesem Test nicht angemessen war. Umgekehrt ist es auf dieser Basis noch nicht möglich, die Angaben in den übrigen Botschaften als angemessen zu klassifizieren. In diesem Anhang werden lediglich die Schlussresultate dieser Analyse im Überblick abgebildet, während die detaillierteren Resultate im Hauptteil des Berichts zu finden sind.

2.3 Resultate zur Gesamtheit der Botschaften

Einleitend werden nachfolgend einzelne Resultate zur Gesamtheit der Botschaften aufgeführt, bevor in den nächsten Abschnitten differenziertere Resultate (nach Arten von Auswirkungen und nach bestimmten Kategorien von Botschaften) präsentiert werden.

Gesamtpunktzahlen: Die im Rahmen der Inhaltsanalyse ermittelte Gesamtpunktzahl ist ein Indikator für die formelle und substantielle Qualität der Angaben zu den Auswirkungen, sowie für weitere Aspekte zur Qualität der Folgenabschätzung in Bezug auf einzelne Botschaften. Die Summe der ermittelten Gesamtpunktzahlen für alle 50 untersuchten Botschaften beträgt 6405 Punkte. Dies ergibt durchschnittlich 128 Punkte pro Botschaft. Bei einem Gesamtumfang aller Botschaften von 3352 Seiten und einem durchschnittlichen Umfang von 67 Seiten ergibt sich über alle 50 Botschaften hinweg eine durchschnittliche Punktzahl von 1,9 Punkten pro Seite einer Botschaft.

Punktzahlen für die formelle und substantielle Qualität: Von den insgesamt 6405 Punkten entfielen 5967 Punkte auf die Angaben zu den Auswirkungen und die übrigen 438 Punkte auf die berücksichtigten übrigen Aspekte zur Qualität der Folgenabschätzung.¹³ Von den 5967 Punkten für die Angaben zu den Auswirkungen entfielen 1572 Punkte auf die formelle Qualität (Existenz bestimmter Elemente) und 4395 Punkte auf die substantielle Qualität (Art der gemachten Angaben). Die durchschnittliche Punktzahl pro Botschaft war damit 31 Punkte für die formelle Qualität, 88 Punkte für die

¹³ Vgl. dazu die Ausführungen zu „Weitere Angaben zur Folgenabschätzung“ im Abschnitt „Vorgehen und Untersuchungsmethode“ (Unterabschnitt Analyseraster) weiter oben.

substantielle Qualität und 9 Punkte für die übrigen berücksichtigten Aspekte zur Qualität der Folgenabschätzung.

Substantielle Qualität – Anzahl qualitative, quantitative und monetäre Aussagen: Von insgesamt 1788 ermittelten Aussagen zu Auswirkungen in den 50 Botschaften waren 1335 qualitative Aussagen (75 %), 363 monetäre Aussagen (20 %) und 90 quantitative Aussagen (5 %).¹⁴ Pro Botschaft ergeben sich daraus durchschnittlich 26,7 qualitative Aussagen, 7,3 monetäre Aussagen und 1,8 quantitative Aussagen.

Substantielle Qualität – Aussagen zu Kosten und Nutzen: Insgesamt wurden in den 50 Botschaften 890 Aussagen zu Kosten und Nutzen ermittelt. Davon waren 424 Aussagen zu Nutzen bzw. positiven Auswirkungen, 455 Aussagen zu Kosten bzw. negativen Auswirkungen und 11 Aussagen zum Kosten-Nutzen-Verhältnis. Pro Botschaft ergibt dies 8,5 Aussagen zum Nutzen, 9,1 Aussagen zu den Kosten und 0,2 Aussagen zum Kosten-Nutzen-Verhältnis.

2.4 Resultate nach Arten von Auswirkungen

Die Resultate der Inhaltsanalyse zu den in den Botschaften enthaltenen Angaben nach Arten von Auswirkungen (auf Bund, Kantone, Volkswirtschaft, etc.) werden in drei Schritten präsentiert:

- **Gesamtresultate nach Art der Auswirkung:** Zunächst werden die gewichteten und addierten Punktzahlen bzw. die Anzahl Aussagen für die einzelnen Arten von Auswirkungen im Überblick in grafischer Form dargestellt. Gezeigt wird dabei die Summe der Punktzahlen bzw. Aussagen über alle Botschaften hinweg.
- **Anzahl der Angaben zu bestimmten Arten von Auswirkungen:** In einem zweiten Schritt wird detaillierter und in tabellarischer Form aufgezeigt, wie viele und welche Arten von Aussagen (qualitative, quantitative monetarisierte Aussagen; Aussagen zu Kosten und Nutzen) es in den Botschaften zu verschiedenen Arten von Auswirkungen gibt.
- **Anzahl der Botschaften mit bestimmten Arten von Angaben:** Schliesslich wird dargestellt, wie viele Botschaften bestimmte Arten von Angaben zu den verschiedenen Arten von Auswirkungen enthalten. Dabei werden in tabellarischer Form zunächst zusammengefasste und danach detaillierte Resultate zu den einzelnen Arten von Auswirkungen präsentiert.

2.4.1 Überblick zu Gesamtresultaten nach Art der Auswirkung

Wie hoch sind die Gesamtpunktzahlen sowie die Anzahl qualitativer, quantitativer und monetärer Aussagen zu den gemäss Botschaftsleitfaden darzustellenden Arten von Auswirkungen?

Gesamtpunktzahlen: Die nachfolgenden zwei Abbildungen zeigen die Punktzahl bzw. die entsprechenden Prozentanteile zu den ermittelten Angaben zu einzelnen Arten von Auswirkungen, wie sie gemäss Botschaftsleitfaden vorgesehen sind. Dabei ist festzuhalten, dass die Auswirkungen auf die

¹⁴ Nach der verwendeten Arbeitsdefinition der EFK beziehen sich quantitative Aussagen ausschliesslich auf physische Grössen und schliessen monetäre Aussagen (Aussagen zu Geldwerten) nicht mit ein.

Gesellschaft sowie auf die Umwelt gemäss Botschaftsleitfaden erst seit 2012 in je einem eigenständigen Abschnitt darzustellen sind. Bei den Punktzahlen handelt es sich um die Summe der Punkte für alle 50 untersuchten Botschaften zusammen. Es zeigt sich, dass drei Viertel der erzielten Punkte die Auswirkungen auf den Bund (41 %) und die Volkswirtschaft (34 %) betreffen. Eine mittlere Punktzahl erreicht die Darstellung der Auswirkungen auf die Kantone (14 %). Nur geringe Punktzahlen ergeben sich aufgrund der Darstellung der Auswirkungen auf die Gesellschaft (4 %) und auf die Umwelt (2 %) sowie aufgrund der Darstellung anderer Auswirkungen (4 %).

Abbildung 1: Punktzahl für Angaben nach Art der Auswirkungen (Summe aller Botschaften)

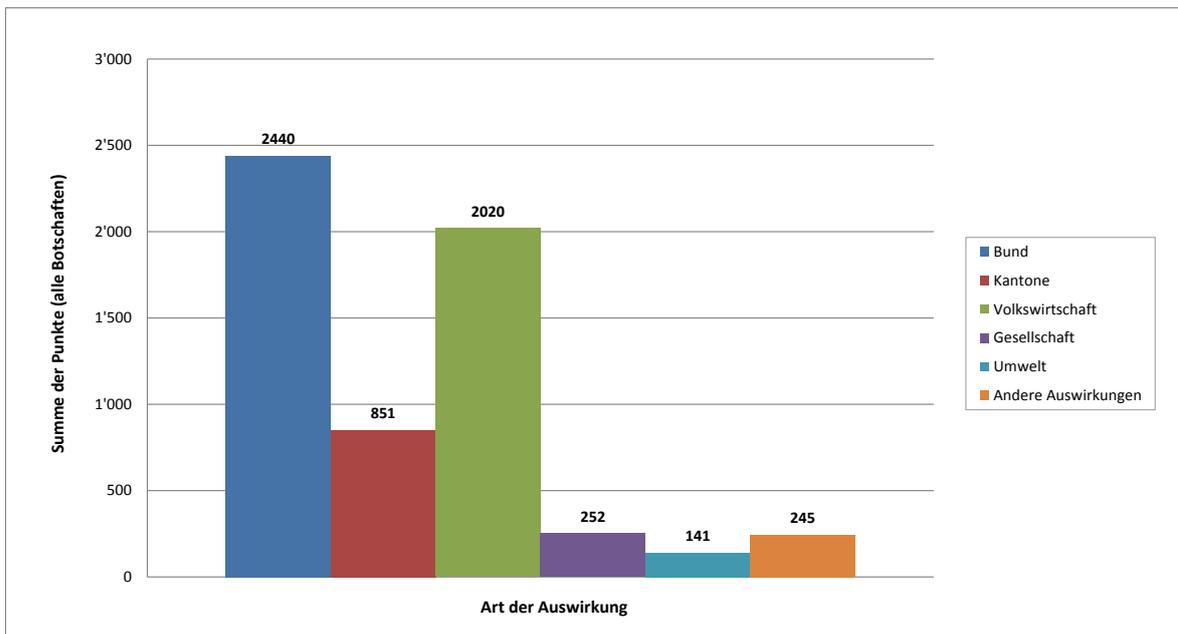
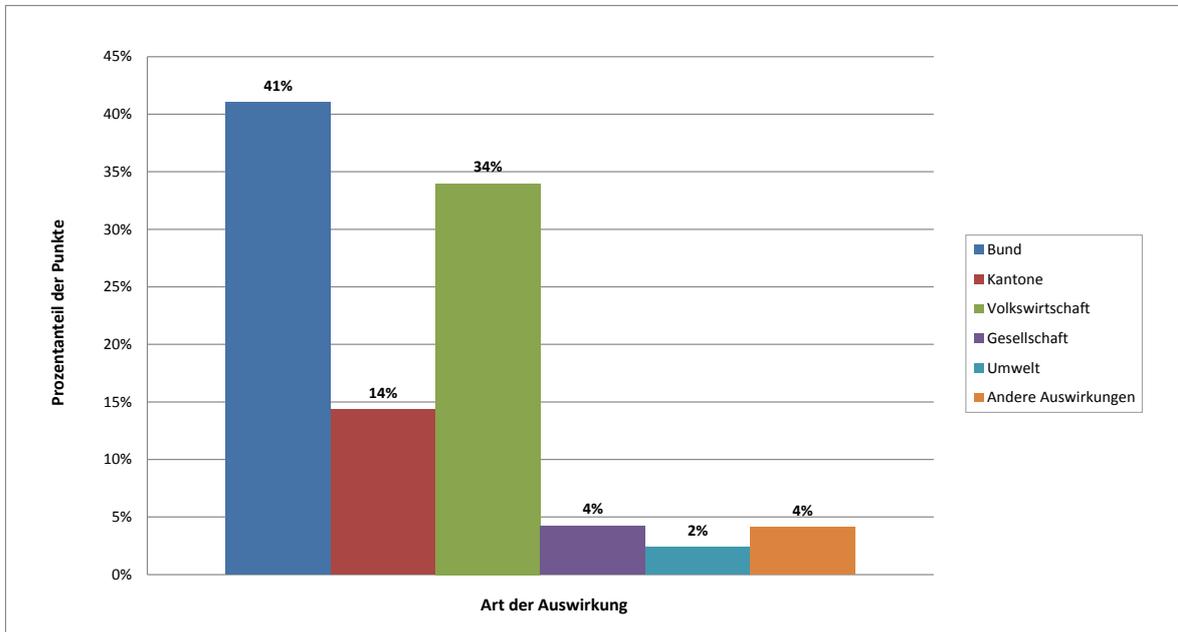


Abbildung 2: Punktzahl für Angaben nach Art der Auswirkungen (Prozentanteile)



Anzahl qualitative, quantitative und monetäre Aussagen: Die nächsten beiden Abbildungen zeigen die Anzahl der qualitativen, quantitativen und monetären Aussagen zu den einzelnen Arten von Auswirkungen insgesamt in allen 50 Botschaften bzw. im Durchschnitt pro Botschaft. Hier zeigt sich die Dominanz der qualitativen Aussagen sowie der Aussagen zum Bund und zur Volkswirtschaft. Die Aussagen zu den Kantonen kommen bei den qualitativen und den monetären Aussagen an dritter Stelle nach dem Bund und der Volkswirtschaft. Aussagen zu Gesellschaft und Umwelt sind bei den qualitativen Aussagen selten (mit durchschnittlich 1,4 bzw. 0,7 Aussagen pro Botschaft) und kommen bei den quantitativen und monetären Aussagen fast nicht bzw. überhaupt nicht vor. Zu den Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt konnte in den 50 untersuchten Botschaften keine einzige monetäre Aussage (!) ermittelt werden.



Abbildung 3: Anzahl qualitative, quantitative und monetäre Aussagen nach Art der Auswirkung (Total aller Botschaften)

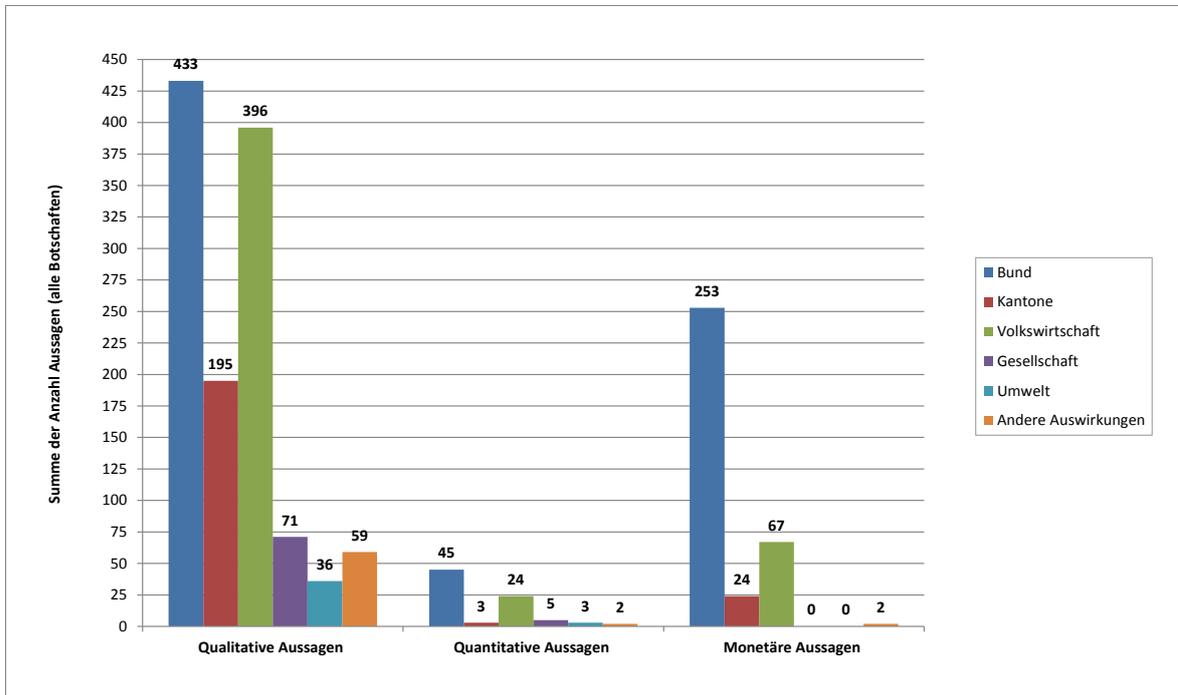
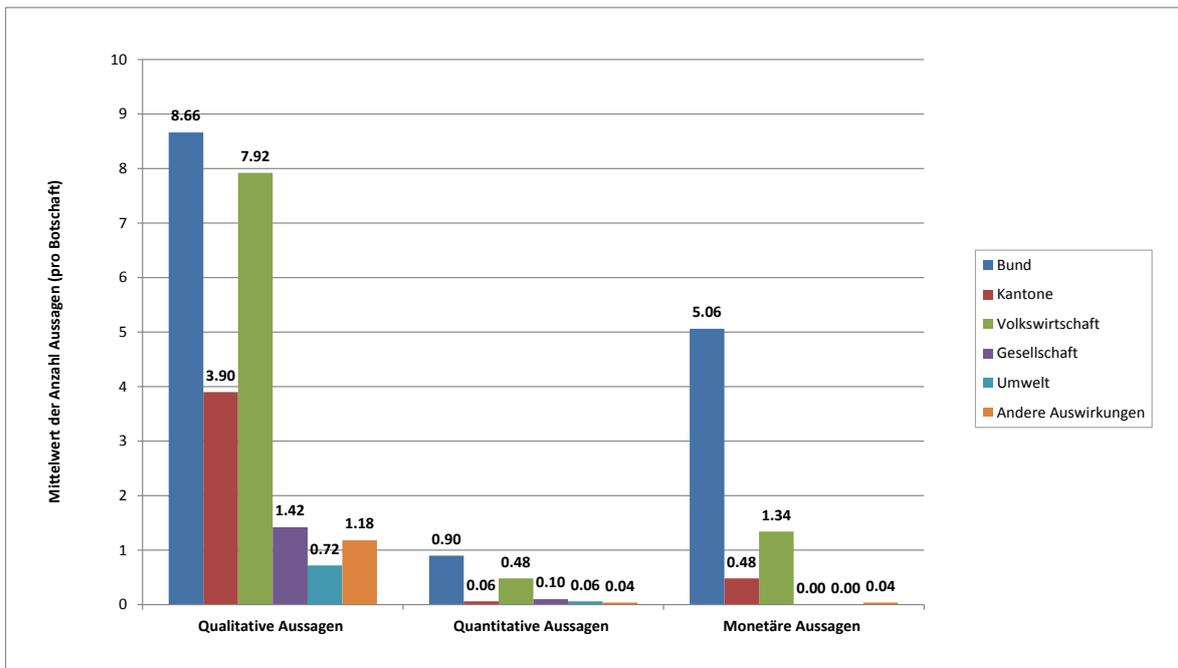
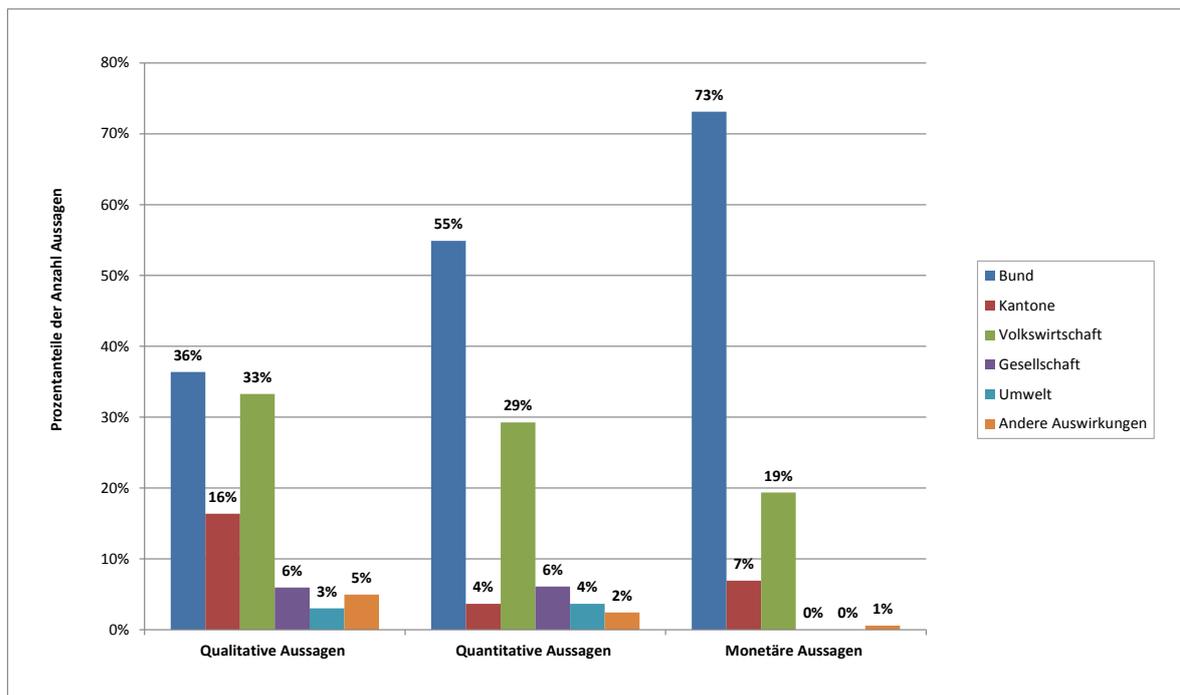


Abbildung 4: Anzahl qualitative, quantitative und monetäre Aussagen nach Art der Auswirkung (Mittelwerte pro Botschaft)



Anteile innerhalb der qualitativen, quantitativen und monetären Aussagen: Die folgende Abbildung stellt die Prozentanteile der Aussagen zu den einzelnen Arten von Auswirkungen innerhalb der qualitativen, quantitativen und monetären Aussagen dar. Beinahe drei Viertel der monetären Aussagen bezieht sich allein auf den Bund (73 %), während sich die übrigen monetären Aussagen praktisch ausschliesslich auf die Volkswirtschaft (19 %) und auf die Kantone (7 %) beziehen. Bei den quantitativen Aussagen ergibt sich ein ähnliches Bild, bei dem die Unterschiede allerdings etwas weniger extrem ausgeprägt sind. Auch hier dominieren Aussagen zum Bund (55 %), gefolgt von Aussagen zur Volkswirtschaft (29 %). Aussagen zu Kantonen (4 %) spielen eine ebenso marginale Rolle wie die Aussagen zu Gesellschaft (6 %) und zur Umwelt (4 %). Trotz verbleibenden grossen Unterschieden nochmals eine Stufe ausgeglichener sind die Resultate zu den qualitativen Aussagen. Etwas mehr als zwei Drittel der Aussagen betreffen hier den Bund (36 %) oder die Volkswirtschaft (33 %). Gut die Hälfte der verbleibenden qualitativen Aussagen betreffen die Kantone (16 %). Die übrigen qualitativen Aussagen betreffen die Gesellschaft (6 %), die Umwelt (3 %) und andere Auswirkungen (5 %).

Abbildung 5: Anzahl qualitative, quantitative und monetäre Aussagen nach Art der Auswirkung (Prozentanteile innerhalb der drei Gruppen)



2.4.2 Anzahl der Angaben zu bestimmten Arten von Auswirkungen

Wie viele einzelne Angaben zu bestimmten Arten von Auswirkungen sind in den Botschaften insgesamt enthalten? (aufgegliedert nach Art der Angaben sowie nach Art der Auswirkungen)

Die erste der drei untenstehenden Tabellen zeigt die *Gesamtzahl der Aussagen in allen 50 untersuchten Botschaften* zu verschiedenen Arten von Auswirkungen. Dabei wird unterschieden nach der jeweiligen Art der Angaben (substantielle Qualität: qualitative, quantitative, monetarisierte Aussagen;



Aussagen zu Kosten und Nutzen). Einige im grafischen Überblick enthaltene Informationen sind in der tabellarischen Darstellung mit enthalten. Die Tabelle zeigt beispielsweise, dass es in allen 50 Botschaften zusammen 67 monetarisierte Aussagen über Auswirkungen auf die Volkswirtschaft gab, aber keine einzige über Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt. Die abgestufte farbliche Markierung der Zellen reicht von grün markierten Bereichen mit vielen Aussagen bis zu rot markierten Bereichen mit wenigen Aussagen.

Die zweite Tabelle präsentiert die *durchschnittliche Anzahl der Aussagen pro Botschaft* (Mittelwerte). Diese Tabelle zeigt beispielsweise, dass eine Botschaft durchschnittlich 23,8 qualitative Aussagen enthielt, aber lediglich 1,7 quantitative Aussagen.

Die dritte Tabelle schliesslich stellt die jeweiligen *Prozentanteile der Aussagen* nach den verschiedenen Arten von Auswirkungen dar. Sie zeigt mit anderen Worten, wie sich die verschiedenen Arten von Aussagen (z.B. quantitative Aussagen) auf die einzelnen Arten von Auswirkungen verteilen. Die Tabelle zeigt beispielsweise, dass von allen monetarisierten Aussagen 73 % auf den Bund entfallen.

**Tabelle 2: Art der Angaben nach Art der Auswirkungen
(Anzahl, Summe aller Botschaften, N=50)**

Bereich (Art der Auswirkungen)	Art der Angaben (= substantielle Qualität)					
	Anzahl in allen 50 Botschaften					
	Qualitative Aussagen	Quantitative Aussagen	Monetarisierte Aussagen	Nutzen / pos. Auswirkungen	Kosten / neg. Auswirkungen	Kosten-Nutzen Verhältnis
Bund	433	45	253	59	233	3
Kantone	195	3	24	54	68	0
Volkswirtschaft	397	25	67	201	78	3
Gesellschaft	71	5	0	44	3	1
Umwelt	36	3	0	22	5	0
Andere	59	2	2	33	7	0
Total Angaben	1191	83	346	413	394	7

**Tabelle 3: Art der Angaben nach Art der Auswirkungen
(Anzahl, Mittelwerte aller Botschaften, N=50)**

Bereich (Art der Auswirkungen)	Art der Angaben (= substantielle Qualität)					
	Mittelwerte aller 50 Botschaften					
	Qualitative Aussagen	Quantitative Aussagen	Monetarisierte Aussagen	Nutzen / pos. Auswirkungen	Kosten / neg. Auswirkungen	Kosten-Nutzen Verhältnis
Bund	8.7	0.9	5.1	1.2	4.7	0.1
Kantone	3.9	0.1	0.5	1.1	1.4	0.0
Volkswirtschaft	7.9	0.5	1.3	4.0	1.6	0.1
Gesellschaft	1.4	0.1	0.0	0.9	0.1	0.0
Umwelt	0.7	0.1	0.0	0.4	0.1	0.0
Andere	1.2	0.0	0.0	0.7	0.1	0.0
Total Angaben	23.8	1.7	6.9	8.3	7.9	0.1

**Tabelle 4: Art der Angaben nach Art der Auswirkungen
(Anteile am Total aller Botschaften, N=50)**

Bereich (Art der Auswirkungen)	Art der Angaben (= substantielle Qualität)					
	Prozentanteile nach Art der Auswirkungen					
	Qualitative Aussagen	Quantitative Aussagen	Monetarisierte Aussagen	Nutzen / pos. Auswirkungen	Kosten / neg. Auswirkungen	Kosten-Nutzen Verhältnis
Bund	36%	54%	73%	14%	59%	43%
Kantone	16%	4%	7%	13%	17%	0%
Volkswirtschaft	33%	30%	19%	49%	20%	43%
Gesellschaft	6%	6%	0%	11%	1%	14%
Umwelt	3%	4%	0%	5%	1%	0%
Andere	5%	2%	1%	8%	2%	0%
Total Angaben	100%	100%	100%	100%	100%	100%

2.4.3 Anzahl der Botschaften mit bestimmten Arten von Angaben

Wie viele der Botschaften enthalten bestimmte Arten von Angaben? (aufgegliedert nach Existenz und Art der Angaben sowie nach Art der Auswirkungen)

Zusammengefasste Resultate: Die nachfolgenden zwei Tabellen zeigen die Anzahl bzw. den Prozentanteil der Botschaften, welche bestimmte Arten von Aussagen (vgl. Tabellenspalten: Existenz und Art von Aussagen) zu bestimmten Arten von Auswirkungen (vgl. Tabellenzeilen: Bund, Kantone, Volkswirtschaft, etc.) enthalten. Die dargestellten Angaben zu den einzelnen Arten von Auswirkungen sind eine Zusammenfassung der danach dargestellten detaillierteren Resultate. Zu jeder Art von Auswirkungen wurden im verwendeten Analyseraster mehrere Unterbereiche berücksichtigt (vgl. die

zwei Tabellen mit Detailresultaten im nachfolgenden Abschnitt). Bei den Auswirkungen auf den Bund wurden beispielsweise vier Unterbereiche berücksichtigt: (1) finanzielle Auswirkungen, (2) personelle Auswirkungen, (3) andere Auswirkungen, (4) allgemeine / nicht zuteilbare Angaben zu Auswirkungen auf den Bund. In der vorliegenden zusammenfassenden Darstellung gilt das Kriterium „Quantitative Aussagen“ im Bereich Bund für eine bestimmte Botschaft als erfüllt, wenn die Botschaft mindestens eine quantitative Aussage in einem der vier genannten Unterbereiche beinhaltet. Dies war bei 20 von 50 untersuchten Botschaften der Fall (vgl. untenstehende Tabelle).

Tabelle 5: Angaben zu Auswirkungen in Botschaften (in Anzahl der Botschaften)

Bereich / Kriterium	Anzahl der Botschaften, in denen sich entsprechende Angaben finden:												
	Existenz von Angaben (= formale Qualität)						Art der Angaben (= substantielle Qualität)						
	Begriff erwähnt	Separater Abschnitt	Keine Auswirkungen	Auswirkungen nicht vorhersagbar	Verweis auf andere Kapitel	Angaben ausserhalb Kapitel	Qualitative Aussagen	Quantitative Aussagen	Monetarisierete Aussagen	Nutzen / pos. Auswirkungen	Kosten / neg. Auswirkungen	Kosten-Nutzen Verhältnis	
Bund	49	49	35	13	17	48	50	20	40	32	33	3	
Kantone und Gemeinden etc.*	45	45	31	7	7	46	41	2	8	21	21	0	
Volkswirtschaft	18	17	14	7	6	17	42	12	18	38	21	2	
Gesellschaft	14	14	3	1	4	15	27	2	0	17	3	1	
Umwelt	9	9	4	1	2	9	15	2	0	9	3	0	
Andere Auswirkungen	13	13	6	0	1	16	21	2	1	9	6	0	
Alternativen	2	2	0	1	3	1	29	4	9	4	16	1	
Total Anzahl Botschaften (N=50)	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	

* Kantone und Gemeinden sowie urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Tabelle 6: Angaben zu Auswirkungen in Botschaften (in % der Botschaften)

Bereich / Kriterium	Prozentanteil der Botschaften, in denen sich entsprechende Angaben finden:												
	Existenz von Angaben (= formale Qualität)						Art der Angaben (= substantielle Qualität)						
	Begriff erwähnt	Separater Abschnitt	Keine Auswirkungen	Auswirkungen nicht vorhersagbar	Verweis auf andere Kapitel	Angaben ausserhalb Kapitel	Qualitative Aussagen	Quantitative Aussagen	Monetarisierete Aussagen	Nutzen / pos. Auswirkungen	Kosten / neg. Auswirkungen	Kosten-Nutzen Verhältnis	
Bund	98%	98%	70%	26%	34%	96%	100%	40%	80%	64%	66%	6%	
Kantone und Gemeinden etc.*	90%	90%	62%	14%	14%	92%	82%	4%	16%	42%	42%	0%	
Volkswirtschaft	36%	34%	28%	14%	12%	34%	84%	24%	36%	76%	42%	4%	
Gesellschaft	28%	28%	6%	2%	8%	30%	54%	4%	0%	34%	6%	2%	
Umwelt	18%	18%	8%	2%	4%	18%	30%	4%	0%	18%	6%	0%	
Andere Auswirkungen	26%	26%	12%	0%	2%	32%	42%	4%	2%	18%	12%	0%	
Alternativen	4%	4%	0%	2%	6%	2%	58%	8%	18%	8%	32%	2%	
Total Anzahl Botschaften (N=50)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

* Kantone und Gemeinden sowie urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Detaillierte Resultate: Die detaillierten Resultate zur Existenz und Art von Angaben zu den Auswirkungen in den geprüften Bereichen und Unterbereichen (z.B. finanzielle Auswirkungen auf den Bund) finden sich in den untenstehenden Tabellen. In den einzelnen Zellen werden wiederum die Anzahl bzw. der Prozentanteil der insgesamt 50 Botschaften aufgeführt, welche die entsprechenden Elemente enthalten. So ist aus den Tabellen etwa ersichtlich, dass 16 der 50 Botschaften (bzw. 32 % der Botschaften) unter dem Titel der volkswirtschaftlichen Auswirkungen quantitative Angaben zu den Auswirkungen auf Betroffene enthalten.

Tabelle 7: Angaben zu Auswirkungen in Botschaften (detailliert, in Anzahl der Botschaften)

Bereich / Kriterium	Unterkriterium	Anzahl der Botschaften, in denen sich entsprechende Angaben finden:											
		Existenz von Angaben (= formale Qualität)						Art der Angaben (= substantielle Qualität)					
		Begriff erwähnt	Separater Abschnitt	Keine Auswirkungen	Auswirkungen nicht vorhersagbar	Verweis auf andere Kapitel	Angaben ausserhalb Kapitel	Qualitative Aussagen	Quantitative Aussagen	Monetarisierete Aussagen	Nutzen / pos. Auswirkungen	Kosten / neg. Auswirkungen	Kosten-Nutzen Verhältnis
Bund	Finanzielle Auswirkungen Bund	32	32	18	10	16	27	48	5	39	25	31	3
	Personelle Auswirkungen Bund	30	30	28	3	3	9	34	18	8	3	12	0
	Andere Auswirkungen Bund	8	7	6	2	0	5	21	0	1	8	3	0
	Allgemeine / nicht zuteilbare Angaben	45	45	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Kantone u. Gemeinden, urbane Zentren, Agglomerationen u. Berggebiete	Kantone	44	44	30	7	7	9	41	2	8	21	20	0
	Gemeinden	36	36	18	1	1	3	20	0	1	7	9	0
	Urb. Zentren / Agglomer. / Berggebiete	8	8	1	0	0	0	6	0	0	1	2	0
	Allgemeine / nicht zuteilbare Angaben	5	4	1	0	0	2	2	0	0	1	0	0
Volkswirtschaft	Auswirkungen auf Betroffene	11	11	9	4	4	15	35	7	16	29	19	1
	Gesamtwirtschaft	14	13	7	6	2	14	30	5	6	25	9	1
	Alternativen	2	2	0	1	3	16	29	4	9	4	16	1
	Allgemeine / nicht zuteilbare Angaben	43	43	4	0	2	0	4	1	1	3	0	0
Gesellschaft	Gesundheit und Sicherheit	2	2	1	0	1	6	10	0	0	7	1	1
	Bildung	1	1	2	0	0	2	5	0	0	4	0	0
	Kultur	1	1	1	0	0	0	2	0	0	2	0	0
	Gleichberechtigung	1	1	1	0	0	3	10	1	0	7	0	0
	Solidarität zwischen Generationen	1	1	0	0	1	0	3	0	0	1	1	0
	Allgemeine / nicht zuteilbare Angaben	11	11	1	1	2	1	13	1	0	4	1	0
Umwelt	Landschaften und Artenvielfalt	1	1	1	0	0	1	4	0	0	3	0	0
	Verbrauch Ressourcen	2	2	0	1	1	1	8	1	0	5	2	0
	Belastung Umwelt und Menschen	2	2	1	0	0	2	6	1	0	4	1	0
	Risiken Umweltkatastrophen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Allgemeine / nicht zuteilbare Angaben	5	5	2	0	1	0	4	1	0	2	0	0
Andere Auswirkungen	Andere Auswirkungen 1	10	10	2	0	1	7	21	2	1	9	6	0
	Andere Auswirkungen 2	2	2	2	0	0	4	4	0	0	1	0	0
	Andere Auswirkungen 3	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
	Allgemeine / nicht zuteilbare Angaben	4	4	2	0	0	0	2	0	0	1	0	0
Total	N=50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50



Tabelle 8: Angaben zu Auswirkungen in Botschaften (detailliert, in % der Botschaften)

Bereich / Kriterium	Unterkriterium	Anzahl der Botschaften, in denen sich entsprechende Angaben finden:											
		Existenz von Angaben (= formale Qualität)						Art der Angaben (= substantielle Qualität)					
		Begriff erwähnt	Separater Abschnitt	Keine Auswirkungen	Auswirkungen nicht vorhersagbar	Verweis auf andere Kapitel	Angaben ausserhalb Kapitel	Qualitative Aussagen	Quantitative Aussagen	Monetarisierte Aussagen	Nutzen / pos. Auswirkungen	Kosten / neg. Auswirkungen	Kosten-Nutzen Verhältnis
Bund	Finanzielle Auswirkungen Bund	64%	64%	36%	20%	32%	54%	96%	10%	78%	50%	62%	6%
	Personelle Auswirkungen Bund	60%	60%	56%	6%	6%	18%	68%	36%	16%	6%	24%	0%
	Andere Auswirkungen Bund	16%	14%	12%	4%	0%	10%	42%	0%	2%	16%	6%	0%
	Allgemeine / nicht zuteilbare Angaben	90%	90%	4%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	0%
Kantone u. Gemeinden, urbane Zentren, Agglomerationen u. Berggebiete	Kantone	88%	88%	60%	14%	14%	18%	82%	4%	16%	42%	40%	0%
	Gemeinden	72%	72%	36%	2%	2%	6%	40%	0%	2%	14%	18%	0%
	Urb. Zentren / Agglomer. / Berggebiete	16%	16%	2%	0%	0%	0%	12%	0%	0%	2%	4%	0%
	Allgemeine / nicht zuteilbare Angaben	10%	8%	2%	0%	0%	4%	4%	0%	0%	2%	0%	0%
Volkswirtschaft	Auswirkungen auf Betroffene	22%	22%	18%	8%	8%	30%	70%	14%	32%	58%	38%	2%
	Gesamtwirtschaft	28%	26%	14%	12%	4%	28%	60%	10%	12%	50%	18%	2%
	Alternativen	4%	4%	0%	2%	6%	32%	58%	8%	18%	8%	32%	2%
	Allgemeine / nicht zuteilbare Angaben	86%	86%	8%	0%	4%	0%	8%	2%	2%	6%	0%	0%
Gesellschaft	Gesundheit und Sicherheit	4%	4%	2%	0%	2%	12%	20%	0%	0%	14%	2%	2%
	Bildung	2%	2%	4%	0%	0%	4%	10%	0%	0%	8%	0%	0%
	Kultur	2%	2%	2%	0%	0%	0%	4%	0%	0%	4%	0%	0%
	Gleichberechtigung	2%	2%	2%	0%	0%	6%	20%	2%	0%	14%	0%	0%
	Solidarität zwischen Generationen	2%	2%	0%	0%	2%	0%	6%	0%	0%	2%	2%	0%
	Allgemeine / nicht zuteilbare Angaben	22%	22%	2%	2%	4%	2%	26%	2%	0%	8%	2%	0%
Umwelt	Landschaften und Artenvielfalt	2%	2%	2%	0%	0%	2%	8%	0%	0%	6%	0%	0%
	Verbrauch Ressourcen	4%	4%	0%	2%	2%	2%	16%	2%	0%	10%	4%	0%
	Belastung Umwelt und Menschen	4%	4%	2%	0%	0%	4%	12%	2%	0%	8%	2%	0%
	Risiken Umweltkatastrophen	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Allgemeine / nicht zuteilbare Angaben	10%	10%	4%	0%	2%	0%	8%	2%	0%	4%	0%	0%
Andere Auswirkungen	Andere Auswirkungen 1	20%	20%	4%	0%	2%	14%	42%	4%	2%	18%	12%	0%
	Andere Auswirkungen 2	4%	4%	4%	0%	0%	8%	8%	0%	0%	2%	0%	0%
	Andere Auswirkungen 3	2%	2%	0%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	0%
	Allgemeine / nicht zuteilbare Angaben	8%	8%	4%	0%	0%	0%	4%	0%	0%	2%	0%	0%
Total	N=50	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

2.5 Resultate nach ausgewählten Kategorien von Botschaften

In diesem Abschnitt wird gezeigt, wie gut bestimmte Kategorien von Botschaften bei der Inhaltsanalyse zur Folgenabschätzung abschneiden. Dazu werden die Resultate zu verschiedenen Aspekten der Folgenabschätzung (z.B. Anzahl qualitative, quantitative und monetäre Aussagen) nach bestimmten Kategorien von Botschaften differenziert dargestellt (z.B. nach dem zuständigen Departement oder dem Umfang der Botschaft). Die dafür ausgewählten Aspekte der Folgenabschätzung, die verwendeten Kategorien von Botschaften sowie allgemein die Darstellungsweise der Resultate werden nachfolgend kurz vorgestellt.

Dargestellte Aspekte der Folgenabschätzung: Dargestellt werden vier Aspekte der Folgenabschätzung.¹⁵ Dazu gehören:

- **Gesamtpunktzahl:** Die gewichtete und addierte Gesamtpunktzahl basiert auf den in der Botschaft enthaltenen Angaben zu den Auswirkungen sowie zur Folgenabschätzung (= Indikator für die Qualität der Folgenabschätzung insgesamt).¹⁶
- **Punktzahl zur formellen und substantiellen Qualität:** Dies ist eine Teilmenge der Gesamtpunktzahl. Sie enthält die gewichtete und addierte Punktzahl zur Existenz sowie zur Art der Aussagen zu den Auswirkungen (= Indikator zur formellen bzw. substantiellen Qualität der Folgenabschätzung).
- **Anzahl qualitative, quantitative und monetäre Aussagen:** Die Anzahl der qualitativen, quantitativen und monetären Aussagen macht einen Teil der substantiellen Qualität der Folgenabschätzung aus.
- **Anzahl Aussagen zu Kosten und Nutzen:** Die Anzahl der Aussagen zu Kosten und negativen Auswirkungen sowie zu Nutzen und positiven Auswirkungen der entsprechenden Vorlage ist ebenfalls Teil der substantiellen Qualität der Folgenabschätzung.

Berücksichtigte Kategorien von Botschaften: Die 50 untersuchten Botschaften werden nach insgesamt sechs Kriterien gruppiert. Es sind dies:

- **Departement / Amt:** Welches Departement bzw. Amt war für die Ausarbeitung der entsprechenden Botschaft zuständig?
- **Umfang der Botschaft:** Wie gross ist der Umfang der entsprechenden Botschaft? (< 20 Seiten / 20–50 Seiten / 50–90 Seiten / > 90 Seiten)
- **Zeitperiode:** In welcher Periode wurde die Botschaft vom Bundesrat verabschiedet? (Unterscheidung nach vier 2-Jahres-Perioden: 2007–2008 / 2009–2010 / 2010–2011 / 2012–2013)

¹⁵ Vgl. dazu die Erläuterungen im Abschnitt „Vorgehen und Untersuchungsmethode“ (Unterabschnitt Analyseraster) weiter oben.

¹⁶ Die Gesamtpunktzahl ist ein Indikator für den Umfang und die Qualität der Darstellung der Auswirkungen in der entsprechenden Botschaft. Sie wurde ermittelt aufgrund der Existenz bzw. der Art der Angaben zu verschiedenen Arten von Auswirkungen (formelle bzw. substantielle Qualität) sowie aus weiteren Angaben zur Folgenabschätzung, welche sich in der Botschaft finden.

- **Finanzielle Bedeutung:** In welcher Grössenordnung befindet sich die finanzielle Bedeutung der entsprechenden Vorlage?¹⁷ (Summe der finanziellen Auswirkungen auf den Bund sowie der volkswirtschaftlichen Auswirkungen, unterteilt in fünf Kategorien: keine / 0–5 Mio. CHF / 5–25 Mio. CHF / 25–250 Mio. CHF / > 250 Mio. CHF)
- **Politikbereich:** Welchen Politikbereich betrifft die entsprechende Vorlage primär? (Wirtschaftspolitik; Gesellschaftspolitik; Umweltpolitik; Sicherheitspolitik; nicht zuteilbar)
- **Politikmodus:** Welchen Regelungsmodus beinhaltet die Vorlage hauptsächlich? (direkte Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen durch den Staat; Steuerung der Handlungen bestimmter Adressaten über Regulierungen; Beeinflussung der Verteilung zwischen sozialen Gruppen insbesondere mittels Sozialversicherungen und steuerlichen Bestimmungen; nicht zuteilbar)

Darstellungsweise: Die Resultate werden in Form von Abbildungen dargestellt. Die aus den Abbildungen ersichtlichen Resultate werden teilweise im Text erläutert, aber in der Regel nicht beurteilt. Wichtige Feststellungen sowie die Beurteilungen befinden sich generell im Hauptteil des Berichts. Die Reihenfolge der Darstellung folgt zunächst den vier berücksichtigten Aspekten der Folgenabschätzung (Reihenfolge der Abschnitte) und danach (innerhalb der Abschnitte) den vorgestellten sechs Unterscheidungskriterien zu den 50 untersuchten Botschaften. Unter anderem aufgrund der unterschiedlichen Bedeutung für die Evaluation und aus Platzgründen werden nicht in allen Abschnitten die kompletten Resultate zu allen Unterscheidungskriterien dargestellt. In der Regel wird in den Abbildungen zu jeder Kategorie von Botschaften die entsprechende Anzahl Fälle angegeben (z.B. N=5, wenn es fünf Botschaften in der entsprechenden Kategorie gibt).¹⁸

2.5.1 Gesamtpunktzahlen

Die Abbildungen in diesem Abschnitt zeigen bei jeder berücksichtigten Kategorie die Mittelwerte der Gesamtpunktzahl pro Botschaft insgesamt bzw. pro Seite der entsprechenden Botschaften. Mit der Darstellung der Punktzahl pro Seite wird der Umfang der Botschaft berücksichtigt. Damit kann gezeigt werden, wie konzentriert oder wie „dicht“ die Angaben zu den Auswirkungen in der Botschaft sind.

Resultate nach Departement und Amt

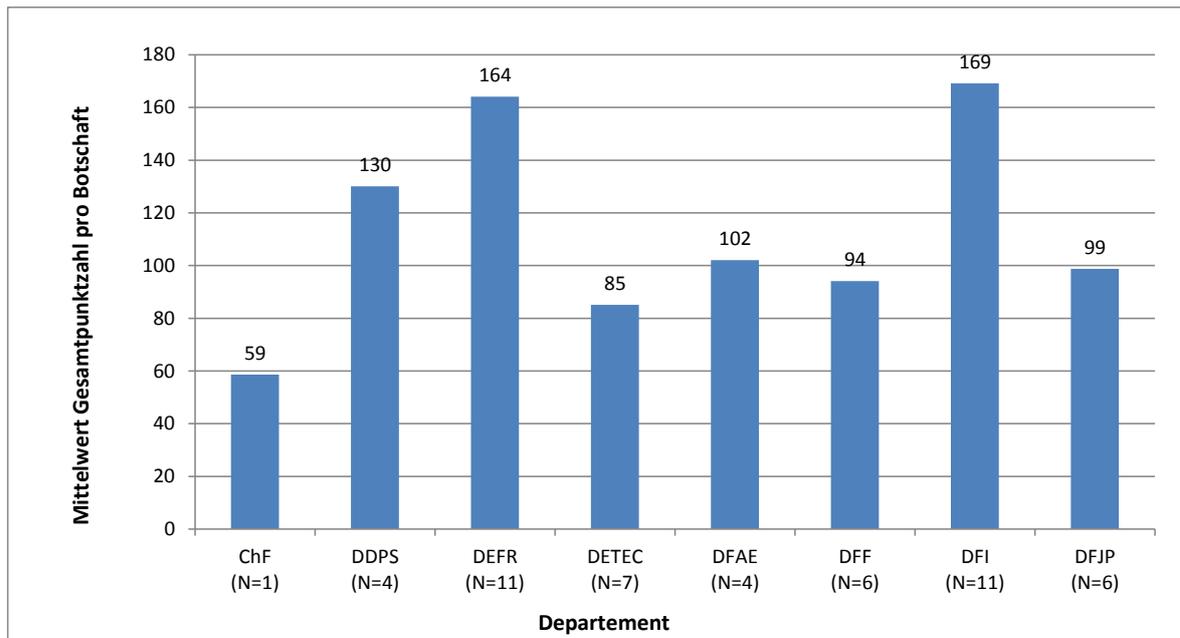
Die nachfolgenden vier Abbildungen zeigen die Resultate zu den Gesamtpunktzahlen nach den Departementen bzw. den Ämtern, welche für die Ausarbeitung der Botschaft zuständig waren. Bei den Departementen schneiden das WBF (DEFR) und das EDI (DFI) sowohl in Bezug auf die Mittelwerte pro Botschaft wie auch pro Seite der Botschaften am besten ab. Das Beispiel des UVEK (DETEC) zeigt, dass ein Departement in Bezug auf die Dichte der Angaben pro Seite der entsprechenden Botschaften relativ gut abschneiden kann (0,9 Punkte pro Seite), während es bei den Angaben pro

¹⁷ Die finanzielle Bedeutung steht für die Summe der im Rahmen der Botschaft vorgesehenen Bundesmittel sowie der geschätzten finanziellen Bedeutung für die Volkswirtschaft. Vgl. dazu die Erläuterungen im Abschnitt „Vorgehen und Untersuchungsmethode“ (Unterabschnitt Datenerhebung) weiter oben.

¹⁸ In den Abbildungen werden in der Regel (gleich wie im auf Französisch verfassten Hauptteil des Berichtes) die französischen Abkürzungen für die Departemente und Ämter verwendet. In den Erläuterungen wird primär die deutsche Abkürzung verwendet, während die französischen Abkürzungen in Klammern angegeben werden.

Botschaft unterdurchschnittlich abschneidet (85 Punkte pro Botschaft). Die nach Ämtern differenzierten Resultate bestätigen, dass das Abschneiden bei der Punktzahl pro Botschaft teilweise deutlich abweichen kann vom Abschneiden bei der Punktzahl pro Seite der Botschaft.¹⁹ Die Resultate zur Bundeskanzlei in diesem wie auch in den nachfolgenden Abschnitten sind mit Vorsicht zu interpretieren, da sich diese auf nur eine Botschaft abstützen.

Abbildung 6: Mittelwerte Gesamtpunktzahl pro Botschaft nach Departement



¹⁹ Vgl. beispielsweise die entsprechenden Punktzahlen für die Botschaften des Bundesamtes für Landwirtschaft (OFAG) und des Bundesamtes für Wohnungswesen (OFL).



Abbildung 7: Mittelwerte Gesamtpunktzahl pro Seite der Botschaft nach Departement

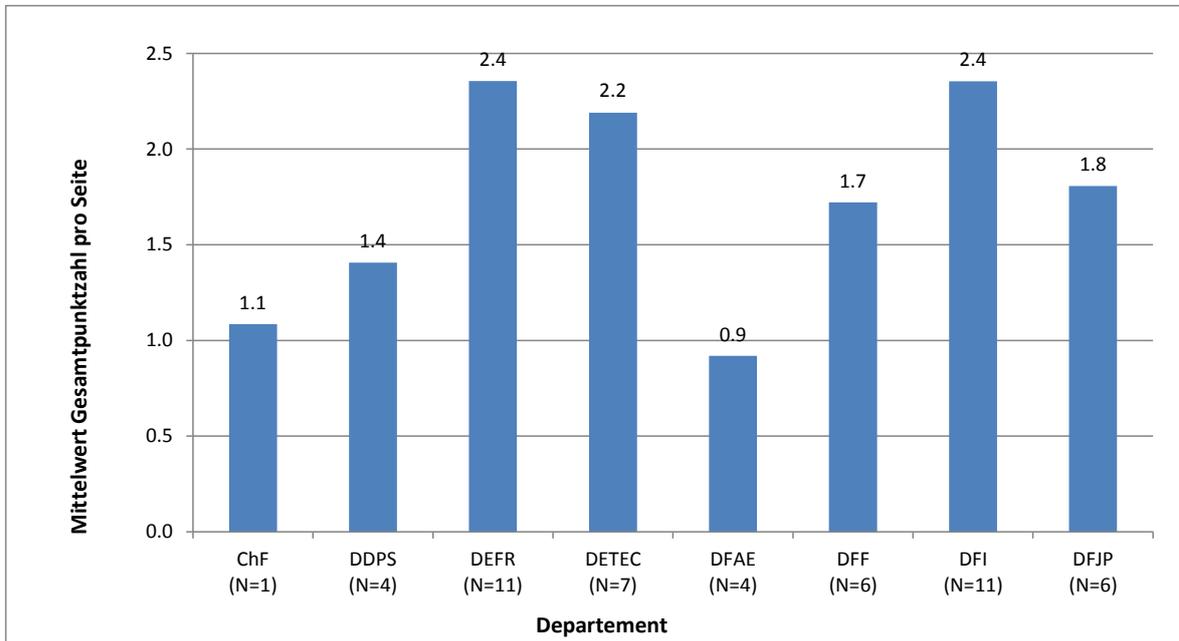


Abbildung 8: Mittelwerte Gesamtpunktzahl pro Botschaft nach Amt

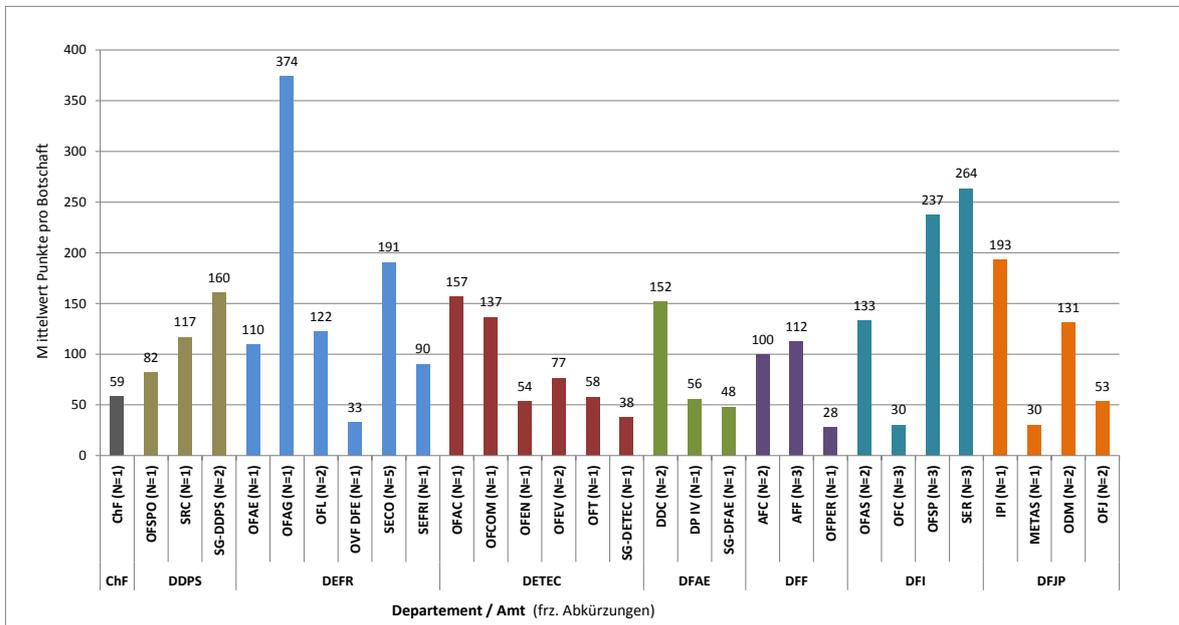
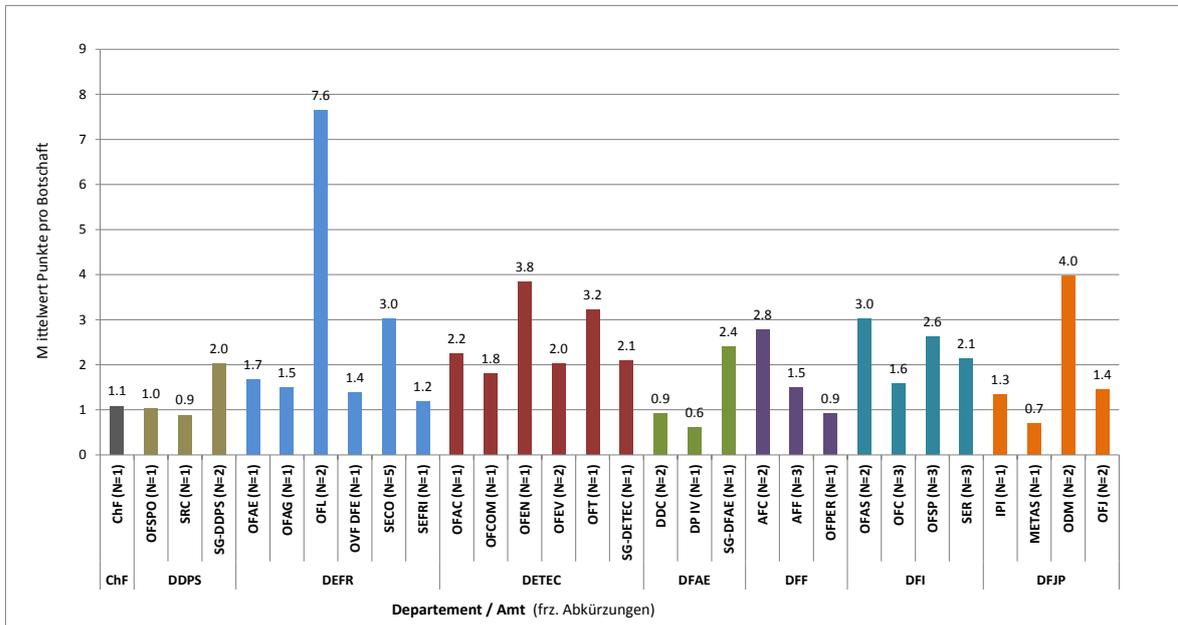


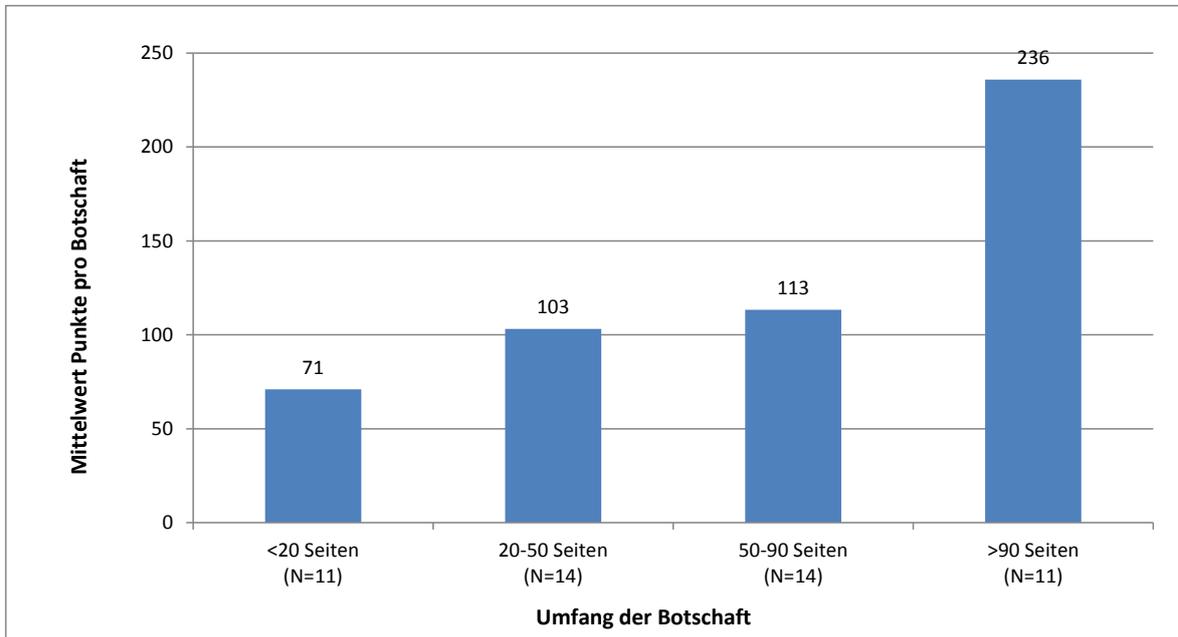
Abbildung 9: Mittelwerte Gesamtpunktzahl pro Seite der Botschaft nach Amt



Umfang und Zeitperiode der Botschaft

Die nachfolgende Abbildung zeigt die durchschnittlichen Gesamtpunktzahlen pro Botschaft nach verschiedenen Grössenklassen der Botschaft. Sehr umfangreiche Botschaften (mit mehr als 90 Seiten) erreichen zwar mehr als die dreifache Punktzahl von sehr kleinen Botschaften (mit weniger als 20 Seiten). Pro Seite der Botschaft ergibt sich daraus bei den kleinsten Botschaften aber eine höhere Dichte der Angaben zu den Auswirkungen als bei den grössten Botschaften. Im Bereich der Botschaften von mittlerem Umfang zeigt sich, dass Botschaften von 50–90 Seiten nicht wesentlich mehr Punkte für die Folgenabschätzung erzielen als Botschaften von 20–50 Seiten. Auch hier ist die Dichte der Angaben zu den Auswirkungen bei den weniger umfangreichen Botschaften daher eher höher.

Abbildung 10: Mittelwerte Gesamtpunktzahl pro Botschaft nach Umfang der Botschaften



Bei der Entwicklung der Gesamtpunktzahlen pro Botschaft sowie pro Seite der Botschaften zeigt sich im Zeitverlauf kein klarer Trend. Relativ gut schneiden die Botschaften zu Anfang sowie zum Schluss der untersuchten Zeitperiode ab (2007–2008 bzw. 2013–2014), während die beiden mittleren Zeitperioden (2009–2010 und 2011–2012) vergleichsweise weniger gut abschneiden. Während bei der Punktzahl pro Botschaft die Jahre 2009–2010 am schlechtesten abschneiden, sind es nach Berücksichtigung des Umfangs der entsprechenden Botschaften die Jahre 2011–2012. Dies zeigt wiederum, dass die Resultate sich unterscheiden können, wenn man sich nicht nur für die Angaben insgesamt interessiert, sondern auch für Dichte der Angaben.

Abbildung 11: Mittelwerte Gesamtpunktzahl pro Botschaft nach Zeitperiode

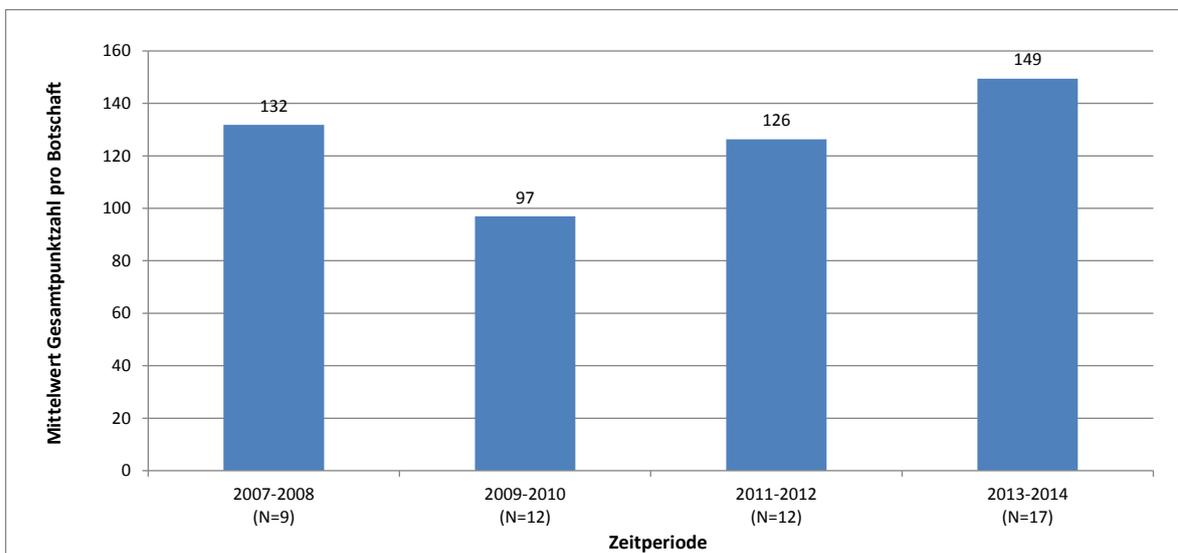
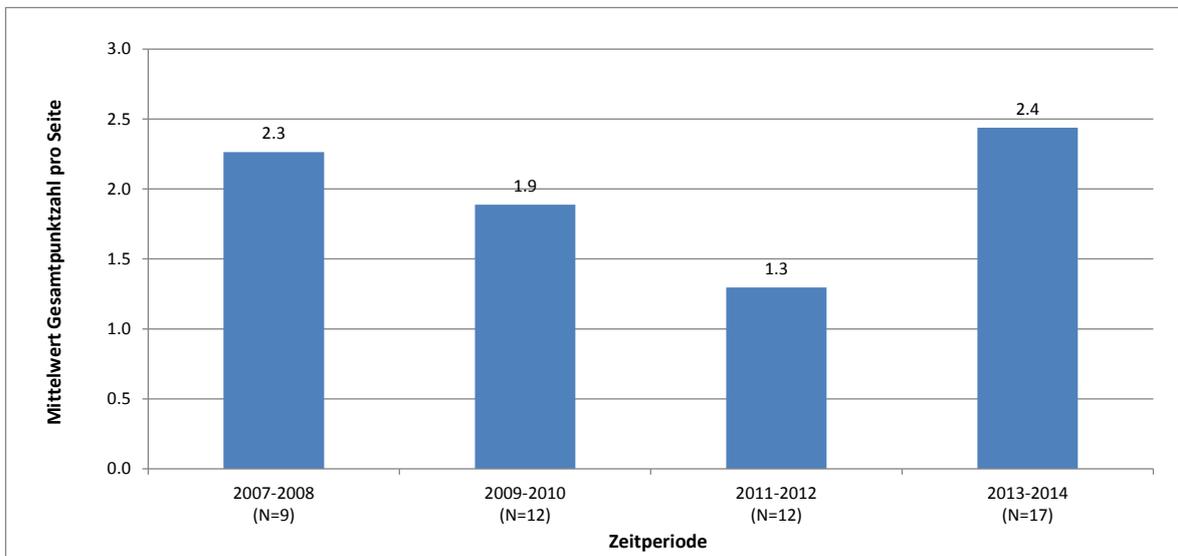


Abbildung 12: Mittelwerte Gesamtpunktzahl pro Seite der Botschaften nach Zeitperiode



Finanzielle Bedeutung

Die nachfolgenden beiden Abbildungen stellen den durchschnittlichen Umfang der Botschaften (Mittelwert zur Anzahl Seiten) sowie die erreichte Gesamtpunktzahl nach der finanziellen Bedeutung der Botschaft dar. Auffallend ist, dass der durchschnittliche Umfang der Botschaften zunächst mit steigender finanzieller Bedeutung sinkt, bevor er bei der Kategorie mit den finanziell bedeutsamsten Botschaften wieder ansteigt. Die mittlere Gesamtpunktzahl ist bei Botschaften mit geringerer finanzieller Bedeutung leicht höher als bei Botschaften mit grösserer finanzieller Bedeutung.



Abbildung 13: Mittelwerte Umfang pro Botschaft nach finanzieller Bedeutung

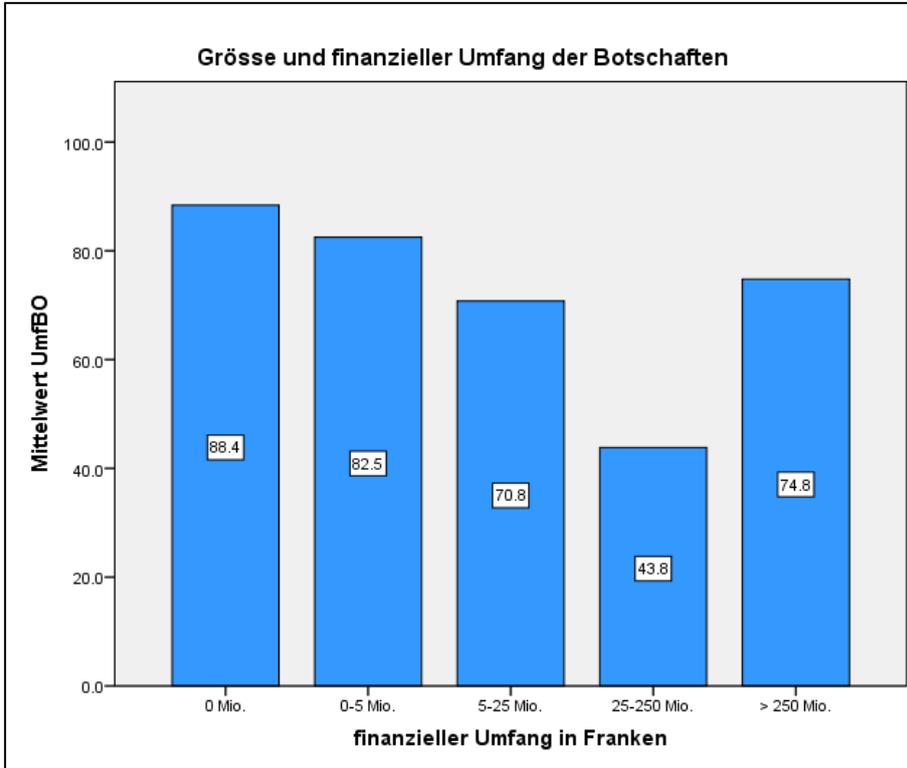
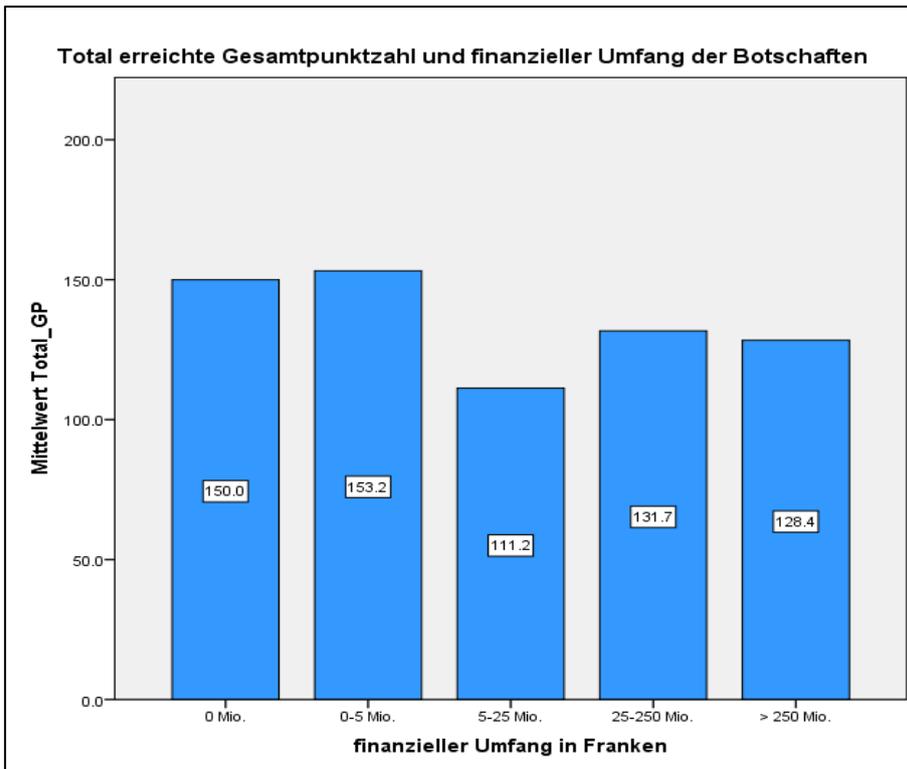


Abbildung 14: Mittelwerte Gesamtpunktzahl pro Botschaft nach finanzieller Bedeutung

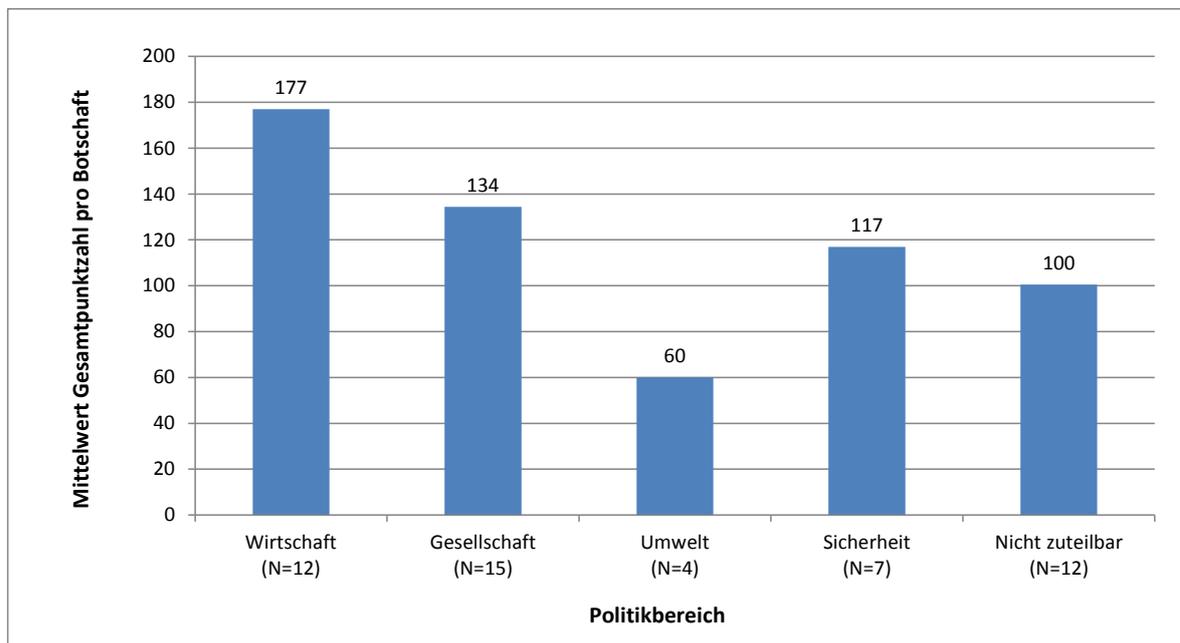


Politikbereich und Politikmodus

Die durchschnittlichen Gesamtpunktzahlen pro Botschaft unterscheiden sich nach den betroffenen Politikbereichen relativ stark, während die Unterschiede nach dem Politikmodus weniger ausgeprägt sind.

Bei der Unterscheidung nach Politikbereichen schneiden Botschaften am besten ab, welche primär die Wirtschaft betreffen. Am schlechtesten schneiden Botschaften ab, welche primär die Umwelt betreffen.²⁰ In der Mitte liegen Botschaften, welche hauptsächlich die Gesellschaft oder die Sicherheit betreffen, oder aber keinem Bereich eindeutig zuzuordnen sind.

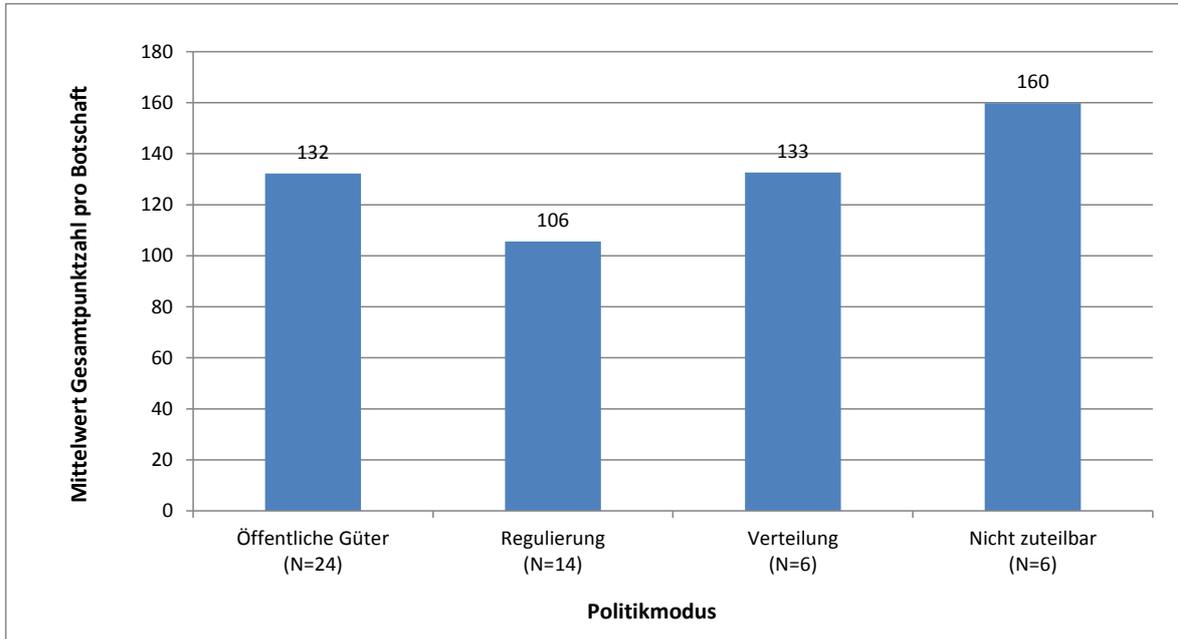
Abbildung 15: Mittelwerte Gesamtpunktzahl pro Botschaft nach Politikbereich



Bei der Unterscheidung nach dem Politikmodus schneiden jene Botschaften am schlechtesten ab, welche in erster Linie staatliche Regeln für zumeist private Akteure enthalten (Regulierung). Besser schneiden Botschaften ab, welche die Bereitstellung öffentlicher Güter und Verteilungsfragen (vor allem über Sozialversicherungen und Steuern) betreffen. An der Spitze finden sich Botschaften, welche nicht einem einzelnen Politikmodus zuteilbar sind und damit möglicherweise verschiedenartige Massnahmen beinhalten (Regulierung, Bereitstellung öffentlicher Güter, Beeinflussung der Verteilung zwischen sozialen Gruppen).

²⁰ Da nur vier Botschaften primär die Umwelt betrafen, kann das Resultat in diesem Bereich stärker von Zufällen beeinflusst sein als in den übrigen Bereichen.

Abbildung 16: Mittelwerte Gesamtpunktzahl pro Botschaft nach Politikmodus

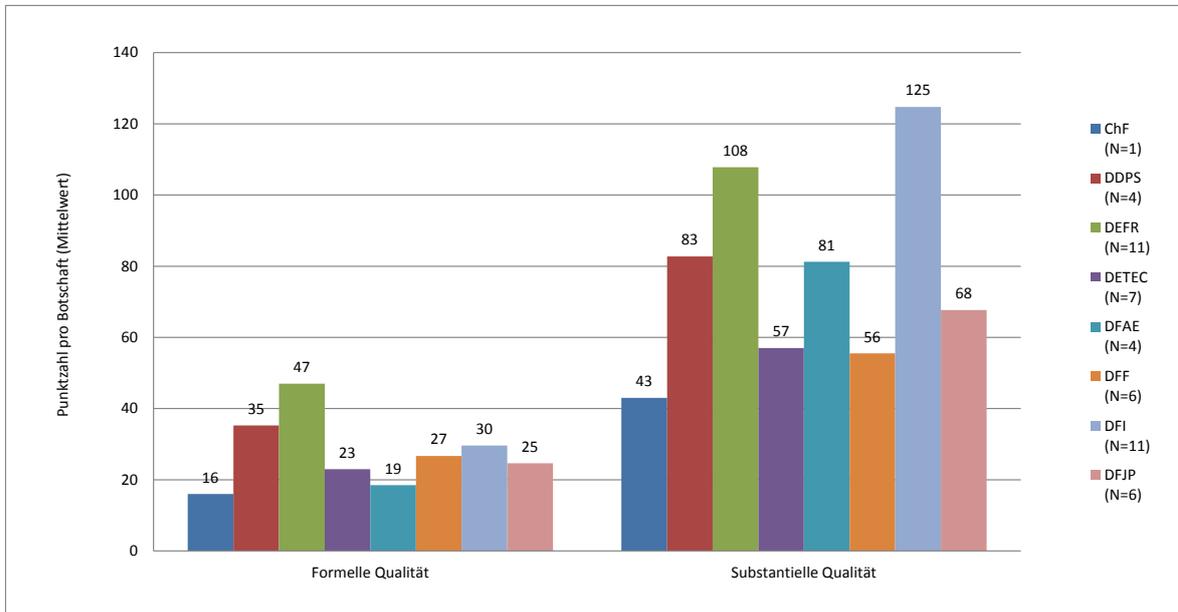


2.5.2 Formelle und substantielle Qualität

Die nachfolgenden sechs Abbildungen zeigen die Punktzahlen für die Existenz bzw. die Art der Angaben zu den Auswirkungen (formelle bzw. substantielle Qualität). Dabei werden die Botschaften wiederum in die bereits weiter oben verwendeten Kategorien unterteilt (Differenzierung nach Departement, Zeitperiode, Umfang, finanzieller Bedeutung, Politikbereich und Politikmodus).

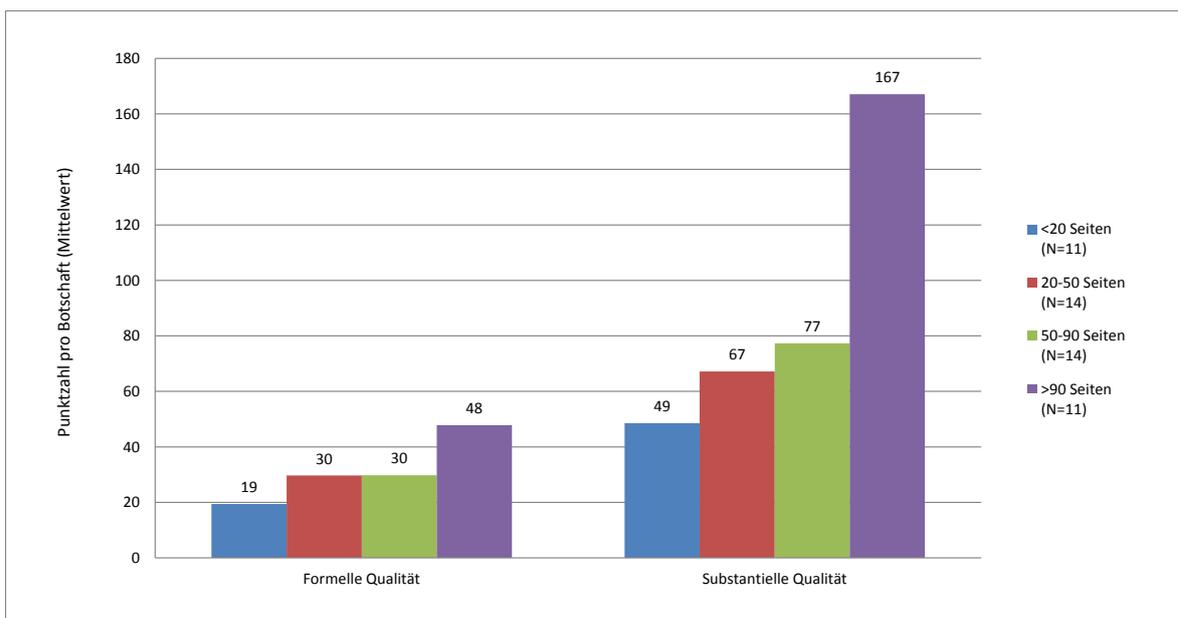
Bei den Resultaten nach *Departement* schneidet das WBF (DEFR) bei der formellen Qualität am besten ab, das EDI (DFI) am besten bei der substantiellen Qualität. Der Unterschied beim Abschneiden zwischen der formellen und der substantiellen Qualität ist beim EDA (DFAE) am grössten. Ansonsten erscheinen die Resultate bei der formellen und substantiellen Qualität zwischen den Departementen relativ eng korreliert.

Abbildung 17: Formelle und substantielle Qualität nach Departementen (Mittelwerte der Punktzahlen pro Botschaft)



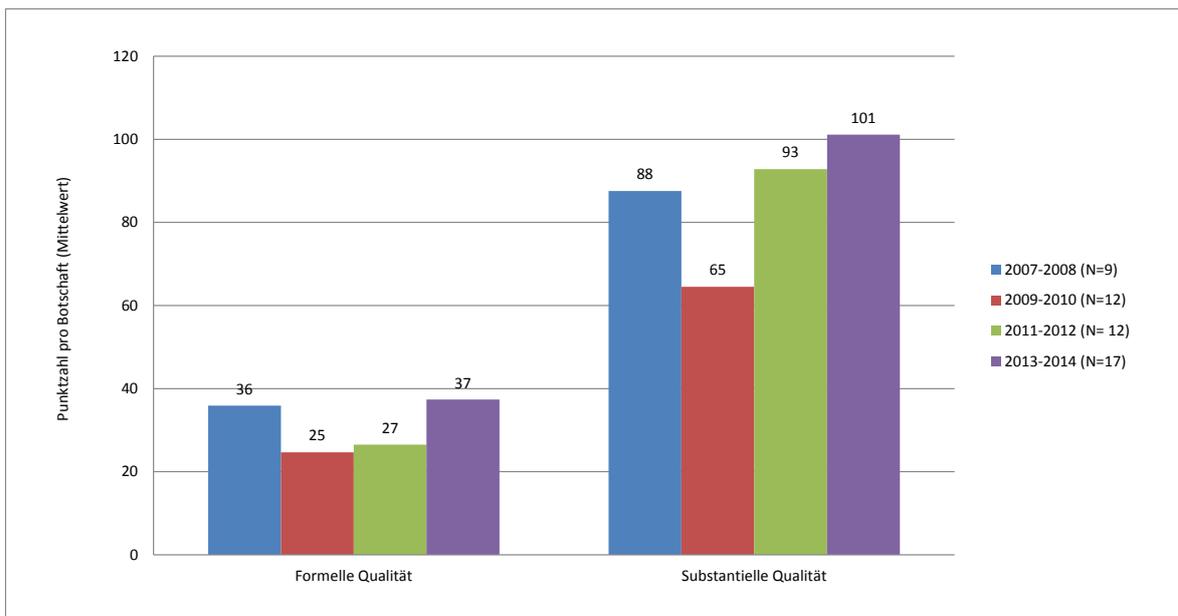
Die Resultate nach *Umfang der Botschaft* zeigen, dass die umfangreichsten Botschaften (über 90 Seiten) insbesondere bei der substantiellen Qualität höhere Punktzahlen erreichen und nur in geringerem Mass bei der formellen Qualität. Darüber hinaus sind keine wesentlichen Unterschiede beim Abschneiden in Bezug auf die formelle bzw. substantielle Qualität festzustellen.

Abbildung 18: Formelle und substantielle Qualität nach Umfang der Botschaft (Mittelwerte der Punktzahlen pro Botschaft)



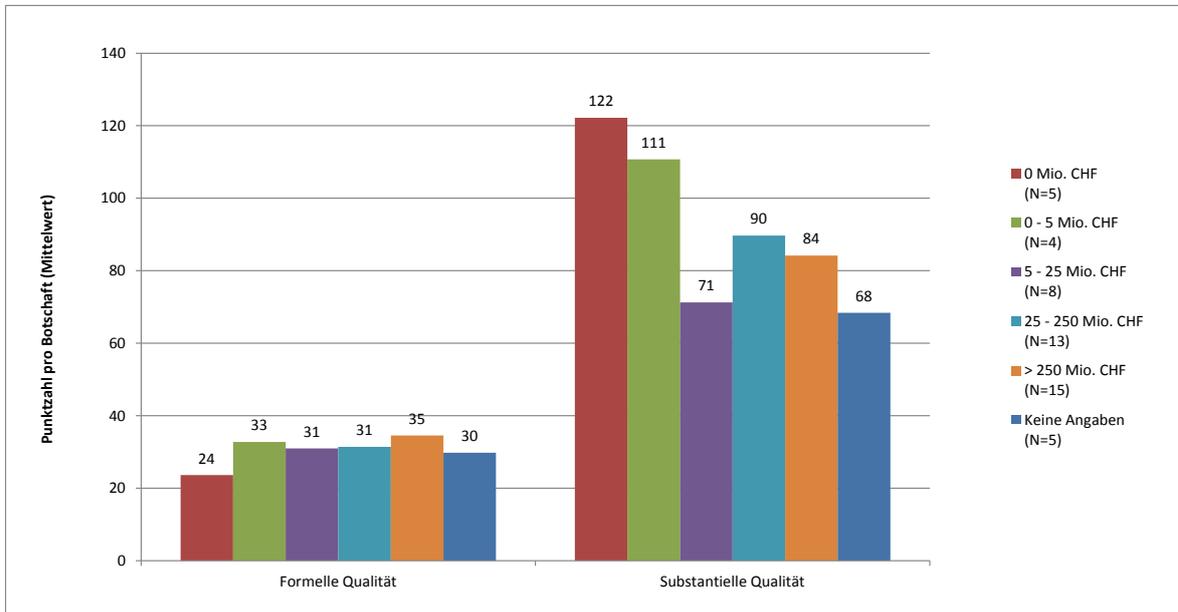
Auch bei den Resultaten nach *Zeitperiode* zeigen sich keine wesentlichen Abweichungen der Resultate zwischen der formellen und der substantiellen Qualität, wenn man diese mit den weiter oben erläuterten Resultaten zur Gesamtpunktzahl der Botschaften vergleicht. Sowohl bei der formellen wie auch bei der substantiellen Qualität ist im untersuchten Zeitraum kein eindeutiger Trend feststellbar. Ein möglicher positiver Trend ist aber eher bei der substantiellen als bei der formellen Qualität festzustellen.

Abbildung 19: Formelle und substantielle Qualität nach Zeitperiode (Mittelwerte der Punktzahlen pro Botschaft)



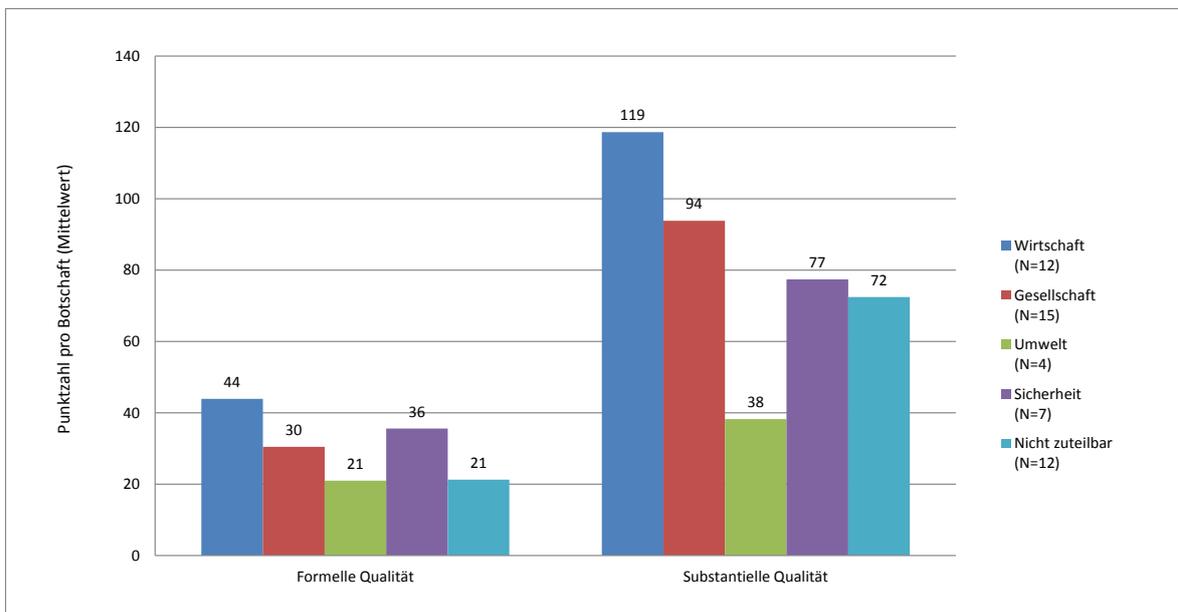
Klarere unterschiedliche Tendenzen zwischen der formellen und der substantiellen Qualität sind hingegen bei den Resultaten nach der *finanziellen Bedeutung* erkennbar. So ist etwa bei den Botschaften mit der kleinsten finanziellen Bedeutung die formelle Qualität am geringsten, während die substantielle Qualität am höchsten ist. Während bei der formellen Qualität kein eindeutiger Trend festzustellen ist, zeigt sich bei der substantiellen Qualität eine vergleichsweise klar ausgeprägte negative Korrelation zwischen der Punktzahl und der finanziellen Bedeutung. Dies ist zunächst überraschend. Eine Erklärung könnte sein, dass die finanziell bedeutsamsten Botschaften tendenziell Finanzvorlagen betreffen, und die substantiellen Auswirkungen bei Finanzvorlagen weniger gut erläutert werden als bei rechtsetzenden Vorlagen.

Abbildung 20: Formelle und substantielle Qualität nach finanzieller Bedeutung (Mittelwerte der Punktzahlen pro Botschaft)



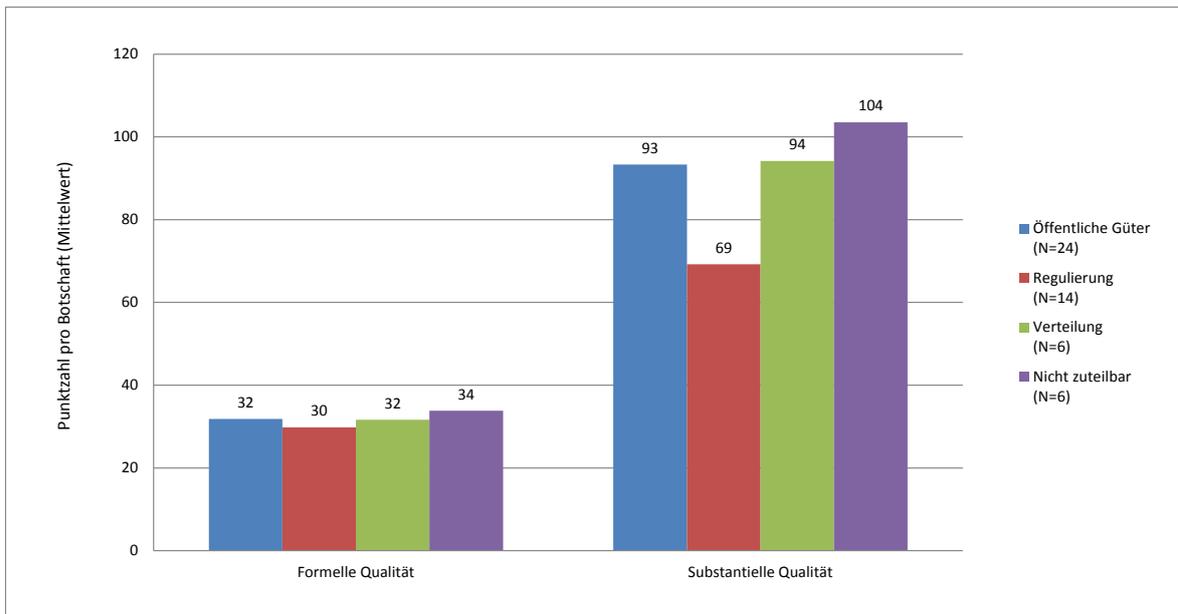
Bei den Resultaten nach *Politikbereich* führt die Unterscheidung zwischen der formellen und der substantiellen Qualität gegenüber den Resultaten zu den Gesamtpunktzahlen nicht zu grundlegenden Abweichungen. Bei der substantiellen Qualität ist die Rangfolge der Politikbereiche gleich wie bei den Gesamtpunktzahlen. Bei der formellen Qualität ergibt sich eine leicht modifizierte Rangfolge, da Botschaften im Bereich Gesellschaft relativ schlechter abschneiden als jene im Bereich Sicherheit, während nicht zuteilbare Botschaften hier zusammen mit den Botschaften im Bereich Umwelt den letzten Rang einnehmen.

Abbildung 21: Formelle und substantielle Qualität nach Politikbereich (Mittelwerte der Punktzahlen pro Botschaft)



Bei den Resultaten nach *Politikmodus* führt die Unterscheidung zwischen der formellen und der substantiellen Qualität gegenüber den Resultaten zu den Gesamtpunktzahlen zu keinen Abweichungen in der Rangfolge. Bei der formellen Qualität sind die Unterschiede zwischen den Politikmodi minim, während sie bei der substantiellen Qualität etwas ausgeprägter sind.

Abbildung 22: Formelle und substantielle Qualität nach Politikmodus (Mittelwerte der Punktzahlen pro Botschaft)

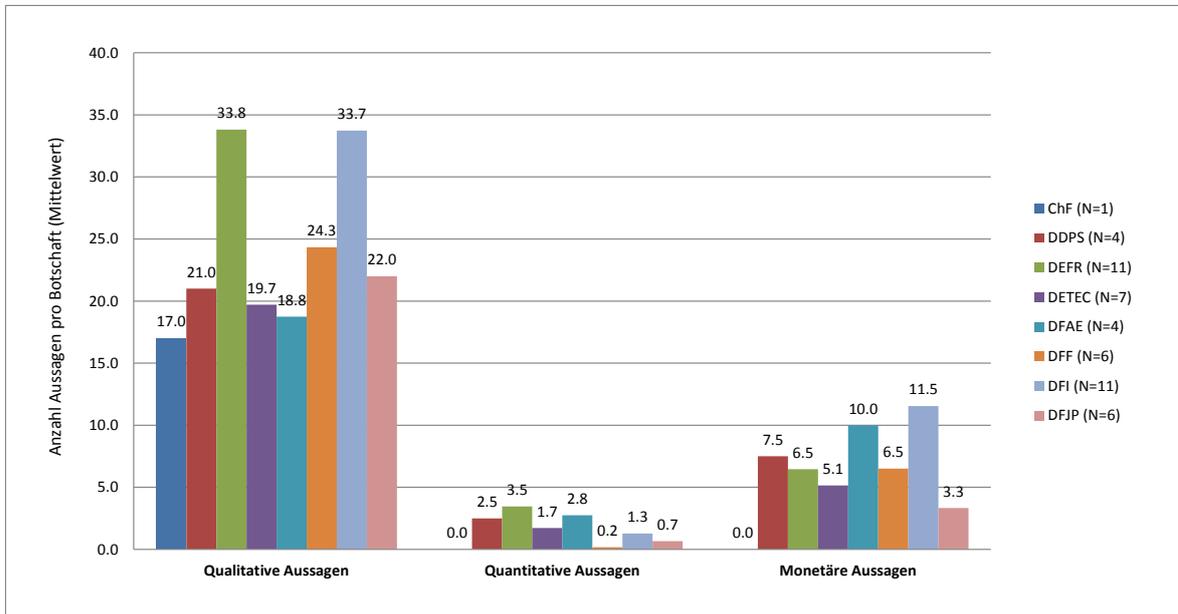


2.5.3 Substantielle Qualität: Qualitative, quantitative und monetäre Aussagen

Dieser Abschnitt zeigt, wie viele qualitative, quantitative und monetäre Aussagen verschiedene Kategorien von Botschaften durchschnittlich enthalten. Dazu werden in vier Abbildungen die entsprechenden Resultate nach Departement, Zeitperiode, Politikbereich und Politikmodus präsentiert.

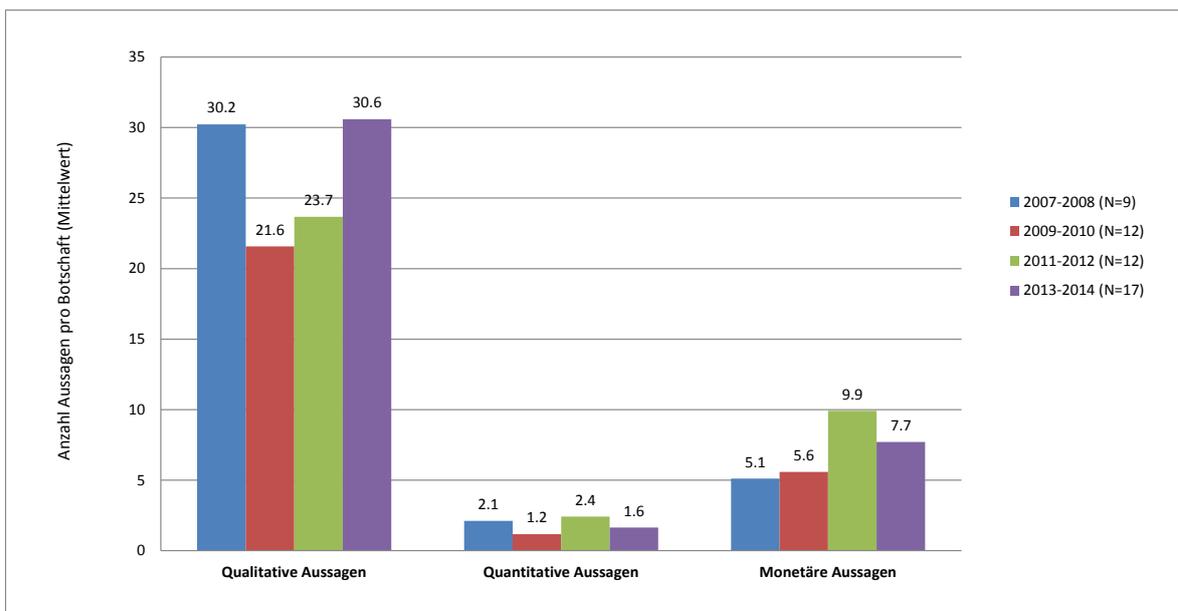
Bei den Resultaten nach *Departement* zeigt es sich, dass die Rangfolge der Departemente bei der Anzahl der qualitativen, quantitativen und monetären Angaben jeweils sehr unterschiedlich ist. Die qualitativen Aussagen machen die grosse Mehrheit aller Aussagen aus. Hier liegen das WBF (DEFR) und das EDI (DFI) mit je rund 34 qualitativen Aussagen pro Botschaft deutlich vor den übrigen Departementen, bei denen zwischen 17 und 24 qualitative Aussagen pro Botschaft ermittelt wurden. Die quantitativen Aussagen schliessen nach der verwendeten Definition die monetären Aussagen aus und machen nur einen sehr kleinen Teil aller Aussagen aus. Selbst bei den drei bestplatzierten Departementen sind lediglich zwischen 2,5 und 3,5 quantitative Aussagen pro Botschaft zu finden. Die Botschaften von drei Departementen (inkl. Bundeskanzlei) enthalten durchschnittlich weniger als eine quantitative Aussage pro Botschaft. In den sechs Botschaften des EFD (DFF) findet sich insgesamt nur eine quantitative Aussage. Bei den monetären Aussagen sind es das EDI (DFI) und das EDA (DFAE), welche mit 10 oder mehr Aussagen am besten abschneiden.

Abbildung 23: Anzahl qualitative, quantitative und monetäre Aussagen nach Departement (Mittelwerte pro Botschaft)



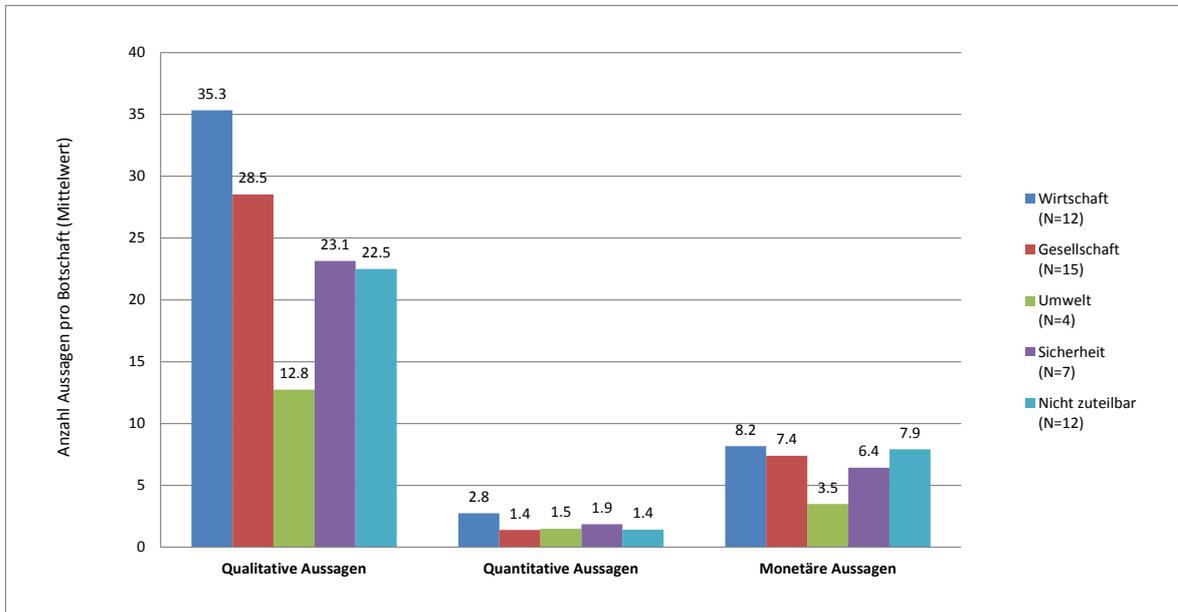
Bei der Betrachtung nach *Zeitperioden* lässt sich (wie schon bei den Resultaten zur Gesamtpunktzahl weiter oben) insgesamt kein eindeutiger Trend herauslesen. Einzig bei den monetären Aussagen deutet sich im Zeitverlauf eine mögliche Zunahme der Aussagen pro Botschaft an.

Abbildung 24: Anzahl qualitative, quantitative und monetäre Aussagen nach Zeitperiode (Mittelwerte pro Botschaft)



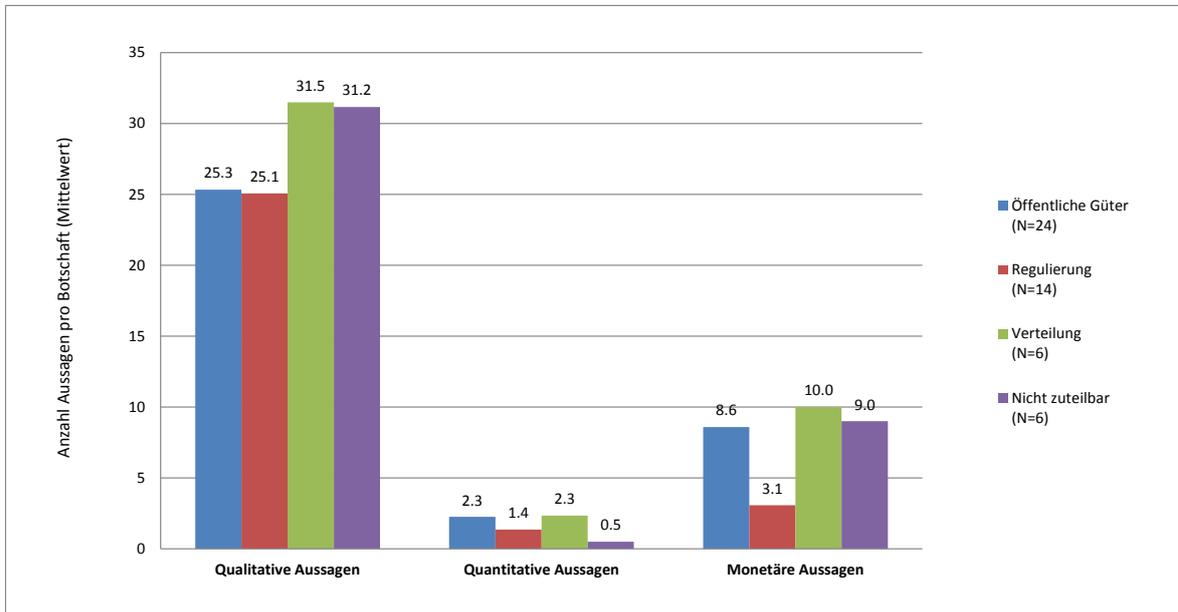
Die Resultate nach *Politikbereich* zeigen, dass bei hauptsächlich wirtschaftsrelevanten Vorlagen die Anzahl der qualitativen, quantitativen und monetären Aussagen am höchsten ist. Bei Umweltvorlagen ist die Anzahl der qualitativen und monetären Aussagen am geringsten.

Abbildung 25: Anzahl qualitative, quantitative und monetäre Aussagen nach Politikbereich (Mittelwerte pro Botschaft)



In Bezug auf die Unterscheidung nach *Politikmodus* gibt es bei Botschaften, welche die Bereitstellung öffentlicher Güter oder Regulierungen betreffen, durchschnittlich rund 25 qualitative Aussagen pro Botschaft. Bei Botschaften, welche primär die Verteilung (Steuern, Sozialversicherungen) betreffen oder nicht eindeutig zuteilbar sind, wurden je rund 31 qualitative Aussagen gezählt. Bei den quantitativen Aussagen schneiden die Vorlagen mit Regulierungscharakter (mit durchschnittlich 1,4 Aussagen pro Botschaft) etwas schlechter ab als die Vorlagen zu öffentlichen Gütern oder zu Verteilungsfragen (mit durchschnittlich je 2,3 Aussagen pro Botschaft). Monetäre Aussagen finden sich bei Vorlagen mit Regulierungscharakter am wenigsten (mit durchschnittlich rund 3 Aussagen pro Botschaft), während die übrigen Kategorien deutlich besser abschneiden (mit durchschnittlich rund 8 bis 10 Aussagen pro Botschaft). Dies dürfte vor allem dadurch zu erklären sein, dass bei Regulierungen definitionsgemäss die Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen geringer sind als bei Vorlagen zur Bereitstellung öffentlicher Güter und zu Verteilungsfragen.

Abbildung 26: Anzahl qualitative, quantitative und monetäre Aussagen nach Politikmodus (Mittelwerte pro Botschaft)



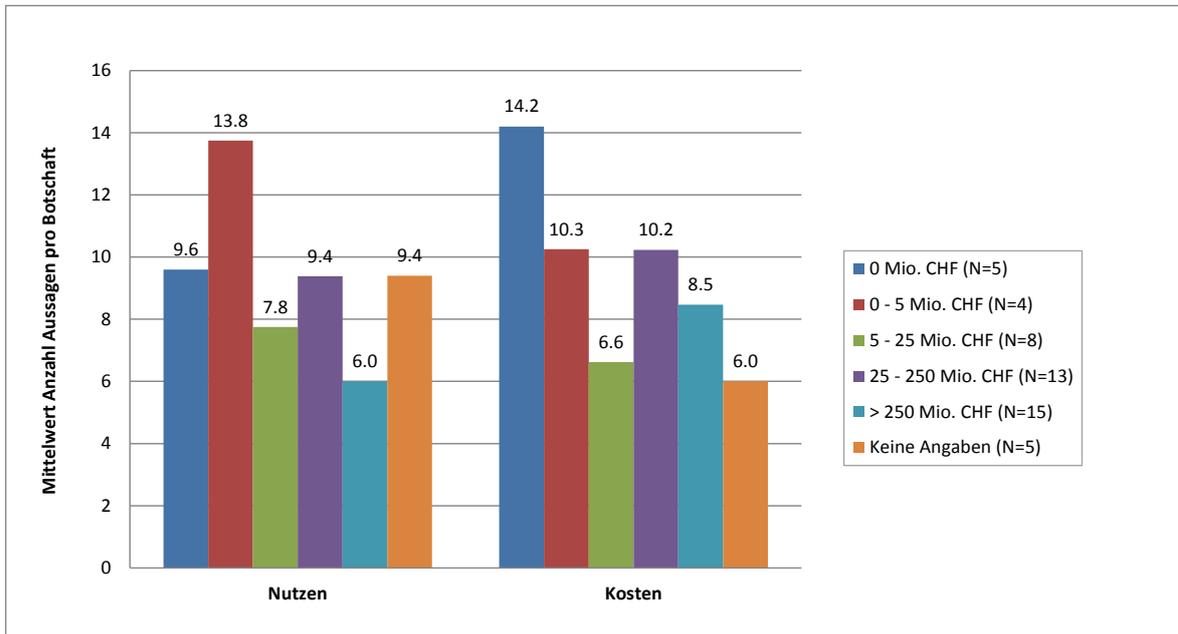
2.5.4 Substantielle Qualität: Aussagen zu Kosten und Nutzen

In diesem Abschnitt werden punktuelle Resultate zur Anzahl der Aussagen bezüglich Kosten und Nutzen präsentiert.²¹ Berücksichtigt werden dabei der Umfang der Botschaft und der Politikmodus.

Ein auffallendes Resultat ergibt sich bei der Betrachtung nach der *finanziellen Bedeutung* der Botschaft. Hier zeigt es sich, dass die Anzahl der Aussagen zu Kosten und Nutzen mit der finanziellen Bedeutung tendenziell nicht zunehmen, sondern im Gegenteil eher abnehmen. Dies scheint dem Prinzip einer proportionalen Folgenabschätzung, welche die Bedeutung der Vorlage und ihrer möglichen Auswirkungen mitberücksichtigt, zu widersprechen.

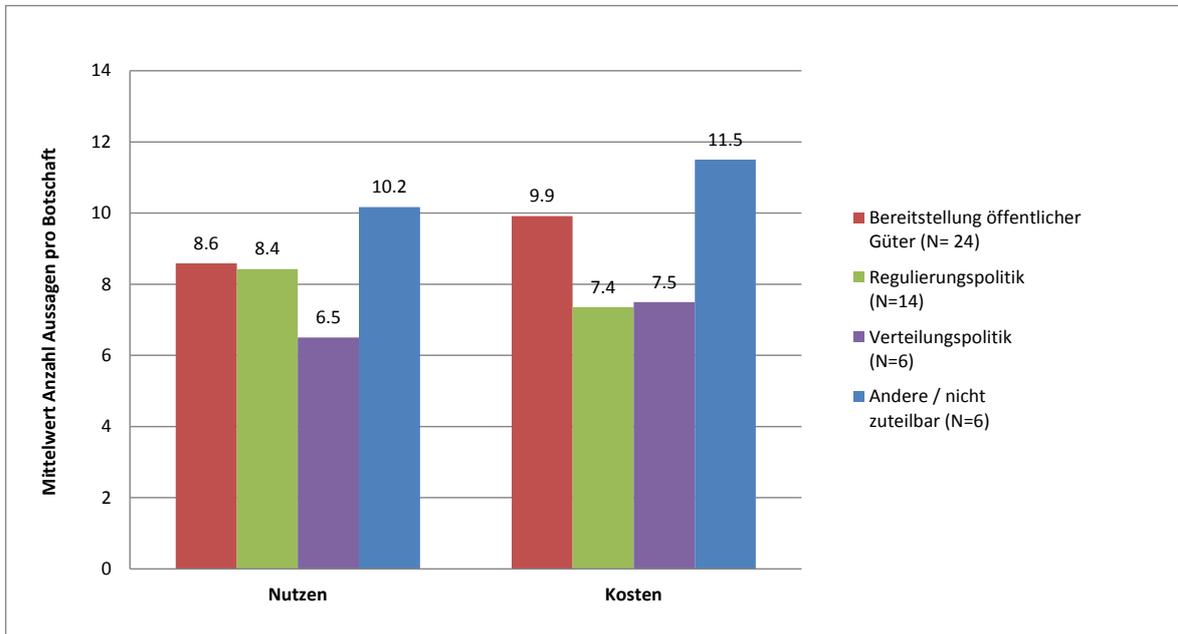
²¹ Die Begriffe „Nutzen“ und „Kosten“ schliessen generell auch positive bzw. negative Auswirkungen mit ein.

Abbildung 27: Angaben zu Kosten und Nutzen nach finanzieller Bedeutung der Botschaften (Mittelwerte der Anzahl Aussagen pro Botschaft)



Aus den Resultaten nach *Politikmodus* wird ersichtlich, dass es bei Botschaften zu Verteilungsfragen insgesamt am wenigsten Aussagen zu Kosten und Nutzen gibt. Dies könnte auf eine gewisse Zurückhaltung bei der Identifikation von Gewinnern und Verlierern hindeuten, die es bei Vorlagen mit Verteilungscharakter typischerweise gibt. Am besten schneiden Botschaften mit nicht zuteilbarem Politikmodus ab (welche möglicherweise auch verschiedene Politikmodi kombinieren). Am zweitbesten schneiden Botschaften zur Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen ab. Interessant ist, dass bei den Vorlagen zu öffentlichen Gütern und zu Verteilungsfragen die Anzahl der Aussagen zu den Kosten höher ist als jene zum Nutzen. Bei Regulierungsvorlagen ist es umgekehrt. Dies könnte sich mit den geringeren Kostenfolgen von Regulierungsvorlagen für die öffentlichen Finanzen erklären lassen.

Abbildung 28: Angaben zu Kosten und Nutzen nach Politikmodus (Mittelwerte der Anzahl Aussagen pro Botschaft)



2.6 Beurteilung der Angemessenheit der Angaben

Die wichtigen Resultate zur Beurteilung der Angemessenheit der Angaben zu den Auswirkungen in den einzelnen Botschaften anhand von Minimalstandards finden sich direkt im Hauptteil des Berichts. Im Folgenden wird lediglich ein Überblick der entsprechenden Resultate in synoptischer Form präsentiert.

Die untenstehende Abbildung zeigt die Gesamtpunktzahl für die einzelnen Botschaften nach Bedeutungsstufe. Zu jeder Bedeutungsstufe werden dabei auch die von der EFK etablierten Schwellenwerte zu den notwendigen Mindestangaben angegeben (30 Punkte bei geringer Bedeutung, 50 Punkte bei mittlerer Bedeutung, 80 Punkte bei hoher Bedeutung). Die Darstellung zeigt, welche Botschaften von geringer, mittlerer und hoher Bedeutung die entsprechenden Schwellenwerte erreicht bzw. verfehlt haben.

Die Resultate zeigen, dass bei den Botschaften von hoher Bedeutung 2 von 24 (8 %) die gesetzten Minimalanforderungen nicht erfüllten. Bei den Botschaften von mittlerer Bedeutung verfehlten 4 von 14 (29 %) die Minimalanforderungen, und bei den Botschaften von geringer Bedeutung 2 von 12 (17 %). Am meisten Verbesserungspotential ergibt sich demnach bei den Botschaften von mittlerer Bedeutung, wo zwischen einem Viertel und einem Drittel der Botschaften minimalen Anforderungen in Bezug auf die Darstellung der Auswirkungen nicht genügten.



Abbildung 29: Schwellenwerte und Gesamtpunktzahlen für die Botschaften nach Bedeutungsstufen

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

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

3 Sondage (module 4)

3.1 Description

Le sondage s'est déroulé durant le mois de mai 2015. Un délai de réponse jusqu'à fin juin a été accordé à la demande de plusieurs offices. Le sondage a été mené auprès des 30 offices ou unités administratives qui étaient en charge des 52 messages choisis pour l'analyse. Le questionnaire a été envoyé aux directeurs et directrices d'offices, qui étaient alors invités à le transmettre à la personne responsable du projet ou à une tierce personne ayant participé au projet en cas de départ de la personne responsable. Le questionnaire a été réalisé avec Word et a été envoyé et reçu par courriel électronique. 51 questionnaires ont été remplis (explication sous le point 2.1.2 en page 9 en ce qui concerne la différence avec l'échantillon ayant servi à l'analyse de contenu). Les résultats sont présentés de manière anonyme dans ce chapitre.

3.2 Questionnaire

Ci-dessous le questionnaire tel qu'il a été envoyé aux offices.



Sondage sur l'estimation des conséquences des projets de loi

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) est l'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière. Il mène actuellement une évaluation de la manière dont les conséquences des projets de lois sont estimées par les offices fédéraux et présentées dans les messages du Conseil fédéral.

50 messages ont été sélectionnés de manière aléatoire parmi tous les messages rédigés entre 2007 et 2014. Ceux-ci concernent uniquement des projets de loi (ont été exclus les messages concernant les initiatives, les ordonnances et les traités internationaux).

La présente enquête se déroule auprès des 30 offices qui ont rédigé ces 50 messages. Il se peut donc que votre office reçoive plusieurs questionnaires, si plusieurs messages rédigés par votre office se sont retrouvés dans l'échantillon.

Nous vous remercions de transmettre ce questionnaire à la personne qui a rédigé le message suivant ou qui en avait la responsabilité:

(titre message) (n° d'objet)

Dans le cas où cette personne ne travaille plus dans l'office, nous vous serions reconnaissants de transmettre ce questionnaire à un autre collaborateur à même de le remplir. Dans le cas où la rédaction du message avait impliqué l'intervention de plusieurs collaborateurs, il est souhaitable que plusieurs personnes remplissent le questionnaire. Veuillez toutefois consolider votre réponse et nous renvoyer un seul questionnaire concernant le message ci-dessus.

Le questionnaire se compose de deux parties:

1. Questions spécifiques au message cité ci-dessus:

- Décision de réaliser une analyse d'impact ou non
- Planification de l'estimation des conséquences et prise en compte de solutions alternatives
- Prise en compte de l'avis d'autres acteurs
- Ressources investies pour l'estimation des conséquences
- Coordination
- Assurance-qualité
- Exactitude des prévisions
- Facteurs de qualité pour l'estimation des conséquences
- Réalisation d'une analyse d'impact

2. Questions générales sur les outils de législation

- Aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral
- Outils à disposition pour la réalisation d'analyses d'impact
- Utilité d'estimer les conséquences
- Fiabilité des estimations quant aux conséquences
- Niveau de difficulté des analyses pour l'estimation des conséquences
- Potentiels d'amélioration

Le remplissage du questionnaire se fait de manière électronique dans ce document Word. Le formulaire est protégé, de manière à éviter les problèmes de mise en page. Mais n'hésitez pas à ajouter des sauts de page pour une meilleure lisibilité.

Les commentaires sont facultatifs. **Vous pouvez bien évidemment les rédiger en allemand.** Vous trouverez en page 3 **un glossaire** des termes importants et des acronymes en français et en allemand.

Si une question ne vous concerne pas, laissez la case vide.

Le questionnaire est à **renvoyer d'ici au 29 mai 2015** à la cheffe de projet, Madame Claudine Morier, par courriel: claudine.morier@efk.amin.ch. Cette dernière se tient volontiers à votre disposition en cas de questions au 058 46 31067.

Le CDF ne pourra pas traiter vos réponses de manière anonyme, car il a besoin de pouvoir identifier les réponses par office pour une analyse comparative. Le but étant d'identifier les facteurs de qualité, il ne s'agira en aucun cas de nommer les offices mais uniquement d'en tirer les points communs et les différences. L'anonymat sera ainsi garanti dans le rapport final, qui devrait être publié dans la première moitié de 2016.

IMPORTANT

Par analyse d'impact, nous entendons les différents types d'analyses qui servent à la rédaction du chapitre sur les conséquences présenté dans le message et qui résultent parfois en un *document séparé*.

Exemples d'analyse d'impact:

- analyse d'impact de la réglementation (AIR)
- évaluation de la durabilité (EDD)
- évaluation économique des mesures et des objectifs environnementaux (VOBU – outil interne à l'Office fédéral de l'environnement)

Par estimation des conséquences des projets de loi, nous entendons tout autre type d'analyse qui est effectuée et dont le produit est le chapitre sur les conséquences présenté dans le message du Conseil fédéral. Il s'agit donc d'un examen d'ordre plus général.

WICHTIG

Unter Folgenabschätzung verstehen wir verschiedene Arten von Analysen, die beim Verfassen des Kapitels zu den Auswirkungen in den Botschaften des Bundesrates als Grundlage dienen. Diese Analysen werden manchmal auch *in einem separaten Dokument* dargestellt.

Beispiele von Folgenabschätzungen sind:

- Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)
- Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB)
- Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU – internes Instrument des Bundesamt für Umwelt)



Unter Abschätzung der Auswirkungen verstehen wir alle anderen Analysearten, deren Ergebnis das Kapitel zu den Auswirkungen in der Botschaft des Bundesrates ist. Hier handelt es sich um eine oberflächlichere Prüfung.

Glossaire

	Français	Deutsch	
	Analyse d'impact	Folgenabschätzung	
	Aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral	Botschaftsleitfaden. Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates	
Pour la Qu.26	Les conséquences d'un projet qui vont au-delà du but directement recherché et des effets immédiatement afférents (p.18 de l'aide-mémoire)	Die Angaben zu Konsequenzen eines Beschlusses, die nicht in der primären Zielsetzung der Vorlage liegen (S.20 des Botschaftsleitfaden)	Für Frage 26
AIR	Analyse d'impact de la réglementation	Regulierungsfolgenabschätzung	RFA
AFF	Administration fédérale des finances	Eidgenössische Finanzverwaltung	EFV
	Analyse des coûts	Kostenanalyse	
	Analyse de l'utilité	Nutzenanalyse	
	Analyse coûts-utilité	Kosten-Nutzen-Analyse	
	Analyse coûts-efficacité	Kosten-Effektivitäts-Analyse	
	Analyse de sensibilité	Sensitivitätsanalyse	
	Analyse multicritères	Multi-Kriterien-Analyse	
ARE	Office fédéral du développement territorial	Bundesamt für Raumentwicklung	ARE
BFEG	Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann	EBG
CDF	Contrôle fédéral des finances	Eidgenössische Finanzkontrolle	EFK
EDD	Évaluation de la durabilité	Nachhaltigkeitsbeurteilung	NHB
EES	Évaluation environnementale stratégique	Strategische Umweltprüfung	SUP
EIEN	Évaluation de l'impact énergétique	Energiefolgeschätzung	EFS
EIS	Évaluation de l'impact sur la santé	Gesundheitsfolgenabschätzung	GFA
	Estimation des conséquences	Abschätzung der Auswirkungen	
	Guide de législation	Gesetzgebungsleitfaden	
OFJ	Office fédéral de la justice	Bundesamt für Justiz	BJ
OPPER	Office fédéral du personnel	Eidgenössische Personalamt	EPA
OFEV	Office fédéral de l'environnement	Bundesamt für Umwelt	BAFU
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie	Staatssekretariat für Wirtschaft	SECO
VOBU	Evaluation économique des mesures et des objectifs environnementaux	Volkswirtschaftliche Beurteilung	VOBU

Informations concernant votre office

Nom de l'office	Cliquez ici pour taper du texte.	
Nom, fonction, service de la personne responsable du message	Cliquez ici pour taper du texte.	
Nom, fonction, service de la personne qui remplit ce questionnaire (si pas la même)	Cliquez ici pour taper du texte.	
Avez-vous été plusieurs à remplir ce questionnaire?	oui <input type="checkbox"/>	non <input type="checkbox"/>

Partie I Questions spécifiques au message cité

Décision de réaliser une analyse d'impact

1. Les informations contenues dans l'aide-mémoire sur la présentation des messages²² étaient-elles suffisamment claires quant à la nécessité de réaliser une analyse d'impact²³ pour estimer les conséquences de ce projet?

très claires

plutôt claires

plutôt pas claires

pas du tout claires

je ne sais pas

2. Avez-vous réalisé une analyse d'impact pour ce message?

SI VOUS RÉPONDEZ "OUI", PASSEZ DIRECTEMENT À LA QUESTION 4.

oui

non

3. Pourquoi avez-vous décidé de ne pas réaliser d'analyse d'impact pour ce message?

Cliquez ici pour taper du texte.

²² Liens vers: [Aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral](#); [Leitfaden zur Botschaften des Bundesrates](#)

²³ Par exemple une analyse d'impact de la réglementation (AIR), ou une évaluation de la durabilité (EDD). Plus d'informations en page 2 de ce questionnaire.



Planification de l'estimation des conséquences et prise en compte de solutions alternatives

Comment avez-vous décidé si un seul scénario devait être décrit ou si les alternatives aux mesures proposées devaient aussi être mentionnées?

- La décision venait de la direction de mon office
- La décision venait de la direction du département
- La décision venait du Conseil fédéral
- Il n'y avait pas d'alternative valable
- Je ne sais pas
- Autre, veuillez préciser :

Cliquez ici pour taper du texte.

5. A quel moment avez-vous...

PLUSIEURS RÉPONSES POSSIBLES PAR LIGNE.

	lors de la phase de conception	durant l'élaboration de l'avant-projet	durant l'élaboration du projet législatif	je ne sais pas
... cherché des informations spécifiques pour l'élaboration du chapitre sur les conséquences.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... réalisé ou commandé des statistiques spécifiques pour l'élaboration du chapitre sur les conséquences.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... pris en compte des solutions alternatives.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Prise en compte de l'avis d'autres acteurs

6. Avez-vous eu des contacts avec les offices suivants en-dehors de la consultation des offices (Ämterkonsultation)?

SI VOUS AVEZ CONTACTÉ OU AVEZ ÉTÉ CONTACTÉ PAR L'UN DE CES OFFICES, VEUILLEZ COCHER LA PREMIÈRE CASE À GAUCHE.

Ces contacts ont-ils représenté une aide pour la rédaction du chapitre sur les conséquences et quels types de modifications avez-vous apporté suite à ces contacts?

TROIS RÉPONSES POSSIBLES PAR LIGNE: UNE POUR L'AIDE, UNE POUR LE NOMBRE DE MODIFICATIONS ET UNE POUR LE NIVEAU. SI VOUS NE SAVEZ PAS, LAISSEZ VIDE.

Contact	Aide pour la rédaction					Nombre de modifications apportées				Niveau des modifications		
	oui	plutôt oui	plutôt non	non	je ne sais pas	beaucoup	peu	aucune	Je ne sais pas	substantielles	détails	je ne sais pas
<input type="checkbox"/> OFPER/ EPA conséquences sur le personnel de la Confédération	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					
<input type="checkbox"/> AFF/ EFV conséquences financières pour la Confédération	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					
<input type="checkbox"/> SECO conséquences pour l'économie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					
<input type="checkbox"/> OFEV/ BAFU conséquences pour l'environnement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					
<input type="checkbox"/> BFEG/ EBG conséquences pour l'égalité entre hommes et femmes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					
<input type="checkbox"/> Autre office, veuillez préciser lequel: Cliquez ici pour taper du texte.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					



7. Avez-vous eu des contacts avec les acteurs suivants en dehors de la procédure de consultation (Vernehmlassungsverfahren)?

SI VOUS AVEZ CONTACTÉ OU AVEZ ÉTÉ CONTACTÉ PAR L'UN DE CES ACTEURS, VEUILLEZ COCHER LA PREMIÈRE CASE À GAUCHE.

Avez-vous intégré ou modifié certaines informations sur les conséquences du projet législatif suite à ces contacts avec des groupes concernés?

DEUX RÉPONSES POSSIBLES PAR LIGNE: UNE POUR LE NOMBRE ET UNE POUR LE NIVEAU DES MODIFICATIONS. SI VOUS NE SAVEZ PAS, LAISSEZ VIDE.

Contact	Nombre de modifications			Niveau des modifications		
	beaucoup	peu	je ne sais pas	substantielles	détails	je ne sais pas
<input type="checkbox"/> Cantons	<input type="checkbox"/>					
<input type="checkbox"/> Organisations (faïtières) sectorielles	<input type="checkbox"/>					
<input type="checkbox"/> Syndicats	<input type="checkbox"/>					
<input type="checkbox"/> Organisations de protection de l'environnement	<input type="checkbox"/>					
<input type="checkbox"/> Autre, veuillez préciser: Cliquez ici pour taper du texte.	<input type="checkbox"/>					
<input type="checkbox"/> Autre, veuillez préciser: Cliquez ici pour taper du texte.	<input type="checkbox"/>					
<input type="checkbox"/> Autre, veuillez préciser: Cliquez ici pour taper du texte.	<input type="checkbox"/>					

Ressources investies pour l'estimation des conséquences

8. Quelles ressources avez-vous investies pour l'élaboration du message:

VEUILLEZ INSCRIRE UN CHIFFRE DANS LES QUATRE CHAMPS SI POSSIBLE.

Nombre de personnes ayant contribué à l'élaboration du message:

Nombre de personnes ayant contribué à l'élaboration du chapitre sur les conséquences:

Nombre de jours approximatif pour l'élaboration du message:

Nombre de jours approximatif pour l'élaboration du chapitre sur les conséquences:

9. Quelle fonction occupaient les personnes qui ont élaboré le chapitre sur les conséquences?

VEUILLEZ COCHER LA PREMIÈRE CASE À GAUCHE.

Ces personnes avaient-elles déjà de l'expérience dans l'élaboration du chapitre sur les conséquences?

Fonction	Expérience		
	oui	non	je ne sais pas
<input type="checkbox"/> Chef / cheffe de service	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Collaborateur / collaboratrice scientifique ou juriste	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Stagiaire	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Expert / experte externe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Autre, veuillez préciser :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. Quel(s) service(s) au sein de votre office ont été impliqués dans la rédaction de ce message?

le service spécialisé <input type="checkbox"/>	le service juridique <input type="checkbox"/>	le service économique <input type="checkbox"/>	autre service <input type="checkbox"/>
---	--	---	---

11. D'autres offices (que ceux indiqués à la question 6) ont-ils contribué à l'élaboration du message?

oui, intensivement <input type="checkbox"/>	oui mais peu intensivement <input type="checkbox"/>	non <input type="checkbox"/>
--	--	---------------------------------



<p>2. Avez-vous donné un ou plusieurs mandats à l'externe de l'administration fédérale lors des différentes phases de l'élaboration du message?</p> <p><i>PLUSIEURS RÉPONSES POSSIBLES.</i></p>			
<p><input type="checkbox"/> Oui, pour <input type="text"/> francs (total des mandats)</p> <p><input type="checkbox"/> Oui, pour estimer les conséquences</p> <p><input type="checkbox"/> Non</p>			
<p>Coordination</p>			
<p>3. Dans votre office, qui a coordonné le processus de rédaction de ce message?</p> <p><i>UNE SEULE RÉPONSE POSSIBLE.</i></p>			
<p><input type="checkbox"/> Le chef / la cheffe du service juridique (Rechtsdienst)</p> <p><input type="checkbox"/> Le chef / la cheffe du service spécialisé (Fachdienst)</p> <p><input type="checkbox"/> Un employé / une employée du service juridique</p> <p><input type="checkbox"/> Un employé / une employée du service spécialisé</p> <p><input type="checkbox"/> Un employé/ une employée de l'état-major de direction (Stab)</p> <p><input type="checkbox"/> Autre, veuillez préciser : Cliquez ici pour taper du texte.</p>			
<p>Assurance-qualité</p>			
<p>4. Est-ce qu'une personne était responsable de vérifier la compréhensibilité du message, c'est-à-dire de s'assurer que les sources des affirmations sont clairement identifiables et rédigées dans un langage simple?</p> <p><i>VEUILLEZ COCHER LA PREMIÈRE CASE À GAUCHE.</i></p>			
Resp.	Sources identifiables	Langage simple	je ne sais pas
<input type="checkbox"/> Le chef / la cheffe de service, d'unité ou de section	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Le chef / la cheffe de division	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Le chef / la cheffe de domaine de direction	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> L'état-major de direction (Stab)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Autre :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Exactitude des prévisions					
<p>15. Une fois le texte législatif adopté, les conséquences que vous aviez estimées se sont-elles révélées exactes?</p> <p><i>DANS LE CAS OÙ TROP PEU DE TEMPS S'EST ÉCOULÉ DEPUIS LA PUBLICATION DU MESSAGE, COCHEZ LA CATÉGORIE "NON PERTINENT"</i></p>					
	plus importantes	exactes	moins importantes	non pertinent	je ne sais pas
Conséquences financières	<input type="checkbox"/>				
Conséquences pour le personnel de la Confédération	<input type="checkbox"/>				
Conséquences pour les cantons	<input type="checkbox"/>				
Conséquences économiques	<input type="checkbox"/>				
Conséquences pour l'environnement	<input type="checkbox"/>				
Conséquences pour la société	<input type="checkbox"/>				
Autres conséquences, veuillez préciser:	<input type="checkbox"/>				
Rapport coût-utilité de l'estimation des conséquences					
<p>16. Selon vous, comment était le rapport entre les ressources investies dans l'estimation des conséquences de ce message et son utilité? (<i>Kosten-Nutzen-Verhältnis</i>)</p>					
<p><input type="checkbox"/> Très positif (l'utilité dépasse de beaucoup les ressources investies)</p> <p><input type="checkbox"/> Plutôt positif (l'utilité dépasse les ressources investies)</p> <p><input type="checkbox"/> Plutôt négatif (les ressources investies dépassent l'utilité)</p> <p><input type="checkbox"/> Très négatif (les ressources investies dépassent de beaucoup l'utilité)</p> <p><input type="checkbox"/> Je ne sais pas</p> <p>Commentaire:</p> <p>Cliquez ici pour taper du texte.</p>					



Facteurs de qualité pour l'estimation des conséquences

7. Ces éléments correspondent-ils à la situation vécue lors de l'élaboration du message cité?

	tout à fait d'accord	plutôt d'accord	plutôt pas d'accord	pas du tout d'accord	non pertinent	je ne sais pas
La personne / l'équipe en charge de l'élaboration du message était convaincue quant à l'utilité d'estimer les conséquences du projet	<input type="checkbox"/>					
La direction de l'office était convaincue quant à l'utilité d'estimer les conséquences du projet	<input type="checkbox"/>					
L'office était favorable au projet (aux mesures proposées)	<input type="checkbox"/>					
Il y avait un large consensus politique par rapport au projet (hors office)	<input type="checkbox"/>					
Le projet était important (nombre de personnes touchées, volume financier, etc.)	<input type="checkbox"/>					
Le projet avait suscité un grand intérêt des médias	<input type="checkbox"/>					
Les informations provenant d'autres sources (cantons, autres offices, etc.) étaient de bonne qualité	<input type="checkbox"/>					
Le soutien d'autres offices a été primordial pour l'élaboration du chapitre sur les conséquences	<input type="checkbox"/>					
Il y avait une certaine pression politique à présenter les conséquences sous un jour positif	<input type="checkbox"/>					

LES QUESTIONS SUIVANTES (18-22) CONCERNENT LES MESSAGES POUR LESQUELS UNE ANALYSE D'IMPACT A ÉTÉ RÉALISÉE – VEUILLEZ Y RÉPONDRE SI VOUS AVEZ RÉPONDU OUI À LA QUESTION 2.

Réalisation d'une analyse d'impact

19. Si vous avez réalisé une analyse d'impact pour ce message, de quel type d'analyse s'agissait-il?

- Analyse d'impact de la réglementation (AIR) simple (einfache RFA)
- Analyse d'impact de la réglementation (AIR) approfondie (vertiefte RFA)
- Evaluation de la durabilité (EDD / NHB)
- Evaluation économique des mesures et des objectifs environnementaux (VOBU)
- Autre, veuillez préciser :
Cliquez ici pour taper du texte.

20. Quand avez-vous décidé de réaliser une étude pour estimer les conséquences?

UNE RÉPONSE POSSIBLE.

- Lors de la phase conceptuelle
- Au moment de l'élaboration de l'avant-projet et du rapport explicatif
- Après l'élaboration du projet d'acte législatif et du message
- Je ne sais pas
- Autre, veuillez préciser :
Cliquez ici pour taper du texte.

20. Quelle(s) méthode(s) avez-vous utilisé pour estimer les conséquences présentées dans ce message?

PLUSIEURS RÉPONSES POSSIBLES.

- Analyse des coûts (Kostenanalyse)
- Analyse de l'utilité (Nutzenanalyse)
- Analyse coûts-utilité (Kosten-Nutzen-Analyse)
- Analyse coûts-efficacité²⁴ (Kosten-Effektivitäts-Analyse)
- Analyse de sensibilité²⁵ (Sensitivitätsanalyse)
- Analyse multicritères²⁶ (Multi-Kriterien-Analyse)
- Je ne sais pas
- Autre, veuillez préciser : Cliquez ici pour taper du texte.

²⁴ Méthode comparative d'évaluation économique dont le but est d'identifier la manière la plus efficace, d'un point de vue économique, de réaliser un objectif préétabli.

²⁵ L'analyse de sensibilité permet de réduire l'incertitude en estimant l'impact de modifications présumées des variables déterminantes pour les coûts et l'utilité.

²⁶ L'analyse multicritère est utilisée pour porter un jugement comparatif entre des projets ou des mesures hétérogènes. Elle est utilisée dans l'élaboration des choix stratégiques d'intervention.



21. Le fait de réaliser une étude pour estimer les conséquences (AIR, EDD ou autre) vous a-t-il aidé à rédiger le chapitre sur les conséquences?

- Beaucoup aidé
- Plutôt aidé
- Plutôt pas aidé
- Pas aidé du tout
- Je ne sais pas

Pourquoi cela ne vous a-t-il pas aidé ?

[Cliquez ici pour taper du texte.](#)

22. Est-ce que l'analyse d'impact (AIR, EDD, autre) a été publiée? Si ce n'est pas le cas, pour quelle(s) raison(s)?

- Elle a été publiée
- Elle n'a pas été publiée.

Veillez préciser pourquoi elle n'a pas été publiée:

[Cliquez ici pour taper du texte.](#)

- Je ne sais pas

3.3 Résultats

3.3.1 Décision de réaliser une analyse d'impact

Question 1 : Les informations contenues dans l'aide-mémoire sur la présentation des messages²⁷ étaient-elles suffisamment claires quant à la nécessité de réaliser une analyse d'impact²⁸ pour estimer les conséquences de ce projet?

	Nombre	%(Total)
Très claires	5	10%
Plutôt claires	32	63%
Plutôt pas claires	4	8%
Pas du tout claires	0	0%
Je ne sais pas	9	18%
Pas de réponse	1	1%
Total	51	100%

Question 2 : Avez-vous réalisé une analyse d'impact pour ce message?

	Nombre	%(Total)
Oui	20	39%
Non	30	59%
Pas de réponse	1	2%
Total	51	100%

Question 3 : Pourquoi avez-vous décidé de ne pas réaliser d'analyse d'impact pour ce message?

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

Les catégories présentées dans le tableau ci-dessus regroupent les 30 réponses des personnes sondées ayant répondu non à la question 2 (question ouverte, regroupement fait par le CDF).

²⁷ Liens vers: [Aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral](#); [Leitfaden zu Botschaften des Bundesrates](#)

²⁸ Par exemple une analyse d'impact de la réglementation (AIR), ou une évaluation de la durabilité (EDD).



3.3.2 Planification de l'estimation des conséquences et prise en compte de solutions alternatives

Question 4 : Comment avez-vous décidé si un seul scénario devait être décrit ou si les alternatives aux mesures proposées devaient aussi être mentionnées?

	Nombre	%(Total)*
Direction de l'office	14	27%
Direction du département	9	18%
Conseil fédéral	8	16%
Pas d'alternatives	11	22%
Autres	17	33%
Je ne sais pas	2	4%

* Pourcentage par rapport au nombre de messages analysés (N=51). Plusieurs réponses possibles.

Question 5 : A quel moment avez-vous ...

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

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

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

Plusieurs réponses possibles pour chacune des trois questions.

3.3.3 Prise en compte de l'avis d'autres acteurs

Question 6 : Avez-vous eu des contacts avec les offices suivants en-dehors de la consultation des offices ?

Offices	Nombre	%(Total)*
OFPER/ EPA	16	31%
AFF/ EFV	36	71%
SECO	15	29%
OFEV/ BAFU	6	12%
BFEG/ EBG	0	0%
Autres offices cités	48	98%
Pas de réponse	3	6%

* Pourcentage par rapport au nombre de messages analysés (N=51). Plusieurs réponses possibles.

Autres offices cités	Nombre
Office fédéral de la justice (OFJ)	8
Office fédéral des assurances sociales (OFAS)	5
Chancellerie fédérale (ChF)	4
Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence	2
Fedpol	2
Administrations fédérales des contributions (AFC)	2
Office fédéral des sports (OFSP)	2
Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI)	2
Office fédéral du développement territorial (ARE)	2
Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)	2
Autres	17

Les catégories présentées dans le tableau ci-dessus regroupent les réponses des personnes sondées (regroupement fait par le CDF).



Ces contacts ont constitué une aide pour la rédaction :

	Oui		Plutôt oui		Plutôt non		Non		Je ne sais pas		Total	
	n	%*	n	%*	n	%*	n	%*	n	%*	n	%*
OFPER / EPA	7	14%	2	4%	2	4%	40	78%	0	0%	51	100%
AFF / EFV	22	43%	3	6%	5	10%	21	41%	0	0%	51	100%
SECO	7	14%	2	4%	1	2%	41	80%	0	0%	51	100%
OFEV / BAFU	0	0%	2	4%	3	6%	46	90%	0	0%	51	100%
BFEG / EBG	0	0%	0	0%	0	0%	51	100%	0	0%	51	100%

* Pourcentage par rapport au nombre de messages analysés (N=51). Abréviation : n = nombre.

Nombre de modifications apportées suite à ces contacts :

	Beaucoup		Peu		Aucune		Je ne sais pas		Total	
	n	%*	n	%*	n	%*	n	%*	n	%*
OFPER / EPA	1	2%	7	14%	41	80%	2	4%	51	100%
AFF / EFV	9	18%	18	35%	22	43%	2	4%	51	100%
SECO	4	8%	5	10%	42	82%	0	0%	51	100%
OFEV / BAFU	0	0%	4	8%	47	92%	0	0%	51	100%
BFEG / EBG	0	0%	0	0%	51	100%	0	0%	51	100%

* Pourcentage par rapport au nombre de messages analysés (N=51). Abréviation : n = nombre.

Niveau de modifications apportées suite aux contacts :

	Substan- tielles		Détails		Pas de réponse		Je ne sais pas		Total	
	n	%*	n	%*	n	%*	n	%*	n	%*
OFPER / EPA	3	6%	5	10%	41	80%	2	4%	51	100%
AFF / EFV	16	31%	11	22%	22	43%	2	4%	51	100%
SECO	4	8%	5	10%	41	80%	1	2%	51	100%
OFEV / BAFU	1	2%	2	4%	48	94%	0	0%	51	100%
BFEG / EBG	0	0%	0	0%	51	100%	0	0%	51	100%

* Pourcentage par rapport au nombre de messages analysés (N=51). Abréviation : n = nombre.

Question 7 : Avez-vous eu des contacts avec les acteurs suivants en dehors de la procédure de consultation?

Acteurs	Nombre	%*
Cantons	21	41%
Organisations (faïtières) sectorielles	14	27%
Syndicats	5	10%
Organisations de protection de l'environnement	3	6%
Autres acteurs cités	37	73%

* Pourcentage par rapport au nombre de messages analysés (N=51).
Plusieurs réponses possibles.

Autres acteurs cités	Nombre
Fédérations / associations	7
Centrale d'émission pour la construction de logement	2
Commission d'experts	2
Conférences cantonales	2
Fondations	2
Autres	18

Les catégories présentées dans le tableau ci-dessus regroupent les réponses des personnes sondées (regroupement fait par le CDF).

Nombre de modifications apportées suite aux contacts :

	Beaucoup		Peu		Pas de réponse		Je ne sais pas		Total	
	n	%*	n	%*	n	%*	n	%*	n	%*
Cantons	4	8%	11	22%	32	63%	4	8%	51	100%
Organisations (faïtières) sectorielles	3	6%	7	14%	38	75%	3	6%	51	100%
Syndicats	1	2%	2	4%	47	92%	1	2%	51	100%
Organisations de protection de l'environnement	1	2%	2	4%	48	94%	0	0%	51	100%

* Pourcentage par rapport au nombre de messages analysés (N=51). Abréviation : n = nombre



Niveau des modifications apportées suite aux contacts :

	Substantielles		Détails		Pas de réponse		Je ne sais pas		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%*
Cantons	5	10%	11	22%	31	61%	4	8%	51	100%
Organisations (faïtières) sectorielles	3	6%	7	14%	38	75%	3	6%	51	100%
Syndicats	1	2%	2	4%	47	92%	1	2%	51	100%
Organisations de protection de l'environnement	1	2%	2	4%	48	94%	0	0%	51	100%

* Pourcentage par rapport au nombre de messages analysés (N=51). Abréviation : n = nombre

3.3.4 Ressources investies pour l'estimation des conséquences

Question 8 : Quelles ressources avez-vous investies pour l'élaboration du message

	Nombre de personnes pour le message	Nombre de personnes pour le chapitre	Nombre de jours pour le message	Nombre de jours pour le chapitre
Moyenne	9.4	2.8	119.5	10.1
Médiane	5	2	100	3
Minimum	1	1	5	1
Maximum	75	12	500	100
Nombre de réponses	46	45	29	32

Question 9 : Quelle fonction occupaient les personnes qui ont élaboré le chapitre sur les conséquences? Ces personnes avaient-elles déjà de l'expérience dans l'élaboration du chapitre sur les conséquences?

	Nombre	%*
Chef / cheffe de service	37	73%
Collaborateur / collaboratrice scientifique ou juriste	38	75%
Stagiaire	1	2%
Expert / experte externe	8	16%
Autre	5	9%

* Pourcentage par rapport au nombre de messages analysés (N=51). Plusieurs réponses possibles.

Ces personnes avaient-elles déjà de l'expérience dans l'élaboration du chapitre sur les conséquences?

Expérience du supérieur:

	Nombre	%
Oui	29	57%
Non	22	43%
Total	51	100%

Expérience du collaborateur:

	Nombre	%
Oui	34	67%
Non	17	33%
Total	51	100%

Expérience de l'expert:

	Nombre	%
Oui	7	14%
Non	44	86%
Total	51	100%

Question 10 : Quel(s) service(s) au sein de votre office ont été impliqués dans la rédaction de ce message?

	Nombre	%*
Service spécialisé	45	88%
Service juridique	33	65%
Service économique	17	33%
Autre service	8	16%

* Pourcentage par rapport au nombre de messages analysés (N=51).
Plusieurs réponses possibles

Question 11 : D'autres offices (que ceux indiqués à la question 6) ont-ils contribué à l'élaboration du message?

	Nombre	%
Oui intensivement	7	14%
Oui mais peu intensément	18	35%
Non	26	51%
Total	51	100%

Question 12 : Avez-vous donné un ou plusieurs mandats à l'externe de l'administration fédérale lors des différentes phases de l'élaboration du message?

	Nombre	%*
Oui	13	26%
Oui pour les conséquences	18	35%
Non	30	59%
Total	51	100%

* Pourcentage par rapport au nombre de messages analysés (N=51). Plusieurs réponses possibles.



Montant des mandats en CHF :

Statistiques	Valeurs
Moyenne	71 199
Médiane	25 000
Minimum	5000
Maximum	315 000
Nombre de réponses	14

CHF	Nombre	%	CHF	Nombre	%
0	36	70%	30 000	1	2%
5 000	1	2%	49 788	1	2%
6 500	1	2%	50 000	1	2%
10 000	1	2%	59 000	1	2%
15 000	1	2%	190 000	1	2%
18 000	1	2%	210 000	2	4%
18 500	1	2%	315 000	1	2%
20 000	1	2%	Somme	51	100%

3.3.5 Coordination

Question 13 : Dans votre office, qui a coordonné le processus de rédaction de ce message?

Fonction	Nombre	%*
Le chef / la cheffe du service juridique	8	16%
Le chef / la cheffe du service spécialisé	23	45%
Un employé / une employée du service juridique	7	14%
Un employé / une employée du service spécialisé	6	12%
Un employé/ une employée de l'état-major de direction (Stab)	8	16%
Autre	4	8%

* Pourcentage par rapport au nombre de messages analysés (N=51).
Plusieurs réponses possibles.

3.3.6 Assurance-qualité

Question 14 : Est-ce qu'une personne était responsable de vérifier la compréhensibilité du message, c'est-à-dire de s'assurer que les sources des affirmations sont clairement identifiables et rédigées dans un langage simple?

Personne responsable :

Fonction	Nombre	%(Total)*
Le chef / la cheffe de service, d'unité ou de section	27	53%
Le chef / la cheffe de division	19	37%
Le chef / la cheffe de domaine de direction	18	35%
L'état-major de direction	12	24%
Autre	21	41%

* Pourcentage par rapport au nombre de messages analysés (N=51).
Plusieurs réponses possibles.

Autre	Nombre	Autre	Nombre
Directeur	5	Services de rédaction et de traduction	1
Collaborateurs	3	Service de communication interne	1
Employé scientifique	2	Contractant externe	1
Secrétariat général	2	Interne Qualitätssicherung	1
Chef de projet	3	Unité stratégie et planification	1
Service juridique	1		



La présence de sources a-t-elle été vérifiée et par qui ?

Fonction	Nombre	% (Total)*
Le chef / la cheffe de service, d'unité ou de section	22	43%
Le chef / la cheffe de division	12	24%
Le chef / la cheffe de domaine de direction	12	24%
L'état-major de direction	9	18%
Autre	20	39%

* Pourcentage par rapport au nombre de messages analysés (N=51).
Plusieurs réponses possibles.

Le langage a-t-il été vérifié et par qui ?

Fonction	Nombre	% (Total)*
Le chef / la cheffe de service, d'unité ou de section	21	41%
Le chef / la cheffe de division	16	31%
Le chef / la cheffe de domaine de direction	14	27%
L'état-major de direction	11	22%
Autres	1	2%

* Pourcentage par rapport au nombre de messages analysés (N=51).
Plusieurs réponses possibles.

3.3.7 Exactitude des prévisions

Question 15 : Une fois le texte législatif adopté, les conséquences que vous aviez estimées se sont-elles révélées exactes ?

Type	Moins importantes		Exactes		Plus importantes		Non pertinent	
	n	%*	n	%*	n	%*	n	%*
Conséquences financières	6	12%	23	45%	0	0%	12	24%
Conséquences pour le personnel de la Confédération	2	4%	24	47%	0	0%	16	31%
Conséquences pour les cantons	2	4%	19	37%	0	0%	18	35%
Conséquences économiques	3	6%	16	31%	1	2%	16	31%
Conséquences pour l'environnement	2	4%	9	18%	1	2%	26	51%
Conséquences pour la société	1	2%	11	22%	0	0%	25	49%
Autres conséquences	0	0%	3	6%	0	0%	7	14%

* Pourcentage par rapport au nombre de messages analysés (N=51). Abréviation : n = nombre.

Question 16 : Selon vous, comment était le rapport entre les ressources investies dans l'estimation des conséquences de ce message et son utilité ?

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

3.3.8 Facteurs de qualité pour l'estimation des conséquences

Question 17 : Ces éléments correspondent-ils à la situation vécue lors de l'élaboration du message cité?

	Tout à fait d'accord		Plutôt d'accord		Plutôt pas d'accord		Pas du tout d'accord		Non pertinent		Je ne sais pas		Total	
	n	%*	n	%*	n	%*	n	%*	n	%*	n	%*	n	%*
La personne / l'équipe en charge de l'élaboration du message était convaincue quant à l'utilité d'estimer les conséquences du projet	31	61%	16	31%	2	4%	0	0%	1	2%	1	2%	51	100%
La direction de l'office était convaincue quant à l'utilité d'estimer les conséquences du projet	30	59%	17	33%	0	0%	0	0%	1	2%	3	6%	51	100%
L'office était favorable au projet (aux mesures proposées)	44	86%	6	12%	0	0%	0	0%	1	2%	0	0%	51	100%
Il y avait un large consensus politique par rapport au projet (hors office)	20	39%	17	33%	7	14%	4	8%	2	4%	0	0%	51	100%
Le projet était important (nombre de personnes touchées, volume financier, etc.)	23	45%	18	35%	5	10%	4	8%	0	0%	0	0%	51	100%
Le projet avait suscité un grand intérêt des médias	12	24%	17	33%	15	29%	6	12%	0	0%	0	0%	51	100%
Les informations provenant d'autres sources (cantons, autres offices, etc.) étaient de bonne qualité	8	16%	24	47%	2	4%	0	0%	11	22%	5	10%	51	100%
Le soutien d'autres offices a été primordial pour l'élaboration du chapitre sur les conséquences	3	6%	13	25%	17	33%	6	12%	11	22%	0	0%	51	100%
Il y avait une certaine pression politique à présenter les conséquences sous un jour positif	2	4%	1	2%	11	22%	29	57%	2	4%	2	4%	51	100%

* Pourcentage par rapport au nombre de messages analysés (N=51). Abréviation : n = nombre.



3.3.9 Réalisation d'une analyse d'impact

Question 18 : Si vous avez réalisé une analyse d'impact pour ce message, de quel type d'analyse s'agissait-il ?

	Nombre	% (AI)*	% (Total)**
AIR simple (einfache RFA)	9		
AIR approfondie (vertiefte RFA)	3		
EDD	2		
VOBU	1		
Autre	9		
Total	22	100%	45%

* Pourcentage par rapport au nombre d'analyses d'impact indiqués par les personnes sondées. ** Pourcentage par rapport au nombre de messages analysés (N=51). Plusieurs réponses possibles.

Autre type d'analyse d'impact / commentaires* :

Étude confiée à l'externe	2
Evaluation d'impact dans le cadre de la collaboration avec un tiers	2
Auswirkungen der Revision auf die Kantone und Gemeinden bzw. Sozialhilfe	1
Quantitative Analyse der Auswirkung auf die Steuereinnahmen	1
Rapports d'experts, rapports interdépartementaux, travaux de recherche	1
Wirkungsanalyse entlang der in der Botschaft gesetzten Wirkungsziele der internationalen Zusammenarbeit im Ausland (in Partnerländern, multilateral etc.)	1
Modellberechnungen	1
Plusieurs analyses d'impact dont les résultats ont été repris pour l'élaboration du message ont été réalisées.	1

* Réponses anonymisées.

Question 19 : Quand avez-vous décidé de réaliser une étude pour estimer les conséquences?

	Nombre	% (AI)*	% (Total)**
Lors de la phase conceptuelle	9	45%	18%
Au moment de l'élaboration de l'avant-projet	4	20%	8%
Au moment de l'élaboration du projet d'acte législatif	2	10%	4%
Autre	5	25%	10%
Total	20	100%	39%

* Pourcentage par rapport au nombre de messages dans lesquels une analyse d'impact a été réalisée (AI) (N=20). ** Pourcentage par rapport au nombre de messages analysés (N=51).

Autre / commentaires :

Ausser der einfachen RFA wurden keine Studien zu den Auswirkungen der Botschaftsvorlage erstellt.
Eine VOBUE wurde schon sehr früh durchgeführt und dann während der Erarbeitung der Botschaft aktualisiert.
Vor Start des Gesetzgebungsprojektes
Während der Finalisierung der Botschaft – Wunsch/Anliegen des Amtes
Avant la phase conceptuelle
Standardverfahren für Botschaft über internationale Zusammenarbeit
La réalisation d'études sur les conséquences des politiques fédérales dans le domaine concerné, fait de manière continue de manière à ce que leurs résultats puissent servir à la bonne réalisation du message de la prochaine période quadriennale.

* réponses anonymisées.

Question 20 : Quelle(s) méthodes avez-vous utilisé pour estimer les conséquences présentées dans ce message?

Méthodes	Nombre	% (AI)*	% (Total)**
Analyse des coûts	9	45%	18%
Analyse de l'utilité	7	35%	14%
Analyse coûts-utilité	7	35%	14%
Analyse coûts-efficacité	3	15%	6%
Analyse de sensibilité	3	15%	6%
Analyse multicritères	2	10%	4%

* Pourcentage par rapport au nombre de messages dans lesquels une analyse d'impact a été réalisée (AI) (N=20). ** Pourcentage par rapport au nombre de message analysés (N=51). Plusieurs réponses possibles.



Question 21 : Le fait de réaliser une étude pour estimer les conséquences (AIR, EDD ou autre) vous a-t-il aidé à rédiger le chapitre sur les conséquences?

Méthodes	Nombre	% (AI)*
Beaucoup aidé	5	25%
Plutôt aidé	13	65%
Plutôt pas aidé	0	0%
Pas du tout aidé	2	10%
Total	20	100%

* Pourcentage par rapport au nombre de messages dans lesquels une analyse d'impact a été réalisée (AI) (N=20).

Question 22 : Est-ce que l'analyse d'impact (AIR, EDD, autre) a été publiée ?

	Nombre	% (AI)*
Publiée	7	35%
Non publiée	13	65%
Total	20	100%

* Pourcentage par rapport au nombre de messages dans lesquels une analyse d'impact a été réalisée (AI) (N=20).

3.3.10 Questions générales sur les outils de législation

Question 23 : L'article 141 de la loi sur le Parlement. En particulier les lettres f,g et i, donne-t-il un cadre adéquat pour la rédaction des messages du Conseil fédéral ?

	Nombre	% (Total)
Tout à fait d'accord	14	27%
Plutôt adéquat	28	55%
Plutôt pas adéquat	3	6%
Pas du tout adéquat	1	2%
Je ne sais pas	4	8%
Réponse manquante	1	2%
Total	51	100%

Question 24 : Le guide de législation est-il utile pour l'estimation des conséquences d'un projet de loi ?

	Nombre	% (Total)
Très utile	11	22%
Plutôt utile	29	57%
Plutôt pas utile	1	2%
Pas du tout utile	0	0%
Je ne l'ai pas consulté	5	10%
Je ne sais pas	3	6%
Réponse(s) manquante(s)	2	4%
Total	51	100%

3.3.11 Aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral

Question 25 : L'aide-mémoire sur la présentation des messages est-il utile pour l'estimation des conséquences ?

	Nombre	% (Total)
Très utile	16	32%
Plutôt utile	28	56%
Plutôt pas utile	3	6%
Pas du tout utile	0	0%
Je ne l'ai pas consulté	1	2%
Je ne sais pas	2	4%
Total	50	100%

Question 26 : Dans l'aide-mémoire, il est écrit p.18 que le chapitre examine les « conséquences d'un projet qui vont au-delà du but directement recherché et des effets immédiatement afférents ». Ces indications sont-elles claires pour vous ?

	Nombre	% (Total)
Très claires	6	12%
Plutôt claires	31	61%
Plutôt pas claires	8	16%
Pas du tout claires	0	0%
Je ne sais pas	3	6%
Réponse(s) manquante(s)	3	6%
Total	51	100%



3.3.12 Outils à disposition pour la réalisation d'analyses d'impact

Question 27 : Si vous avez déjà effectué une analyse d'impact, que pensez-vous du manuel prévu pour soutenir sa réalisation ?

Avez-vous déjà utilisé les manuels suivants ?

	Nombre	% (AI)*
Manuel AIR	13	65%
Manuel EDD	3	15%
Manuel VOB	2	10%
Autre manuel	3	15%

* Pourcentage par rapport au nombre de messages dans lesquels une analyse d'impact a été réalisée (AI) (N=20). Plusieurs réponses possibles.

Version du manuel AIR utilisée :

	Nombre	% (Utilisateurs)*	% (AI)**
Version 2000	8	62%	40%
Version 2013	2	15%	10%
Pas de réponse	3	23%	15%

* Pourcentage par rapport au nombre d'utilisateurs du manuel AIR (N=13).

** Pourcentage par rapport au nombre de messages dans lesquels une analyse d'impact a été réalisée (AI) (N=20).

Le manuel est utile :

	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord	Je ne sais pas
	Nombre	Nombre	Nombre	Nombre	Nombre
Manuel AIR (N=13)	2	5	2	0	1
Manuel EDD (N=3)	1	0	0	0	1
Manuel VOB (N=2)	0	0	0	0	1
Autre manuel (N=3)	1	0	0	0	0

Le manuel est clair :

	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord	Je ne sais pas
	Nombre	Nombre	Nombre	Nombre	Nombre
Manuel AIR (N=13)	0	2	2	1	0
Manuel EDD (N=3)	0	1	0	0	0
Manuel VOBU (N=2)	0	1	0	0	0
Autre manuel (N=3)	1	0	0	0	1

Le manuel est complexe :

	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord	Je ne sais pas
	Nombre	Nombre	Nombre	Nombre	Nombre
Manuel AIR (N=13)	2	5	0	0	5
Manuel EDD (N=3)	0	0	0	0	1
Manuel VOBU (N=2)	0	0	0	0	1
Autre manuel (N=3)	0	0	1	0	0

Le manuel se suffit à lui-même :

	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord	Je ne sais pas
	Nombre	Nombre	Nombre	Nombre	Nombre
Manuel AIR (N=13)	0	4	1	1	1
Manuel EDD (N=3)	0	0	0	0	1
Manuel VOBU (N=2)	0	0	0	0	1
Autre manuel (N=3)	0	0	1	0	0



Question 28 : Selon vous, dans quelle mesure l'analyse d'impact de la réglementation AIR et l'évaluation de la durabilité EDD se complètent-elles ?

	Tout à fait d'accord		Plutôt d'accord		Plutôt pas d'accord		Pas du tout d'accord		Je ne sais pas	
	n	%*	n	%*	n	%*	n	%*	n	%*
L'AIR et l'EDD sont complémentaires	0	0%	4	20%	1	5%	1	5%	10	50%
Certains aspects ne sont couverts ni par l'AIR, ni par l'EDD	1	5%	0	0%	1	5%	1	5%	14	70%
Il serait plus utile d'avoir un instrument qui couvre tous les aspects de l'AIR et de l'EDD	5	25%	1	5%	1	5%	0	0%	6	30%

* Pourcentage par rapport au nombre de messages dans lesquels une analyse d'impact a été réalisée (AI) (N=20). Abréviation : n = nombre.

Question 29 : Avez-vous déjà réalisé un autre type d'analyse d'impact que l'AIR, l'EDD ou la VOB ?

	Nombre	% (AI)*
Oui	4	20%
Non	9	45%
Je ne sais pas	7	35%
Total	20	100%

*Pourcentage par rapport au nombre de messages dans lesquels une d'analyses d'impact a été réalisée (N=20).

Question 30 : Si oui de quelle analyse s'agissait-il ? (N=5)

Analyse Bundesgesetzgebung
Verschiedene Typen von Wirkungsanalysen
Analyse d'impact conduite sur les effets de la participation de la Suisse à des programmes avec un tiers
Betriebswissenschaftliche Untersuchung zur Organisation des Bundes
Verschiedene Typen von Wirkungsanalysen

Il est impossible de présenter ici toutes les réponses de manière anonyme.

Question 31 : Cette analyse vous a-t-elle semblé utile et facilement réalisable? (N=4)

Ja, die unterschiedlichen Wirkungsanalysetypen erlauben uns, diese adäquat auf die unterschiedlichen Kontexte anzuwenden.
Non, elle était hautement complexe et nécessitait l'aide d'une firme externe (...) et beaucoup de ressources internes.
Ja.
Ja, je nach Kontext und Anwendung

3.3.13 Utilité d'estimer les conséquences

Question 32 : Selon vous, est-ce utile d'estimer les conséquences d'un projet de loi?

	Tout à fait d'accord		Plutôt d'accord		Plutôt pas d'accord		Pas du tout d'accord		Je ne sais pas		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Il est utile d'estimer les conséquences des projets de loi (N=50)	40	80%	9	18%	1	2%	0	0%	0	0%	50	100%
Le fait d'estimer les conséquences des projets de loi permet de mieux comprendre le problème et les solutions à apporter (N=50)	23	46%	24	48%	0	0%	2	4%	1	2%	50	100%
Le fait d'estimer les conséquences des projets de loi permet d'améliorer les processus (communication et coordination entre services impliqués) (N=50)	12	24%	24	48%	8	16%	2	4%	4	8%	50	100%
Le fait d'estimer les conséquences des projets de loi permet d'améliorer le contenu du texte de loi (N=50)	12	24%	28	56%	10	20%	0	0%	0	0%	50	100%
Le fait d'estimer les conséquences permet une meilleure prise de décision (N=50)	24	48%	21	42%	3	6%	1	2%	1	2%	50	100%
Le fait d'estimer les conséquences des projets de loi permet d'améliorer l'acceptation du projet (N=49)	14	29%	30	61%	3	6%	1	2%	1	2%	49	100%

Abréviation : n = nombre



3.3.14 Fiabilité des estimations quant aux conséquences

Question 33 : Selon vous, les estimations quant aux conséquences sont-elles fiables ?

	Tout à fait d'accord		Plutôt d'accord		Plutôt pas d'accord		Pas du tout d'accord		Je ne sais pas		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
L'évaluation prospective des effets est peu fiable, car elle ne se base que sur des hypothèses (N=49)	4	8%	17	35%	22	45%	5	10%	1	2%	49	100%
Il est risqué de formuler des chiffres trop précis car ils peuvent se révéler inexacts par la suite (N=49)	14	29%	21	43%	11	22%	2	4%	1	2%	49	100%
Il est risqué de mentionner les conséquences négatives potentielles car elles pourraient servir d'arguments aux opposants au projet (N=50)	1	2%	9	18%	19	39%	16	33%	4	8%	50	100%

Abréviation : n = nombre

3.3.15 Niveau de difficulté des analyses pour l'estimation des conséquences

Question 34 : Quelles difficultés rencontrez-vous lorsqu'il s'agit de réaliser des analyses plus poussées pour estimer les conséquences ?

	Pour quantifier les conséquences d'un projet		Pour monétariser les conséquences d'un projet		Pour réaliser des analyses coûts-utilité	
	n	%*	n	%*	n	%*
Je ne dispose pas des instruments nécessaires (N=51)	7	14%	8	16%	9	18%
Je ne dispose pas des données nécessaires (N=51)	20	39%	20	39%	19	37%
Je ne dispose pas des ressources financières nécessaires (N=51)	4	8%	3	6%	4	8%
Je ne dispose pas des ressources en personnel nécessaires (N=51)	14	28%	10	20%	12	24%
J'estime ne pas avoir besoin de faire d'analyse plus poussées (N=51)	16	31%	19	37%	17	33%
Autre raison (N=51)	1	2%	1	2%	1	2%

* Pourcentage par rapport au nombre de messages analysés (N=51). Abréviation : n = nombre
Dans chaque ligne du tableau, plusieurs réponses sont possibles.

Question 35 : Que faudrait-il encore améliorer dans le processus d'estimation des conséquences des actes législatifs? (20 réponses)

Die Zusammenarbeit der Fachämter vor der Ämterkonsultation sollte verstärkt werden.
Le manuel étant très compliqué et peu clair, il serait peut-être utile de donner un cours de quelques heures aux personnes chargées de rédiger un message
Regulierungsfolgen der Regulierungsfolgenabschätzung kritisch überprüfen
Un service spécialisé devrait être en mesure de proposer une approche et une méthodologie, en fonction du type de projet législatif et de ses conséquences.
Bessere Hilfestellung bei der Frage, wo welche Art von Folgenabschätzung notwendig ist in einer Botschaft, v. a. wenn es sich z. B. nicht um Gesetzesprojekte handelt, sondern um Finanzierungsbeschlüsse.
Der Fokus der RFA ist zu sehr auf monetäre bzw. Umwelt-Aspekte ausgelegt und in der Folge zu rigide für Gesetzesprojekte, deren Wirkungen nicht auf dieser Ebene liegen
Es liegen viele Anleitungen vor. Ein solches Geschäft muss vorausblickend zu geplant werden inkl. der nötigen finanziellen und personellen Ressourcen. VOBUs können nicht durch Fachabteilungen durchgeführt werden und benötigen Spezialwissen, daher sind finanzielle Ressourcen nötig um externe Studie in Auftrag zu geben (Ermittlung Kosten, Nutzen-Analyse, Durchführung VOBUs). Die Begleitung der Arbeiten, Erarbeitung der Botschaft, Diskussion mit Verbänden und Kantonen benötigen genügend personelle Ressourcen.
Zu vieles, um es hier schreiben zu können. Der hohe Zeitdruck und die Komplexität der Vorlagen lassen eine "beschauliche" Analyse oft nicht zu. Am Anfang der Gesetzgebungsprozesse stehen meist politischer Druck und/oder Sachzwänge. Von der Natur der Sache her sind vorgängige Abschätzungen – wie die Wetterprognose – sehr schwierig zu machen. Der Aufwand dafür dürfte in den meisten Fällen den Nutzen weit übersteigen. Das Ganze erscheint also eher als eine "Kopfgeburt".
Verzicht auf methodischen Perfektionismus bei der Ermittlung (namentlich Monetarisierung) der Auswirkungen. Argument: Bei vielen Gesetzgebungsprojekten geht es um politische Wertungsfragen, und diese lassen sich von den politisch Verantwortlichen auch dann ‚richtig‘ beurteilen, wenn die Auswirkungen nicht „bis auf die x-te Stelle hinter dem Komma“ ermittelt/monetarisiert werden.
Prévoir éventuellement des instruments relatifs aux activités de la Suisse à l'étranger
Analysen fristgerecht innerhalb des Gesetzgebungsprozesses erstellt werden können. Bessere Datengrundlagen (insbesondere Daten der Kantone variieren stark in Qualität und Detaillierungsgrad).
Bessere Datengrundlagen (insbesondere Daten der Kantone variieren stark in Qualität und Detaillierungsgrad)
M.E. ist eine Anwendung mit Augenmass wichtig. In einer Botschaft muss Transparenz über mögliche Auswirkungen geschaffen werden. Je nach Art der Gesetzesvorlage können dazu jedoch sehr unterschiedliche Arten der Prüfung angemessen sein, von der detaillierten RFA bis hin zu einer rein qualitativen Einschätzung der Auswirkungen. Die verschiedenen Leitfäden und Anleitungen sind nützliche Instrumente, dürften aber nicht rein mechanistisch angewendet werden. Falsche Scheingenauigkeit scheint mir ebenso intransparent wie der Verzicht auf eine Prüfung der Auswirkungen; beides ist zu vermeiden.
Evtl. könnte eine Unterscheidung der Folgenabschätzung für diverse Erlassformen (Gesetzeserlasse, Finanzerlasse, etc.) einen Mehrwert bringen
Permettre une adaptation du contenu au projet de loi concret (p.ex. laisser de côté une analyse poussée pour une adaptation minimale d'une loi déjà existante, comme dans notre cas).
Die Vorgaben sollten vollständig in den Gesetzgebungs- oder Botschaftsleitfäden integriert werden. Es ist mühsam, die Vorgaben an diversen Orten zusammenzusuchen.



4 Analyse quali-quantitative comparée (AQQC) (module 5)

Qu'est-ce qui détermine la qualité d'un message ? Qu'est-ce qui fait qu'un message a obtenu beaucoup de points dans le cadre de l'analyse de contenu ? Quels éléments permettent d'expliquer qu'un message remplisse mieux les critères qu'un autre ? Ce sont à ces questions que le CDF a tenté de répondre à l'aide d'une analyse quali-quantitative comparée (AQQC).²⁹

Les données proviennent du sondage mené auprès des offices ainsi que du module 3 (analyse de contenu). L'AQQC est basée sur une observation qualitative de cas, qui mène à la sélection de conditions (variables indépendantes) et du résultat (outcome / variable dépendante). Un logiciel permet d'analyser les cas de manière quantitative. L'objectif est d'identifier les facteurs ou combinaisons de facteurs qui permettent d'expliquer un résultat. Dans l'exemple ici présent, le but est d'identifier les facteurs qui expliquent les messages jugés les meilleurs, à savoir le quart ayant obtenu le plus de points lors de l'analyse de contenu (13 sur 48 messages).³⁰

Le tableau ci-dessous présente les six conditions sélectionnées pour analyser la qualité des messages. La qualité d'un message dépend de beaucoup de facteurs a priori. Après de nombreux tests,³¹ les six variables suivantes ont été considérées comme adéquates pour l'analyse : les ressources mises à disposition qui se manifestent par le fait de réaliser *analyse d'impact*, de donner un *mandat externe* ainsi que par un *chapitre* sur les conséquences suffisamment grand (ce dernier comme variable pour le temps investi dans la rédaction). Les procédures ont également été retenues, à savoir le fait de *collaborer* avec d'autres offices et d'avoir des *contacts* avec des acteurs externes). Finalement, l'importance du message en termes de *volume financier* impliqué et/ou de conséquences économiques supposées.

Tableau 9 : Conditions retenues pour l'analyse

Condition	Abréviation
analyse d'impact réalisée	ai
mandat externe	mandat
collaborations avec d'autres offices	collab
contacts avec acteurs externes	contact
grand chapitre sur les conséquences	chapitre
volume financier / économique important	volfin
Résultat (outcome)	qualité

²⁹ Qualitative comparative analysis (QCA) en anglais

³⁰ Deux messages ont été exclus, par manque de données. Le message 19 (réponses trop lacunaires) et le 50a (l'office n'a pas répondu au sujet de ce message. Il n'a répondu que pour le message de la période suivante : 2013-2016).

³¹ Programme en libre accès sur le site : <http://www.u.arizona.edu/~cragin/fsQCA/software.shtml>

L'observation des cas menant à la réalisation du résultat montre qu'aucune des 6 conditions examinées ne constitue une condition nécessaire ou suffisante pour la qualité d'un message, car aucune des conditions n'apparaît dans toutes les combinaisons causales ou ne conduit seule au résultat. Le tableau ci-dessous présente toutes les configurations observées :

Tableau 10: configurations

mandat	vofin	ai	collab	contact	chapitre	nombre	outcome
0	0	0	0	0	0	9	0
0	1	0	0	0	0	4	0
1	1	1	0	1	1	3	1
0	0	0	1	0	0	3	0
1	1	1	1	0	1	2	1
1	1	1	0	0	0	2	0
1	0	0	1	0	0	2	0
0	1	1	0	0	0	2	0
0	1	0	1	0	0	2	0
1	1	1	1	1	1	1	1
1	1	1	1	1	0	1	0
1	1	1	0	0	1	1	1
1	1	0	1	1	1	1	0
1	1	0	1	0	0	1	0
1	1	0	0	1	1	1	0
1	1	0	0	0	0	1	0
1	0	1	1	1	1	1	1
1	0	1	1	1	0	1	0
1	0	1	0	0	0	1	0
1	0	0	0	0	0	1	0
0	1	1	1	1	0	1	1
0	1	1	0	1	1	1	1
0	1	1	0	0	1	1	1
0	1	0	0	0	1	1	1
0	0	1	0	1	1	1	1
0	0	1	0	0	0	1	0
0	0	0	1	1	0	1	0
0	0	0	0	1	0	1	0

Le tableau présente les configurations observées avec ces six conditions. La colonne « nombre » désigne le nombre de cas correspondants à chaque configuration. L'outcome indique si la configuration permet d'atteindre une bonne qualité (outcome = 1) ou non (0).

Par exemple, la première ligne montre que dans 9 cas, aucune des variable n'est présente, et le résultat n'est donc pas atteint (outcome = 0). Alors que selon la deuxième ligne, dans 4 cas le volume financier ou économique est important, mais l'outcome n'est pas atteint pour autant. Selon la troisième ligne, toutes les conditions sont réunies à part la collaboration avec d'autres offices mais le résultat est tout de même atteint.

Le tableau suivant ne présente plus que les configurations menant au résultat et désigne les messages correspondants. Les niveaux de couverture et de consistance du modèle sont également indiqués.



Tableau 11 : Configurations menant au résultat et messages correspondant

messages	4; 12; 38; 39; 41; 49; 50b	40; 42	9; 11	32; 50b	48	solution totale
mandat	x	~x	~x	x	~x	
volfin	x	x			x	
ai	x		x	x	x	
collab		~x	~x	x	x	
contact		~x	x	x	x	
chapitre	x	x	x	x	~x	
<i>raw coverage</i>	0.36	0.17	0.09	0.18	0.05	0.68
<i>unique coverage</i>	0.19	0.15	0.07	0.02	0.04	
<i>consistency</i>	0.91	0.88	0.97	0.85	1.00	0.89

« x » représente la présence, « ~x » représente l'absence. Les conditions n'ayant ni « x » ni « ~x » ont été éliminées durant le processus de minimisation et ne sont donc pas pertinentes pour la configuration en question.³²

Le tableau ci-dessus illustre les 5 configurations « suffisantes » pour atteindre une bonne qualité. La solution totale, composée par la somme des 5 configurations, atteint un bon taux de couverture (0.68) et un excellent taux de consistance (0.89). Le taux de couverture, que l'on pourrait associer au R² des modèles économétriques, est un indicateur de la pertinence empirique de l'analyse. Le taux de consistance mesure le degré de relation de nécessité ou de suffisance entre les configurations et le résultat et ressemble à la notion de signifiante statistique.³³ En ce qui concerne les taux de consistance et de couverture, aucune solution ayant un taux de consistance inférieur à 0.75 ne devrait être acceptée. Cette condition est remplie ici avec un taux de consistance de 0.89.

Ainsi, cinq configurations forment la solution totale qui explique le résultat :

1. MANDAT * VOLFIN * AI * CHAPITRE = QUALITE

La première configuration atteint le plus haut taux de couverture individuel (0.36) de l'analyse car elle contient le plus de cas. Elle est caractérisée par la présence de 4 des 6 conditions (« mandat », « volfin », « ai » et « chapitre »). La coopération avec d'autres offices ou avec des acteurs externes à l'administration n'est donc pas importante pour la qualité du message si les 4 autres conditions sont présentes

2. mandat * VOLFIN * collab* contact * CHAPITRE = QUALITE

La 2ème colonne montre une configuration, dans laquelle les conditions « volfin » et « chapitre » sont présentes alors que les conditions « mandat », « collab » et « contact » sont absentes.

³² C'est pourquoi le message 50b apparaît deux fois : la variable « contact » n'est pas déterminante pour la première configuration et « volfin » ne l'est pas pour la quatrième configuration.

³³ Thiem, Alik (2010: 6): Set-Relational Fit and the Formulation of Transformational Rules in fsQCA. COMPASS Working Paper Series 61.

3. mandat * AI* collab * CONTACT * CHAPITRE = QUALITE

Les cas 9 et 11 montrent une autre configuration possible, dans laquelle la réalisation de l'analyse d'impact apparaît comme un élément clé

4. MANDAT * AI * COLLAB * CONTACT * CHAPITRE = QUALITE

5 des 6 conditions sont présentes dans cette configuration : « mandat », « ai », « collab », « contact » et « chapitre ». La présence d'un important volume financier n'est donc pas un facteur obligatoire pour obtenir un message de bonne qualité.

5. mandat * VOLFIN * AI * COLLAB * CONTACT * chapitre = QUALITE

Le message 48 montre une configuration dans laquelle un volume financier important a été traité avec une analyse d'impact en plus de la collaboration avec tant des offices fédéraux que des acteurs externes à l'administration fédérale. Ce message porte sur un crédit pluriannuel dans un cadre de collaboration internationale ce qui implique un volume financier important. Le chapitre portant sur les conséquences est peu développé (moins que 4 pages). Les informations portant sur les conséquences du projet de loi sont réparties dans tout le message. Ainsi, malgré l'absence de la condition « chapitre » dans cette configuration, on peut avancer que l'office en charge a tout de même investi des ressources importantes pour rédiger les informations sur les conséquences.

Une observation des résultats montre que les deux conditions « volfin » et « ai » (volume financier et analyse d'impact) sont des facteurs particulièrement importants pour l'analyse. Pour qu'une bonne qualité soit atteinte, une de ces deux conditions doit être présente. Certainement qu'un volume financier important implique plus de conséquences directes ou indirectes à décrire et permet d'enrichir l'argumentation. D'autre part, un volume financier important a forcément pour conséquence qu'il est perçu comme plus important par la plupart des acteurs, notamment les parlementaires qui regardent en priorité les aspects budgétaires. Les offices doivent alors investir plus de ressources dans la rédaction des messages. Finalement, la réalisation d'une analyse d'impact fournis aux rédacteurs plus d'informations quant aux conséquences du projet de loi, ce qui engendre une argumentation plus fournie.

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

La taille du chapitre est également déterminante. Dans toutes les configurations, il s'agit de messages avec un chapitre plutôt long. Sauf dans la dernière configuration, qui ne contient que le message 48. C'est un cas spécial car c'est un assemblage de messages historiquement séparés, et le chapitre sur les conséquences est court alors que de nombreuses informations se trouvent ailleurs dans le message.



Conclusion

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

5 Etudes de cas (module 6)

Les cas à approfondir ont été choisis à partir de l'échantillon des 50 messages analysés, sur la base des critères suivants :

- Message entré en vigueur avant 2013 (échantillon réduit à 21 messages)
- Volume financier impliqué ou conséquences économiques importantes pronostiquées : plus de 25 millions de francs impliqués (échantillon réduit à 12 messages)
- Énoncés vérifiables (chiffres, conséquences positives ou négatives claires)
- Répartition entre les départements / offices (échantillon réduit à 4 messages) :
 - Message concernant la révision partielle de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (2008)
 - Message sur la loi fédérale sur le dégrèvement des familles avec enfants (2009)
 - Message relatif à la révision partielle 1 de la loi sur l'aviation (2009)
 - Message relatif à la prolongation et à l'augmentation du crédit-cadre pour la poursuite de l'aide humanitaire internationale de la Confédération (2011).

Le *Message relatif à la prolongation et à l'augmentation du crédit-cadre pour la poursuite de l'aide humanitaire internationale de la Confédération* avait été choisi pour une étude de cas. Bien que le message porte sur une prolongation d'un crédit-cadre, le CDF pensait pouvoir trouver des éléments intéressants. Notamment, le CDF s'étonnait de l'absence de mention de conséquences pour l'économie suisse. Après recherches, il s'avère que l'aide au développement a un impact sur l'économie du pays donateur. En revanche, l'aide humanitaire n'en a pas. Cette étude de cas a également été l'occasion d'approfondir quelque peu *le Message concernant la coopération internationale 2013–2016*, qui est un cas intéressant car il regroupe plusieurs crédits-cadres qui étaient jusque-là toujours présentés dans des messages distincts et concerne plusieurs offices (DDC et SECO). Les entretiens ont permis de mieux comprendre le contexte de rédaction du message, ce qui s'est révélé très utile pour l'interprétation de l'analyse AQQC. Toutefois, il n'a pas été possible d'analyser la fiabilité des pronostics au même titre que pour les trois autres cas. C'est pourquoi il n'est pas décrit davantage ici.

Il est important d'ajouter que le CDF est conscient des difficultés liées à la formulation de pronostics. Ces derniers sont *per se* incertains et basés sur des hypothèses. De nombreux facteurs peuvent changer entre le moment où le pronostic est formulé, le moment de l'entrée en vigueur d'une mesure et le moment où l'effet est mesuré. Dans le cadre des ressources à disposition, l'analyse du CDF s'est focalisée sur les effets qui sont formulés dans le chapitre sur les conséquences dans les messages du Conseil fédéral. Il n'a donc pas été question de vérifier si les projets législatifs analysés ont atteint leurs objectifs, mais seulement de tenter de vérifier la plausibilité de certaines prévisions.

Explication de l'échelle d'évaluation :

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

5.1 Révision partielle de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce

5.1.1 Contexte du projet législatif

Le message sur la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce concerne un projet législatif présentant une particularité. Doris Leuthard, alors conseillère nationale, avait déposé un postulat (04.3390) en 2004 chargeant le Conseil fédéral (CF) d'examiner la possibilité d'introduire le principe dit du « Cassis de Dijon » (CdD) en tant qu'instrument de lutte contre la cherté des prix en Suisse. Le 15 septembre 2004, le Conseil fédéral s'est dit prêt à examiner des mesures visant à lutter contre « l'îlot de cherté » suisse. En 2006, Doris Leuthard accède à la tête du Département de l'économie (DFE, aujourd'hui DEFR). Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) est alors chargé de mener à bien ce projet d'introduction du Cassis de Dijon dans le cadre de la révision de la loi sur les entraves techniques au commerce.

Adoptée en 1995 et révisée en 2009, la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC) vise à empêcher la création d'entraves techniques au commerce, à les éliminer ou à les réduire. Pour poursuivre cet objectif, la loi prévoit trois instruments: l'harmonisation des prescriptions techniques suisses avec celles de l'UE, la conclusion d'accords internationaux et l'application autonome du principe «Cassis de Dijon».

Le principe du «Cassis de Dijon» établit que les Etats membres de l'UE s'accordent une reconnaissance mutuelle de leurs réglementations respectives concernant la mise sur le marché de produits, pour autant qu'il n'existe aucune prescription de l'UE en vigueur à l'échelle européenne. En vertu de ce principe, les produits importés provenant d'un autre Etat membre de l'UE qui ont été fabriqués conformément aux prescriptions de cet Etat peuvent en règle générale être mis sur le marché partout dans l'UE. Les restrictions ne sont admissibles que lorsqu'elles sont commandées par la sauvegarde d'un intérêt public prépondérant.

Différences entre le message et le texte adopté au Parlement

La majorité n'a pas été facilement atteinte pour cette réforme.³⁴ Les principales discussions ont eu lieu autour de l'article 16a LETC. Le Parlement a opté pour une variante plus libérale que celle proposée par le SECO: les producteurs suisses produisant uniquement pour le marché suisse peuvent

³⁴ Adopté le 12 juin 2009 par le Conseil national par 101 voix contre 82, et au Conseil des Etats par 40 voix contre 2 et 2 absentions



désormais demander à être soumis aux prescriptions techniques européennes, même lorsqu'il ne s'agit pas d'un cas de rigueur. L'UE n'applique, elle, pas le principe de non-discrimination des producteurs indigènes. C'est une spécificité suisse.

La réglementation spéciale introduite pour la mise sur le marché des produits alimentaires requiert un processus d'autorisation auprès de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) pour les denrées qui ne satisfont pas aux prescriptions suisses. L'OSAV se base sur un certain nombre de documents à fournir par le requérant et doit également s'informer quant aux règles en vigueur dans le pays de production sur laquelle se base la demande. Cette obligation d'autorisation représente une nouvelle charge de travail pour l'OSAV.

5.1.2 Analyse d'impact de la réglementation

C'est une des premières AIR approfondies que le SECO a réalisée. Il n'y avait pas de cahier des charges clair et pas de mandat d'étude externe. L'équipe aurait souhaité également étudier les conséquences d'options alternatives, mais seule l'introduction unilatérale a pu être étudiée en détail. L'organisation interne manquait de cohérence et d'unité. Personne n'a d'ailleurs été désigné comme responsable de l'AIR. D'autre part, c'était un projet hautement complexe et politiquement sensible. Il y avait de grandes attentes par rapport aux conséquences et une certaine pression pour produire des chiffres.

L'AIR a permis de déterminer si les prescriptions ont un impact sur les prix. Le SECO a réalisé une régression économétrique sur la base de 50 produits. L'analyse a montré que les entraves techniques peuvent mener à des différences de prix entre 10-25%. La comparaison de produits entre la Suisse et l'Allemagne a montré que les prix sont en moyenne plus élevés de 59% en présence d'obstacles techniques, alors qu'ils ne le sont que de 27% lorsqu'il n'y a pas d'obstacle. Les importations des catégories de produits les plus touchées par les obstacles techniques au commerce (denrées alimentaires, textiles, meubles et cosmétiques) représentent près de 20 milliards de francs. Selon une estimation désignée comme prudente, en partant du principe que les obstacles techniques correspondants mènent à une différence de prix de 10%, l'application du CdD aurait dû permettre des économies de deux milliards de francs par année pour les consommateurs et les fabricants.

En revanche, l'AIR a peu examiné les éventuels aspects négatifs du CdD. Il n'a par exemple jamais été question de la mauvaise réputation potentielle du principe ni des attentes des consommateurs en termes de composition des produits et d'étiquetage. Ce qui aurait été pertinent puisque cela influence potentiellement le taux de mise en œuvre ou d'utilisation.

L'AIR a permis d'intégrer des chiffres dans le message par exemple en ce qui concerne l'accès au marché des produits importés de l'UE avant et après l'introduction du CdD. Toutefois, aucune amélioration du contenu du projet n'a pu être attribuée à l'AIR.

5.1.3 Fiabilité des prévisions

Le tableau ci-dessous montre les conséquences du CdD envisagées par le SECO et qui seront discutées dans la suite du chapitre.

Tableau 12 : Effets escomptés par le projet

Type de conséquence	Extrait du message
Conséquences pour la Confédération	Pour l'administration fédérale, il faudra compter, à titre temporaire, avec un besoin de financement supplémentaire de 2,65 millions de francs par année pendant une phase initiale de cinq ans au maximum (11 postes et un budget annuel d'un million de francs).
Conséquences pour les cantons	Le contrôle des produits mis sur le marché sur la base de prescriptions techniques étrangères impliquera certains besoins financiers supplémentaires pour les cantons dans les domaines où ils sont compétents pour la surveillance du marché. <i>[Besoins non chiffrés]</i>
Conséquences économiques	<p><i>[Ci-dessous points résumés :]</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Abaissement des barrières qui entravent l'entrée sur le marché pour de nouveaux opérateurs économiques → stimulation de la concurrence. • Augmentation des importations → baisse de prix → incidence positive indirecte sur les exportations. • Abaissement des coûts de production pour les entreprises. • Baisse des prix → accroissement du revenu réel des ménages → incidence positive sur la demande intérieure. • Evitement de nouvelles entraves au commerce <p>Pour l'appréciation du potentiel d'économies, la prudence commande de retenir la valeur inférieure, à savoir une baisse de prix d'environ 10 %. Globalement, la mise en œuvre autonome du «principe Cassis de Dijon» permettra d'économiser, chaque année, largement plus de 2 milliards de francs. Ces économies résulteront principalement de la baisse des prix dans les secteurs des denrées alimentaires, des textiles et de l'habillement, des objets d'aménagement intérieur (comme les meubles) et des cosmétiques, autrement dit dans les domaines qui entrent dans le champ d'application du «principe Cassis de Dijon» et où les entraves techniques au commerce sont particulièrement marquées.</p> <p>[...] dans l'hôtellerie-restauration, les denrées alimentaires et les boissons représentent environ 40 % des prestations préalables. Cette mesure promet donc un gain de compétitivité pour le tourisme suisse.</p>

Conséquences financières et pour le personnel de la Confédération

A peine la révision de la LETC entrée en vigueur (2010), une initiative a été lancée par le conseiller national Jacques Bourgeois, demandant de modifier la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce de manière à exclure les denrées alimentaires du champ d'application du principe du Cassis de Dijon. En réaction au dépôt de cette initiative, le SECO a réalisé une première étude sur les conséquences de la révision réalisée en 2013.

Dans le projet initial du SECO, il n'était pas prévu que les denrées alimentaires soient traitées différemment des autres produits. Elles devaient être soumises au CdD comme les autres produits. Le processus de demande d'autorisation est apparu suite à la consultation externe. Or, l'introduction



d'une procédure d'autorisation requiert des ressources au niveau de l'OSAV (OFSP dans le message) qui n'étaient pas prévues au moment de la consultation. Le processus est assez complexe. Il faut compter environ deux mois pour traiter une demande simple et jusqu'à deux ans pour une demande complexe.³⁵ Plusieurs personnes sont impliquées dans l'identification du domaine auquel appartient un produit, puis pour la recherche d'information quant aux réglementations européennes et nationales concernées.

D'autre part, alors que les ressources en personnel annoncées au stade du projet n'étaient censées être nécessaires que durant une phase d'introduction, la nouvelle procédure d'autorisation pour les produits alimentaires n'a pas de terme prévu. Ceci implique des conséquences en termes de personnel et de ressources financières à long terme potentiellement plus importantes que prévu.

Conséquences économiques

Le CdD contribue à empêcher de nouvelles entraves au commerce. Le SECO opère une veille de la législation en s'assurant qu'il n'y ait pas de divergences entre le droit suisse et les réglementations européennes harmonisées. Lorsqu'une divergence est identifiée, une analyse détaillée de la proportionnalité doit être réalisée pour justifier la divergence: description du produit, raison de la divergence, existence d'un traité international, droit européen correspondant, estimation de l'équivalence entre le niveau de protection en Suisse et dans l'UE, plus-value de la divergence suisse et conséquences en cas de renoncement à la divergence.

En revanche, le CdD n'a pas amené les autres avantages promis dans le message. Plusieurs éléments peuvent expliquer cela. Il y a eu beaucoup de discussions en lien avec l'introduction du CdD. Cela a certainement exercé une pression sur les prix déjà avant l'entrée en vigueur du principe. L'arrivée de discounters sur le marché suisse a également entraîné les détaillants à introduire des produits moins chers, ce qui a peut-être eu un impact sur le niveau des prix déjà avant le CdD.³⁶ Mais cela semble difficile à vérifier.

Le changement de système intervenu après la consultation a joué un grand rôle. Le surveillant des prix est très clair dans sa prise de position lors de la consultation sur l'initiative Bourgeois: le CdD ne s'applique pas aux denrées alimentaires à l'heure actuelle, et cela est en partie la cause des problèmes reprochés par les initiants. Cette modification du système n'avait-elle pas été prise en compte dans le message ? Oui, le message intégrait bien la réglementation spéciale pour les denrées alimentaires. Cependant, le chapitre sur les conséquences économiques ne le fait que partiellement. Il mentionne la réglementation spéciale pour les denrées alimentaires lorsqu'il délimite le champ d'application. Mais les estimations quant aux économies potentielles n'en tiennent pas compte. Or le chiffre de 2 milliards d'économies potentielles présent dans le message a été largement utilisé comme argument pour faire passer le projet. C'est ce même chiffre qui a été utilisé par les opposants pour démontrer l'inutilité du CdD après son entrée en vigueur. Dans l'étude ex post réalisée en 2013 par le SECO, cela n'est pas suffisamment pris en compte. Il est bien écrit qu'il faut soustraire 500 millions aux 2 milliards d'économie, mais ce chiffre n'est pas expliqué. Plus loin, il est même

³⁵ Surtout lorsqu'une analyse de risque doit être réalisée et dépendamment du niveau de coopération du requérant.

³⁶ Communication de l'ancien président de la Comco Walter Stoffel, en novembre 2009 & le magazine K-Tipp qui aurait observé une baisse des prix de 15% entre 2006 et 2010. Arrivée d'Aldi dès 2005 et Lidl dès 2009.

écrit qu'aucun effet mesurable sur les prix ne peut être déduit des résultats de l'étude, entre autres en raison des variations du taux de change durant la période d'observation :

„Aus den Resultaten des Preisobservatoriums lassen sich – u.a. aufgrund des Einflusses der Wechselkursentwicklung im Beobachtungszeitraum – keine messbare Preiswirkung des CdD-Prinzips ableiten“³⁷

Dans le résumé, ce résultat négatif est minimisé:

„Angesichts der oben festgestellten geringen Nutzung des Prinzips war dies aber auch nicht zu erwarten.“³⁸

Cette affirmation est pourtant incorrecte. Le message de 2008 tablait sur un impact fort de l'introduction du principe du Cassis de Dijon car son utilisation n'était pas remise en question. A aucun moment le SECO n'a envisagé que le CdD ne serait pas utilisé :

« Globalement, la mise en œuvre autonome du «principe Cassis de Dijon» permettra d'économiser, chaque année, largement plus de 2 milliards de francs ».³⁹

Le message allait jusqu'à annoncer des conséquences macroéconomiques positives dans le résumé :

« Le projet présente un potentiel macro-économique important et fait partie des projets de la législature en cours qui laissent espérer un effet sur la croissance supérieur à 0.5 % du PIB ».

Ainsi, on peut affirmer que la baisse des prix prévue par le biais de l'introduction du principe du Cassis de Dijon n'a pas pu être prouvée par l'évaluation ex post. D'autre part, cette dernière ne contient pas non plus d'indice montrant une volonté de vérifier l'effet sur la croissance pronostiqué dans le message ou d'éventuels effets non désirés engendrés par la réforme.

Effets non voulus et conséquences pour les cantons

Le régime d'autorisation pour les denrées alimentaires est le résultat d'un compromis politique. Il ne représente pas la meilleure solution du point de vue économique et pour les consommateurs. En effet, il y a un paradoxe dans le système actuel. L'application du CdD aux denrées alimentaires est trop réglementée, ce qui a réduit le potentiel d'économie sur les prix, et d'un autre côté, les produits *non food* et objets usuels ne sont soumis à aucune procédure de notification. Cela signifie que personne ne sait quels produits sont importés selon le CdD. En effet, les cantons n'ont pas modifié leurs procédures de contrôle. Ils n'ont pas de processus spécifique pour le CdD. Ils font leurs contrôles selon le droit pour les denrées alimentaires.

Cet état de fait représente un risque potentiel pour les consommateurs, notamment dans le domaine des cosmétiques, au niveau de la composition et des allégations de santé. Le SECO et l'OSAV avaient proposé d'introduire une obligation de notification pour tous les produits, ce qui aurait simplifié le système et garanti un niveau minimal d'information. Cette proposition a été écartée par la

³⁷ SECO (2013): p.64.

³⁸ SECO (2013): p.12.

³⁹ Message concernant la révision partielle de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce, p. 6722.



commission législative en charge du projet (CER). Elle n'avait pas non plus été examinée par l'AIR lors de la préparation du projet de loi.

Conclusion

Les principaux effets escomptés du Cassis de Dijon (économies de 2 milliards de francs et croissance économique de 0.5%) n'ont pas pu être prouvés de manière plausible après l'entrée en vigueur du principe. La forte pression politique a certainement joué un rôle dans le fait qu'un chiffre peu fiable a été publié et utilisé à des fins stratégiques plutôt que pour les buts théoriquement prévus pour l'AIR (aide à la décision, augmentation de la transparence, amélioration des solutions proposées). Le SECO aurait dû identifier le niveau élevé d'insécurité de ses pronostics et adapter les chiffres de l'AIR après la consultation, lorsque les denrées alimentaires ont été soumises à autorisation. Le processus de cette AIR approfondie aurait dû être mieux organisé et structuré, aussi pour éviter des influences politiques trop directes sur l'analyse d'impact. Les directives de l'aide-mémoire n'ont ici manifestement pas été suivies jusqu'au bout.

Tableau 13: Réalisation des prévisions

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

5.2 Loi fédérale sur le dégrèvement des familles avec enfants

5.2.1 Contexte du projet législatif

A la suite du rejet du paquet fiscal 2001 et, avec lui, de la réforme de l'imposition du couple et la famille qu'il contenait lors du vote populaire du 16 mai 2004, la nécessité d'introduire une réforme dans ce domaine persistait. En octobre 2006, les Chambres fédérales ont arrêté un certain nombre de mesures immédiates dans le cadre de l'impôt fédéral direct des couples mariés. Mais ces mesures ne permettaient pas encore d'assurer l'égalité de traitement entre couples mariés et concubins comme l'exige la Constitution. C'est pourquoi il s'agissait, dans une deuxième étape, d'entreprendre une réforme complète de l'imposition du couple et de la famille.

Le Conseil fédéral a donc chargé le DFF, dans son arrêté du 15 février 2006, de préparer un document permettant au Parlement de prendre une décision fondamentale pour le choix d'un système d'imposition des couples mariés (imposition individuelle ou commune).

Les résultats de la consultation sur le choix du système d'imposition des couples mariés n'ayant pas abouti à une solution claire, le Conseil fédéral a décidé le 12 novembre 2008 de se focaliser sur des améliorations rapides dans le cadre de l'imposition des personnes physiques. Étant donné que les enfants constituent la plus grande charge financière pour les couples comme pour les personnes seules, l'accent a été mis sur une meilleure prise en compte des frais liés aux enfants dans le droit fiscal.

Le but de la réforme est double:

- 1) l'équité fiscale horizontale entre les contribuables ayant des enfants et les autres
- 2) l'équité du point de vue de la capacité économique entre les parents exerçant une activité lucrative qui confient la garde de leurs enfants à des tiers et les ménages dont l'un des parents assume seul la garde des enfants.

Le Conseil fédéral se fonde principalement sur les critères suivants:

- Aucun contribuable avec ou sans enfant ne doit payer plus d'impôt après la réforme.
- Indépendamment de leur état civil, tous les parents doivent bénéficier d'une réduction d'impôt et l'égalité de traitement fiscal entre les parents avec et sans enfant doit être garantie.
- La réforme doit permettre de mieux concilier famille et profession, tant pour les parents qui gardent leurs enfants que pour les parents qui les font garder par des tiers, en garantissant l'égalité de traitement.
- La réforme doit pouvoir être mise en œuvre facilement et rapidement.
- Les pertes de recettes fiscales ne doivent pas dépasser 500 à 600 millions de francs dans le cadre de l'impôt fédéral direct. La particularité ici, c'est qu'un montant maximum avait été décidé avant de détailler le mandat. Avec les mesures immédiates entrées en vigueur en 2008 pour atténuer la « pénalisation du mariage », la réforme devait permettre de soulager les couples mariés et les familles d'environ un milliard de francs. Dans le cadre de la consultation, deux solutions possibles ont été mises en discussion: une solution combinée et un barème parental. La solution combinée comprend à la fois une hausse de la déduction pour enfants et l'introduction d'une déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers. Dans le cadre du barème parental, un troisième barème pour les couples avec enfants et



les familles monoparentales est proposé en lieu et place de l'augmentation de la déduction pour enfants.

Trois variantes ont été proposées lors de la consultation:

- A) Les déductions pour le premier enfant ont été intégrées dans la franchise. La franchise du 3e barème peut être fixée à 37 300 francs. Les déductions liées aux enfants à partir du 2e enfant sont laissées à leur niveau actuel.
- B) Les déductions liées aux enfants sont portées à 8800 francs à partir du deuxième enfant. Cette mesure permet de ne porter la franchise du troisième barème qu'à 35 500 francs.
- C) Une réduction supplémentaire de 170 francs du montant de l'impôt est accordée pour chaque enfant en plus de la déduction pour les frais de garde des enfants et des déductions pour enfants existantes (dont les montants seraient également maintenus). Par rapport à la solution combinée, cette variante est plus avantageuse pour les ménages à revenus moyens et moins avantageuse pour les ménages à revenus élevés.

La grande majorité des participants à la consultation a approuvé les objectifs du projet de dégrèvement des familles avec enfants. En revanche, il n'y avait pas de consensus quant à la manière de concevoir ce dégrèvement. Plusieurs parties ont exprimés leur scepticisme à l'égard d'une nouvelle déduction. Une réduction des taux serait préférable à une multiplication des déductions qui compliquent le système. Ou du moins, une déduction du revenu imposable serait plus juste qu'une déduction du montant de l'impôt dont les bas revenus ne pourront pas profiter (s'ils sont exemptés d'impôts, on ne leur verse pas les 250 francs). La variante C présente d'ailleurs l'inconvénient d'augmenter de manière importante le nombre de contribuables exonérés de l'IFD (on parle de la moitié des contribuables).

Après avoir pris connaissance des résultats de la consultation, le Conseil fédéral a préconisé l'introduction du barème parental selon la variante C. Les cantons jugeaient cependant cette solution plus compliquée et plus laborieuse que la solution combinée.

Différences entre le message et le texte adopté au Parlement

Le Parlement a adopté la loi fédérale sur les allègements fiscaux en faveur des familles avec enfants le 25 septembre 2009.⁴⁰ Le montant de la déduction pour frais de garde a été largement débattu. Le Parlement s'est finalement mis d'accord sur un plafond à 10'000 francs pour la déduction pour frais de garde par des tiers et à 250 francs par enfant pour la déduction du montant de l'impôt (proposé en contrepartie, au lieu des 170 CHF proposés par le Conseil fédéral).

Le processus législatif s'est déroulé sans encombre. La phase parlementaire a été rapide et il y a eu peu de divergences entre les chambres et un large consensus entre les partis. Le plus gros désaccord concernait le montant de la déduction.

⁴⁰ Par 37 voix contre 0 au Conseil des Etats et 156 contre 28 au conseil national.

Tableau 14 : Différences entre le message et le texte adopté au parlement

Proposition dans message	Article adopté par parlement
Déduction pour la garde par des tiers plafonnée à 12'000 CHF	Déduction pour la garde par des tiers plafonnée à 10'000 CHF
Déduction par enfant à 170 CHF	Déduction par enfant à 250 CHF

5.2.2 Analyse d'impact de la réglementation

Le projet était plutôt restreint si l'on considère le nombre de personnes impliquées dans la rédaction du message.⁴¹ Le périmètre était bien délimité et la rédaction a été rapide. L'AFC n'a pas consulté d'autres offices en dehors de la procédure formelle de consultation des offices. En revanche, les cantons ont été intégrés dans le processus. Ils ont été informés tôt des intentions de l'AFC. A la demande de la Conférence des directeurs cantonaux des finances, l'AFC a également collaboré avec la Commission pour l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes (CHID). De plus, une circulaire (n° 30) a été rédigée en collaboration avec les cantons, ce qui a permis de réfléchir aux difficultés de mise en œuvre. Cette circulaire a elle-même fait l'objet d'une consultation auprès des cantons.

L'AFC n'a pas procédé à une analyse d'impact de la réglementation (AIR) selon les prescriptions du SECO, mais a réalisé des analyses avec différents scénarios pour anticiper la perte de recettes fiscales.⁴² L'AFC a, par contre, considéré différentes alternatives. Elle a évalué les effets des différentes options et les a présentées dans le cadre de la consultation.

5.2.3 Fiabilité des prévisions

Le tableau ci-dessous montre les conséquences qui vont au-delà du but directement visé par la réforme, telles qu'elles ont été envisagées par l'AFC dans le message. Ces conséquences seront discutées dans la suite du chapitre.

Tableau 15 : Effets escomptés du projet de réforme

Type de conséquence	Extrait du message
Conséquences pour la Confédération	<p><u>Barème parental :</u> Les calculs de l'AFC ont montré qu'une déduction de 170 francs par enfant se traduirait par une diminution du produit de l'impôt de 185 millions de francs. Environ 154 millions de francs (83 %) seraient à la charge de la Confédération. Quant aux cantons, ils devraient faire face à un manque à gagner de 31 millions de francs (17 %).</p> <p><u>Déduction pour frais de garde par des tiers :</u> Pour une déduction plafonnée à 10 000 francs, les pertes de recettes fiscales s'élevaient à quelque 360 millions de francs.</p>

⁴¹ Trois personnes et une vingtaine de jours.

⁴² AFC (2008) Allégements fiscaux en faveur des familles avec enfants. Base de décision. Groupe de travail «Allègement pour les familles. 26 septembre 2008.

Type de conséquence	Extrait du message
Conséquences pour les cantons	A part l'adaptation de l'informatique, ces mesures (barème parental et institution d'une déduction pour la garde des enfants par des tiers) n'occasionnent pas de supplément de travail administratif, c'est pourquoi les cantons n'auront pas besoin non plus de personnel supplémentaire.
Conséquences économiques	<p><u>Barème parental :</u></p> <p>L'effet sur le revenu de l'application du barème parental renforce le pouvoir d'achat effectif ou attendu des familles concernées et soutient de ce fait la demande globale, ce qui est un facteur de stabilisation conjoncturelle dans les circonstances actuelles. Le barème parental diminue les coûts d'opportunité des enfants et devrait induire une tendance à la hausse du nombre des naissances. Toutefois, l'effet du dégrèvement est trop faible pour faire augmenter notablement le taux des naissances.</p> <p><u>Déduction pour frais de garde par des tiers :</u></p> <p>La déduction des frais de garde des enfants par des tiers augmente elle aussi le pouvoir d'achat des familles concernées et a donc un effet conjoncturel stabilisateur sur la demande. Contrairement au barème parental, cette mesure développe des effets tangibles sur l'offre. [...] Les femmes qui peuvent obtenir un salaire supérieur aux frais de garde des enfants par des tiers sont effectivement incitées à exercer une activité lucrative. [...] Dans l'ensemble, cette mesure a donc des effets positifs sur la croissance économique. Le taux des naissances pourrait également augmenter quelque peu si la vie professionnelle peut être mieux conciliée avec la vie de famille. Avec le temps, l'augmentation escomptée du volume de travail et les effets économiques favorables se traduisent également par une légère augmentation des recettes fiscales. Dans cette mesure, les estimations statiques des diminutions de recettes peuvent être un peu relativisées. Par manque de modèles adéquats, ces effets dynamiques ne sont pas quantifiables avec une précision suffisante</p>

Conséquences financières pour la Confédération

Les données manquaient au moment où l'AFC a estimé les conséquences financières du projet. Seul un canton connaissait la déduction sur le montant de l'impôt (non sur le revenu imposable).⁴³ Une déduction par enfant ne pose pas de problèmes en soi, puisqu'elle ne dépend pas du comportement des contribuables (déduction une fois, selon le nombre d'enfants, peu importe le type de garde). Pourtant, il fallait pouvoir déterminer à qui attribuer la déduction. Pour cela, il fallait savoir chez qui habite l'enfant. Les administrations cantonales ne disposaient pas de cette information. Le canton de Berne a par exemple modifié le formulaire de déclaration d'impôts pour obtenir cette information, suite à l'introduction de la mesure. Comme il n'existe pas un type de ménage unique, cela complique les calculs: concubins, mariés, divorcés, famille monoparentale, familles recomposées etc. Est-ce qu'il faut partager la déduction entre les parents ou l'attribuer à un seul parent ? Tout cela influence les estimations.

L'AFC n'a pas connaissance du manque à gagner effectif dû à l'introduction du barème parental. Selon le message, une déduction du montant de l'impôt de 170 francs aurait diminué les recettes de 185 millions. Il n'est toutefois pas possible d'extrapoler de manière linéaire le coût fiscal du barème parental d'une déduction de 170 à 250 francs. En effet, à revenu imposable égal, les contribuables bénéficiant du barème parental pour un montant inférieur à 170 francs en raison d'un revenu faible

⁴³ Il s'agissait de Bâle-campagne (BL).

ne verront pas leur réduction d'impôt augmentée avec un barème à 250 francs. Par contre, un certain nombre de contribuables verront leur réduction d'impôt augmentée avec un barème à 250 francs, mais à un niveau inférieur à 250 francs. D'autre part, non seulement l'effet n'est pas linéaire, mais les deux mesures sont interdépendantes puisque la déduction pour frais de garde influence le montant de l'impôt sur lequel est appliqué le barème parental.

Le manque à gagner dû à la déduction pour frais de garde est, de plus, compliqué à apprécier car il faut estimer comment les contribuables vont se comporter. Cela requiert des données relatives aux contribuables et à leurs habitudes. Quelles sont les options de garde des enfants ? Crèches subventionnées ou non (tarifs pratiqués très différents), demi-journée ou journée entière, en ville ou à la campagne, etc. L'AFC ne disposait pas de ces données. L'Office fédéral de la statistique (OFS) dispose bien de rapports sur le nombre de crèches, mais les données ne sont pas croisées avec la classe salariale, le tarif exercé par les crèches, et le contexte (ville/campagne). Or pour estimer les conséquences financières de l'introduction de la déduction pour frais de garde, il fallait pouvoir estimer combien de contribuables allaient l'utiliser et quel montant de frais ils allaient déclarer.

Rétrospectivement, le pronostic formulé par l'AFC dans le message en ce qui concerne les conséquences financières de l'introduction d'une déduction pour frais de garde par un tiers s'est révélé trop élevé. L'AFC s'attendait à un manque à gagner de 360 millions par an, dont 60 millions pour les cantons. Ce manque à gagner est finalement plutôt de l'ordre de 60 millions au total. L'AFC a refait des calculs peu de temps après l'entrée en vigueur de la réforme, dans le cadre du traitement de l'initiative de l'UDC « pour les familles » en 2012.⁴⁴ C'est par ce biais qu'elle a réalisé avoir surestimé la fréquence à laquelle la déduction pour frais de garde allait être utilisée et la hauteur également. Ces nouveaux calculs se basent sur les cantons de Bâle-Ville et de St-Gall qui ont pu livrer des données extrapolables au niveau fédéral (montant maximal de la déduction aussi élevé qu'au niveau fédéral). Etonnamment, seul un cinquième des parents de ces cantons ont utilisé la déduction, et pour des montants inférieurs à ceux imaginés, à savoir en moyenne moins de 3'000 francs par enfant et par an. La raison est probablement qu'une grande partie des parents fait appel à des proches pour la garde des enfants.

Cette réforme illustre la difficulté qu'a la Confédération d'accéder aux informations cantonales en matière de fiscalité et d'impôt fédéral direct (IFD) en particulier. Le Département fédéral des finances (DFF) en a fait le constat dans le cadre d'une analyse des causes de la stagnation de l'IFD et lancé un projet pour améliorer l'état des données et la qualité des estimations. Un premier rapport a été publié en mars 2015.⁴⁵ Un « deuxième rapport du DFF sur l'évolution du produit de l'impôt fédéral direct » a été publié le 1^{er} juillet 2015. Ce rapport tente entre autres de déterminer si les erreurs prévisionnelles de l'IFD sont dues à des erreurs d'estimations des conséquences financières de plusieurs réformes fiscales. Les conséquences de diverses réformes ont ainsi été examinées a posteriori, dont celles de la réforme de l'imposition des familles (révision de la loi fédérale sur les allègements fiscaux en faveur des familles avec enfants du 25 septembre 2009). Pour ce faire, l'AFC a notamment effectué un sondage auprès des 14 cantons qui génèrent plus de 90% de l'impôt fédéral

⁴⁴ Message du 4 juillet 2012 sur l'initiative populaire "Initiative pour les familles: déductions fiscales aussi pour les parents qui gardent eux-mêmes leurs enfants". L'initiative a été rejetée en votation populaire le 24 novembre 2013.

⁴⁵ DFF (2015a) Evolution du produit de l'impôt fédéral direct.

direct. 11 cantons ont répondu et l'étude rétrospective des conséquences de la réforme de l'imposition des familles a pu être réalisée auprès de 8 cantons. L'AFC, après correction du manque à gagner dû à la déduction pour la garde par des tiers de 360 à 60 millions de francs, part du principe que la diminution de recettes totale a été de 300 millions de francs en 2011. Ce qui implique que les conséquences financières du barème parental ont été de 240 millions de francs. Avec les données récoltées auprès des 8 cantons, le rapport conclut que les conséquences financières de la réforme auraient été sous-estimées de 21 millions au total (321 au lieu de 300 millions).⁴⁶

En résumé, par rapport à la toute première estimation de l'effet de la réforme (celle présentée dans le message), il y aurait donc une différence d'environ 280 millions. On peut donc en déduire que l'estimation des conséquences financières du barème parental a probablement également été surestimée.

Le tableau 16 montre les différentes estimations effectuées par l'AFC. On remarque que l'effet du barème parental n'a jamais été évalué de manière rétrospective. L'AFC ne procède en effet à aucune estimation ex post systématique car les coûts d'une réforme changent chaque année et l'effet des réformes est considéré comme non déterminant pour l'estimation du budget de la Confédération.

Tableau 16 : Estimation du manque à gagner de la réforme

	Déduction pour frais de garde par des tiers	Barème parental	Effet total de la réforme
Estimation de l'AFC dans le message (2011)	360	185 ^a	600 ^b
Nouvelle estimation de l'AFC (2012)	60	--	--
2 ^e rapport du DFF sur l'évolution du produit de l'IFD (2015) : ancienne estimation	--	--	300
2 ^e rapport du DFF sur l'évolution du produit de l'IFD (2015) : nouvelle estimation	--	--	321 ^c

Présentation: CDF. En millions de francs.

^a Diminution de recettes de 185 millions pour un barème à 170 francs par enfant. Le barème accepté par le Parlement a finalement été de 250 francs.

^b Il est question de 600 millions dans le message, ce qui correspond à l'estimation du coût fiscal total de la réforme correspondant au scénario de base (pour une déduction maximale de 12'000 francs et un barème parental à 170 francs).

^c L'AFC concluait dans le 2^e rapport que la diminution des recettes fiscales avait été sous-estimée d'environ 21 millions.

Parmi les mesures destinées à améliorer l'estimation des recettes, l'AFC mentionne dans le deuxième rapport du DFF qu'un institut de recherche indépendant devrait être chargé de vérifier les méthodes d'estimation de l'AFC. Les résultats sont attendus pour mi-2016. D'autre part, les données cantonales seront livrées plus souvent et de manière plus détaillée. Le CDF salue la volonté de l'AFC d'améliorer ses méthodes d'évaluation prospective. Cela semble nécessaire comme le CDF l'a déjà exprimé sur d'autres dossiers.

⁴⁶ A noter que les résultats de l'étude sont à considérer avec prudence, selon le rapport du DFF (2015a) p.22.

Conséquences pour les cantons

Le pronostic de l'AFC selon lequel l'introduction du barème parental et de la déduction pour frais de garde par des tiers ne devraient pas engendrer de supplément de travail administratif à part l'adaptation informatique n'est pas tout à fait correct. La solution privilégiée par les cantons était la solution combinée, qui proposait de faire la déduction sur le revenu, non sur l'impôt. Cette option aurait été plus simple pour les cantons. Dans leur système informatique, ils ont déjà des déductions, il leur suffisait d'en rajouter une. Le système informatique s'arrête normalement une fois que le montant de l'impôt est calculé. A la suite de la réforme, il a fallu ajouter une étape supplémentaire avant de générer la facture. Mais pour l'AFC, la déduction sur le montant de l'impôt est la plus à même de permettre l'équité fiscale horizontale.

Les adaptations ont, en plus, nécessité une formation des collaborateurs, car ce n'est pas facile de comprendre les différentes constellations. Quand un homme divorcé déclare avoir la charge d'un enfant, il faut retrouver l'ex-compagne et identifier l'enfant. Les contribuables ont de la peine à comprendre à quelle déduction ils ont droit, notamment dans le cadre des familles recomposées. L'AFC avait anticipé ce problème avec la circulaire n°30 qui était très exhaustive et décrivait différentes constellations possibles de foyers et la manière d'appliquer le tarif correspondant à chaque situation. Il n'est toutefois pas possible de prévoir tous les cas de figure. Les administrations fiscales cantonales ont donc eu un surplus de travail pour répondre aux questions et apporter des corrections aux déclarations d'impôts incorrectes. La charge de travail supplémentaire aura surtout eu lieu lors de la première période de taxation qui a suivi la réforme. Ainsi, le texte du message a quelque peu minimisé l'impact de la mise en œuvre pour les cantons alors que ces derniers s'étaient clairement exprimés sur les probables difficultés de mise en œuvre lors de la consultation.

Conséquences économiques

Le message présentait un certain nombre de conséquences économiques positives attendues par la réforme de l'imposition des familles, notamment sur le taux d'activité des mères, le taux de natalité, le revenu des ménages, l'économie en général.

En ce qui concerne le taux d'activité des mères, l'enquête suisse de la population active (ESPA) de l'OFS présente une statistique du taux d'activité selon la situation familiale. On observe une hausse de 6% pour les femmes en couple avec enfant de 0-4 ans entre 2010 et 2014. On sait que la hausse générale du taux d'activité des mères est notamment en lien avec l'offre accrue des places d'accueil pour enfants. Mais quel rôle a joué la déduction des frais de garde sur le taux d'activité? Il faudrait réaliser un sondage auprès des ménages avec jeunes enfants pour identifier les raisons qui poussent au retour à l'emploi et dans quelle mesure une déduction pour frais de garde est un élément d'une telle décision.

L'AFC a publié un rapport en mai 2015 concernant les frais de garde et les possibilités de déductions fiscales.⁴⁷ Une autre étude publiée en décembre 2015 s'intéresse également aux questions d'effets

⁴⁷ AFC (2015a) Kinderdrittbetreuungskosten und steuerliche Abzugsfähigkeit. Erkenntnisse aus den Steuerdaten der Kantone Aargau und Bern.

des déductions fiscales pour les familles sur le taux d'emploi.⁴⁸ Ce rapport montre que le taux d'élasticité de l'offre de travail des femmes avec enfants en bas âge est plus grand que celui des femmes mariées sans enfants. Ce qui signifie que les premières renoncent plus facilement à travailler ou sont prêtes à modifier leur taux de travail en fonction de différents paramètres, dont le coût de la prise en charge externe des enfants. Cependant, cette étude examine les effets de l'abandon du plafond de la déduction pour frais de garde par des tiers et non pas l'introduction de cette déduction. Les résultats sont donc à considérer avec prudence mais cela montre certainement que s'il y a un effet sur l'emploi, il est positif. Il est cependant impossible de chiffrer cet effet.

Le CDF n'a pas pu vérifier par lui-même plus en profondeur la fiabilité des conséquences pour l'économie. Pour autant, le CDF estime que des arguments difficiles à vérifier ou dont l'effet attendu est très faible devraient être utilisés avec parcimonie. Si les effets mentionnés sont connus dans la littérature spécifique, il faut s'y référer dans le message afin d'indiquer le niveau de plausibilité des arguments.

Conclusion

Finalement, les conséquences financières ont été surestimées d'un peu plus de 300 millions de francs, les conséquences pour les cantons ont été en partie sous-estimées et les conséquences pour l'économie, si elles sont positives, sont probablement plutôt faibles.

Tableau 17 Réalisation des prévisions

Type de conséquence	Explication	Pronostic réalisé (estimation du CDF)	
Conséquences financières de la Confédération	Les conséquences financières de la déduction pour frais de garde par des tiers ont été surestimées. Il ne s'agirait que de 60 millions de francs et non de 360 millions comme présenté dans le message. Les conséquences financières du barème parental ont probablement également été surestimées.	Effet surestimé Le CDF déplore la difficulté à obtenir une vision d'ensemble des conséquences financières du projet.	▲
Conséquences pour les cantons	Adaptation informatique, charge administrative. La déduction du montant de l'impôt (barème parental) a engendré des coûts d'adaptation et de formation pour les administrations fiscales cantonales. La réforme a également engendré une certaine confusion auprès des contribuables. Ce qui a impliqué un surplus de travail pour les administrations fiscales pour répondre aux questions et apporter des corrections aux déclarations d'impôts incorrectes.	Conséquences quelque peu sous-estimées (conséquence observées au-delà de l'adaptation informatique)	■

⁴⁸ AFC (2015b) Welche Beschäftigungseffekte lösen steuerliche Entlastungen für Ehepaare und Eltern aus? Erkenntnisse aus der internationalen Literatur mit einer Anwendung auf mögliche Steuerreformen in der Schweiz.

Type de conséquence	Explication	Pronostic réalisé (estimation du CDF)	
Conséquences économiques	<p><u>Barème parental :</u></p> <p>L'effet sur le revenu et sur le taux de naissance de l'application du barème parental n'a pas été examiné vu qu'il était annoncé comme trop faible pour être visible.</p> <p><u>Déduction pour frais de garde par des tiers :</u></p> <p>L'effet de la déduction des frais de garde des enfants par des tiers semble plausible en ce qui concerne l'offre de travail. Les autres effets (croissance économique, taux des naissances) n'ont pas pu être examinés.</p>	<p>Effet difficile à vérifier.</p> <p>Le CDF regrette le déséquilibre entre les nombreux arguments positifs utilisés et la difficulté à les mesurer. A la lecture du message, la réforme semble très positive pour l'économie. Les effets réels n'ont pas pu être observés avec certitude.</p>	■

5.3 Loi sur l'aviation

5.3.1 Contexte du projet législatif

Le message relatif à la révision partielle 1 de la loi sur l'aviation représente la première étape de trois révisions partielles.⁴⁹ La première révision partielle de la loi sur l'aviation (LA1) concrétise les principes issus du rapport sur la politique aéronautique de la Suisse (2004) et définit plus précisément les bases légales de l'activité de surveillance de l'OFAC.

Les aspects principaux de la réforme projetée sont les suivants :

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

Face aux reproches répétés quant au faible taux de couverture des coûts, l'OFAC a tenté au milieu des années 2000 d'introduire une taxe de surveillance afin d'augmenter son taux d'autofinancement, sans succès. D'autre part, l'OFAC faisait également face à un grave déficit de sécurité dû à une sous-dotation en personnel.⁵⁰ Les besoins en personnel ont pu être partiellement couverts en 2008 par le biais de la nouvelle ordonnance du 28 septembre 2007 sur les émoluments de l'OFAC (environ 60 postes). Il manquait toutefois encore une vingtaine de postes. C'est pourquoi la révision partielle

⁴⁹ La révision partielle 2 portait sur les infrastructures de l'aviation. Elle étudiait de nouveaux instruments qui devaient permettre à la Confédération de subordonner le développement des infrastructures d'importance nationale aux intérêts du pays. La révision portait également sur la libéralisation des aérodromes régionaux. Après consultation des parties prenantes, le projet a été abandonné. Les thèmes restants ont été réévalués et intégrés dans un nouveau projet rebaptisé LA 1+.

⁵⁰ L'institut néerlandais *Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaborium* (NLR) avait mis en évidence ces défaillances dans un rapport en 2003 : *Aviation Safety management in Switzerland – Recovering from the myth of perfection*.



1 de la loi sur l'aviation propose à nouveau d'introduire une taxe de surveillance, afin de couvrir les coûts de 24 nouveaux postes demandés.

Il existe deux types de subventionnements croisés :

1. Les redevances perçues pour le contrôle des approches et des départs à l'aéroport de Zurich et de Genève permettent de subventionner les aérodromes régionaux proposant des services de navigation aérienne dont les recettes sont insuffisantes.
2. Les coûts du contrôle des approches et des départs sont financés partiellement par le produit des redevances de route. Autrement dit, le trafic de l'espace aérien supérieur subventionne le trafic en approche et départ.

La réforme propose d'abolir ces subventionnements croisés (1) mais d'autoriser les compensations au sein d'une même catégorie d'aérodromes. Pour cela, de nouvelles catégories sont créées:

- Catégorie I : aéroports de Genève et Zurich
- Catégorie II : aérodromes régionaux offrant des services de navigation aérienne
- Catégorie III : autres aérodromes offrant des services de navigation

Cela est dû au fait que les réglementations européennes ne toléreront à l'avenir plus aucune subvention croisée entre le contrôle des approches et des départs et le contrôle en route (2). En conséquence, les aéroports de catégorie II et III devront trouver chaque année près de 24 millions de francs pour financer les services de navigation aérienne. Le projet propose d'utiliser les revenus de l'imposition des carburants d'aviation.

Autre aspect important, 40% des services de navigation aérienne de Skyguide concernent les pays limitrophes. Ces prestations ne sont pas entièrement indemnisées par certains pays bénéficiaires (Allemagne, Italie, Autriche). La France verse 60 millions de francs par année. Les pertes de recettes se montaient à 44 millions de francs annuels en 2007.⁵¹ Selon le message, ces pertes nuisent à l'attractivité de la Suisse, car elles sont répercutées sur les redevances de routes aériennes en Suisse qui sont, en conséquence, les plus élevées d'Europe. Le projet propose que la Confédération prenne temporairement en charge ces pertes. En contrepartie, les contributions à Eurocontrol (17 millions en 2007) et les frais encourus par l'OFAC pour ses services de régulations seront facturés à Skyguide (1 million de francs). Ainsi, la Confédération devrait avoir une charge supplémentaire temporaire de 26 millions de francs annuels.

Pour les conséquences sur le personnel de la Confédération, la taxe de surveillance proposée devrait permettre de couvrir les besoins. Afin de limiter l'impact de la taxe, les recettes annuelles supplémentaires seront toutefois plafonnées à 5 millions de francs dans les premiers cinq ans suivant l'introduction de la taxe. La recette supplémentaire maximale devrait être de 20,9 millions de francs.

L'avant-projet envoyé en consultation ne mentionnait pas de conséquences pour les cantons et les communes. Le rapport explicatif ne disait rien quant à une éventuelle reprise des coûts par un tiers car il était attendu que le sous-financement des aéroports régionaux serait couvert par la subvention fédérale provenant du produit de la taxe sur les huiles minérales.

⁵¹ Le manque à gagner se répartit comme suit : 25 millions de francs sur les services fournis à l'Allemagne, 18 millions pour l'Italie et 1 million pour l'Autriche.

Lors de la consultation, le projet a globalement reçu un accueil positif. Près du tiers des participants a pourtant estimé que le projet n'était pas de nature à renforcer la compétitivité de la Suisse alors que c'est un objectif du Conseil fédéral (voir politique aéronautique 2004). D'autre part, plus de la moitié (dont Skyguide) s'est opposé à la perception d'une taxe de surveillance car la Suisse serait le seul pays en Europe à appliquer une telle taxe.⁵²

Différences entre le message et le texte adopté au Parlement

La taxe de surveillance a été refusée par le Parlement, qui a jugé que les conséquences négatives pour l'industrie aéronautique risquaient d'être trop importantes. La crainte était que la taxe de surveillance engendre des activités de contrôle inefficaces de la part de l'OFAC.

Tableau 17 : Effets escomptés par le projet

Type de conséquence	Extrait du message	Différences entre le message et le texte adopté au Parlement
Conséquences financières pour la Confédération	<p>Une subvention pour Skyguide a été accordée. Elle assure temporairement les redevances d'approche et de départ à l'étranger. Skyguide reprend les contributions annuelles à Eurocontrol (17 millions de francs) et les coûts pour les activités de régulation de l'OFAC (1 million de francs).</p> <p>→ Besoin de financement supplémentaire pour la Confédération: environ 26 millions de francs.</p>	Adopté (Art 101b LA).
Conséquences financières pour la Confédération / Conséquences pour l'économie	Le subventionnement croisé entre les aéroports internationaux et les autres aérodromes est abrogé et remplacé par un nouveau concept de financement du contrôle de la circulation aérienne (financement spécial de l'aviation). Les aérodromes sont classés en catégories.	Adopté avec une période de transition jusqu'à début 2016 (Art 29 Ordonnance sur le service de la navigation aérienne - OSNA)
Conséquences financières pour la Confédération / Conséquences pour l'économie	<p>Une nouvelle taxe de surveillance permettrait de couvrir les postes créés au sein de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) et d'améliorer son taux de couverture.</p> <p>Cette taxe de surveillance devrait générer dans les cinq premières années suivant son introduction jusqu'à maximum cinq millions de francs de recettes supplémentaires. Le rendement maximum devrait être de 20.9 millions de CHF par an.</p>	La taxe de surveillance a été rejetée par le Parlement. L'impact négatif sur l'industrie de l'aviation a été jugé trop important. L'industrie aéronautique craignait qu'une taxe de surveillance conduise à des activités de contrôle excessives et inefficaces de la part de l'OFAC.

⁵² Argument utilisé par 43 répondants à la consultation. Il existe en fait une taxe de l'aviation civile en France (TAC)



Type de conséquence	Extrait du message	Différences entre le message et le texte adopté au Parlement
Conséquences pour le personnel de la Confédération	La création d'une nouvelle taxe de surveillance assurera le financement de 24 équivalents plein-temps supplémentaires	De nouveaux postes ont été attribués à l'OFAC. Le financement n'a pas été assuré par la taxe de surveillance mais par une augmentation du budget de l'OFAC.
Conséquences pour l'économie	Création des bases pour la définition de normes qui vont au-delà des règles reconnues de la technique et reflètent l'état actuel de la technique (meilleures pratiques).	Adopté (art. 108 a LA).
Conséquences pour l'économie	Redéfinition des principes pour la tarification dans les aéroports.	Adopté
Autres conséquences	Reprise du règlement (CE) N° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA).	Adopté

5.3.2 Analyse d'impact de la réglementation

Ce n'est que tardivement que la nécessité de faire une AIR a été identifiée, soit au moment de rédiger le message. Durant la phase de conception, il y a eu une forte opposition à la taxe de surveillance. En réaction, l'OFAC a donné un mandat externe pour la réalisation d'une analyse d'impact de la taxe. Le but était de mettre en lumière les coûts, afin d'augmenter l'acceptation au Parlement. Ce fût un échec, la taxe ayant été refusée. D'autre part, étant donné que la LA1 était fortement inspirée par la politique aéronautique 2004, il n'y a pas eu de réflexion quant à des solutions alternatives (par exemple libéralisation des services de navigation aérienne).

5.3.3 Fiabilité des prévisions

Conséquences financières et pour le personnel de la Confédération

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

bien été de 44 millions de francs en 2014.⁵³ Mais la contribution à Eurocontrol a été de 11.5 millions en 2014, et les coûts d'activité de l'OFAC de 2 millions.⁵⁴ Ainsi, la Confédération a eu 30.5 millions à sa charge.

Tableau 18: Conséquences financières : compensation du déficit de revenu de Skyguide à l'étranger

Revenu	Message	Réalité (2014)	Charge	Message	Réalité (2014)
Contributions à Eurocontrol	17 **	11.5 **	Compensation aux déficits de Skyguide à l'étranger	44 *	44.2 *
Coût de l'activité de réglementation	1 **	2 **			

*En millions de francs. *payé par l'OFAC ; ** payé par Skyguide*

En ce qui concerne le deuxième domaine, à savoir le déficit des aéroports régionaux, le service de la navigation aérienne assuré sur les aérodromes régionaux a coûté 35 millions de francs en 2014.⁵⁵ 23 millions ont été financés via l'impôt sur les huiles minérales (contribution de la Confédération).

Le message manque d'une certaine transparence. A la lecture, on ne comprend pas combien coûte la surveillance au niveau national et au niveau régional. Il manque une vue d'ensemble des charges et des revenus. Il n'apparaît pas clairement que la Confédération aura à sa charge plus de 60 millions de francs suite à l'entrée en vigueur de la révision (compensation des déficits de Skyguide à l'étranger et compensation des déficits des subventions aux aérodromes de catégorie II). Certes, le produit de la taxe sur les huiles minérales est désormais affecté à l'espace aérien et n'est plus versé dans un pot commun. Ce n'est donc pas un coût supplémentaire, mais un transfert de charge. Il aurait toutefois fallu écrire plus clairement le montant total de la contribution fédérale.

Tableau 19: Conséquences financières: couverture du déficit des aérodromes régionaux

Revenu	Message	Réalité (2014)	Charge	Message	Réalité (2014)
Recette provenant des redevances de navigation aérienne perçues sur les aéroports nationaux	Non disponible	5.8*	Couverture du déficit des aérodromes de catégorie II	23.5	23
Produit de la taxe sur les huiles minérales	20.9	23			
Contribution des pilotes et exploitants d'aéronefs	Non disponible	5			

*En millions de francs. * Selon comptabilité analytique de Skyguide mais 7 millions selon l'OFAC.*

⁵³ Tiré du SAP de l'OFAC.

⁵⁴ Rapport de gestion 2014 de Skyguide.

⁵⁵ <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=60277>



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

D'autre part, à ce jour aucune solution n'a été trouvée à la fourniture de services de navigation aérienne par Skyguide dans le nord de l'Italie. En conséquence, la diminution potentielle des besoins de financement par le gouvernement fédéral d'environ 18 millions de francs n'a pas pu être réalisée. L'OFAC aurait dû être plus transparent quant au niveau de fiabilité de cette éventualité. Il est vrai que les avancées du projet européen Single European Sky (SES) abondaient dans le sens d'un règlement uniforme de la rémunération des services de sécurité de la navigation aérienne transfrontalière. Il n'était donc apparemment pas prévisible que la CE déciderait de maintenir le règlement de cette problématique au niveau bilatéral entre les Etats concernés.

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

Conséquences économiques

Impact économique sur les aéroports régionaux

Le manque à gagner pour les aéroports de catégorie II suite à l'interdiction des subventions croisées a été estimé dans le message LA1 à environ 20 millions par an. Depuis, la Confédération a subventionné le contrôle de la circulation aérienne des aéroports régionaux à hauteur de 9,7 millions de francs en 2011, 26 millions de francs en 2012, 20 millions de francs en 2013 et 22,7 millions de francs en 2014 par la taxe sur les huiles minérales. Ce qui représente une moyenne de 19.6 millions de francs, ce qui correspond à l'estimation.

Pourtant, les fonds du financement spécial fourni par la Confédération ne suffisent plus à la catégorie des aéroports II. Le coût total du contrôle de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux en Suisse se monte à environ 35 millions de francs par an à l'heure actuelle.⁵⁶ Les usagers des aéroports régionaux contribuent à environ 5 millions au coût total. Environ 23 millions de francs sont financés par la subvention fédérale. 7 millions de francs proviennent des aéroports de Zurich et de Genève. Ces apports cesseront après l'abolition des financements croisés entre aéroports nationaux et régionaux. Il reste ainsi 7 millions de francs supplémentaires que les aéroports régionaux ont à financer eux-mêmes à partir de 2016.⁵⁷ Ce ne sera pas possible pour beaucoup d'entre eux. Il leur faudra diminuer les coûts en réduisant les prestations (par ex. heures de services raccourcies). Que

⁵⁶ <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=60277>

⁵⁷ En plus des 5 millions auxquels ils contribuent déjà.

se passera-t-il si les cantons et les communes ne peuvent compenser les déficits des aéroports régionaux ? Le message n'en fait aucune mention.

Selon le message, Skyguide est responsable du financement jusqu'à janvier 2016. Les effets ne sont donc pas encore visibles. Il ressort pourtant dès à présent que les aéroports ne pourront pas augmenter les redevances pour compenser les 7 millions manquants. En effet, les redevances sont déjà les plus élevées d'Europe. Les aéroports régionaux devront donc réduire leurs coûts. Ils auraient d'ailleurs déjà dû le faire durant la période transitoire prévue à cet effet. En l'absence de solution, le délai transitoire est prolongé jusqu'à fin 2016 et la part des recettes provenant de l'impôt sur les huiles minérales est temporairement augmentée, ce qui n'avait pas été prévu dans le message.

Conséquences économiques pour les deux aéroports nationaux

En 2014 le subventionnement croisé des aéroports de catégorie I (nationaux) aux aéroports de catégorie II (régionaux) s'élevait à environ 7 millions de francs.⁵⁸ Il est trop tôt pour juger de la justesse du pronostic selon lequel l'attractivité des aéroports nationaux devrait être impactée positivement grâce à la baisse des redevances d'approche et de départ. Cependant, les attentes des aéroports nationaux à l'égard des effets positifs à venir sont ténues.

Conséquences économiques pour les compagnies aériennes suisses

La diminution des coûts des redevances d'approche et de départ sur les aéroports nationaux devrait profiter aux compagnies aériennes suisses mais ne devrait toutefois pas résulter en une amélioration de la compétitivité. Si cette mesure produit un effet positif, il devrait être assez faible. Une économie de quelques millions ne semble en effet pas déterminante pour une compagnie comme Swiss international airlines qui a fait un chiffre d'affaires en 2014 de 5.2 milliards de francs.

De même, l'effet de l'amélioration des normes de sécurité devrait être minime pour les compagnies aériennes. Les passagers s'attendent à un vol en toute sécurité. Un niveau plus élevé de sécurité ne représente ainsi pas réellement un avantage compétitif car une compagnie aérienne recherche toujours le niveau de sécurité le plus élevé possible. L'avantage concurrentiel des transporteurs aériens suisses n'est donc pas augmenté. Une augmentation du niveau de sécurité allant au-delà des standards internationaux risquerait même plutôt de représenter un désavantage. De l'avis du CDF, l'argument de l'OFAC quant à la sécurité est tout de même pertinent au vu des accidents qui se sont produits sous la surveillance de l'OFAC dans le passé. Arrivé à certain niveau, cet effet pourrait s'atténuer.

Conséquences pour les cantons

La volonté politique de limiter la participation aux coûts de la sécurité de la navigation aérienne des aéroports régionaux par la Confédération a été communiquée clairement. Le nouveau modèle de financement des services de navigation aérienne en Suisse prévoit ainsi finalement une participation financière facultative des communes et des cantons pour compenser les déficits dus à l'abolition des subventions croisées entre aéroports nationaux et régionaux. Les cantons sont censés intervenir si les contributions du financement spécial du trafic aérien devaient ne pas suffire. La formulation dans

⁵⁸ 5.8 millions de francs selon la comptabilité de Skyguide, en 2014.



le message n'était pas suffisamment explicite quant à la nécessité d'une reprise des coûts par les cantons :

« Le nouveau modèle de financement des services de navigation aérienne en Suisse prévoit une participation financière des communes et des cantons aux frais des services de navigation aérienne sur les aérodromes des catégories II et III. Il ne s'agit cependant pas d'une obligation. Ces collectivités n'interviendraient en outre que si les contributions du financement spécial du trafic aérien et des bénéficiaires des installations (dans le cas des aérodromes de catégorie II) ou des seuls bénéficiaires des installations (dans le cas des aérodromes de catégorie III) seraient insuffisantes. »

A la lecture, il n'est pas clair que la subvention fédérale sera insuffisante. Cela semble être seulement une éventualité. Les cantons ont regretté que les conséquences n'aient pas été plus clairement exposées lors de la consultation. Or, il n'était pas forcément prévisible que les aéroports régionaux allaient continuer à offrir autant de services de surveillance. L'OFAC comptait sur le fait que les aéroports régionaux amorceraient des mesures d'économies et que l'éventuelle participation financière des cantons serait donc moindre. Les cantons de leur côté s'attendent à ce que la Confédération continue de financer ce qui, pour eux, relève d'une tâche fédérale.

Autres conséquences

Redevances aéroportuaires

Le message ne décrit pas la nouvelle procédure qui devrait être mise en place par l'OFAC pour contrôler les redevances aéroportuaires en cas de litige. Lors de la phase parlementaire, de nouveaux éléments ont été ajoutés qui n'avaient pas été prévues dans le message, ce qui a engendré de fortes discussions par rapport à l'ordonnance d'application. Le CDF n'a ainsi pas pu examiner cet aspect.

Conclusion

Globalement, le chapitre sur les conséquences du message LA1 est plutôt court. Il est grandement focalisé sur la taxe de surveillance de l'OFAC. Les conséquences de l'introduction de ladite taxe sont décrites de manière exhaustive. Or, elle a été refusée par le Parlement. Les autres conséquences sont en revanche peu développées. Les informations quant aux conséquences économiques ont été complétées seulement après la consultation des offices, sur conseil du SECO. Toutefois, d'importantes informations manquent. De manière générale, les conséquences positives ont été surestimées et les conséquences négatives sous-estimées. Notamment, le besoin en financement concernant le déficit des aéroports régionaux aurait pu être davantage développé ainsi que les conséquences possibles de l'arrêt de la subvention croisée.

Tableau 20: Réalisation des prévisions

Type de conséquence	Explication	Pronostic réalisé (estimation du CDF)	
Conséquences financières pour la Confédération	<p>Skyguide annonçait en 2007 des pertes de rendement dans la gestion des espaces aériens étrangers de 44 millions de francs par an. Lors de l'examen du nouveau concept de contrôle du trafic aérien, la CTT-N⁵⁹ a défendu l'idée que la Confédération finance ces pertes de rendement temporairement. En contrepartie, les contributions aux coûts d'Eurocontrol (17 millions de francs) ainsi que les coûts de régulation de l'OFAC (1 million de francs) seront supportés par Skyguide à l'avenir. Ceci est globalement advenu. La contribution à Eurocontrol est plus basse que prévue en 2007, ce qui augmente la facture. Il n'est par ailleurs pas logique de soustraire la contribution à Eurocontrol et aux coûts de réglementation de l'OFAC à la compensation supportée par la Confédération pour les pertes de Skyguide à l'étranger.</p>	Estimation globalement correcte. Mais les calculs proposés dans le message sont peu transparents.	●
Conséquences financières pour la Confédération	<p>Si une solution avait été trouvée dans la fourniture de services de navigation aérienne par Skyguide dans le nord de l'Italie, les besoins de financement par la Confédération se seraient réduits de l'ordre de 18 millions de francs. Avec la reprise temporaire du déficit par la Confédération, il aurait encore fallu compter avec des coûts annuels supplémentaires d'environ 8 millions de francs.</p> <p>Aucune solution n'a été trouvée à ce jour. Il n'a donc pas été possible de soustraire les 18 millions de francs.</p>	Conséquence surestimée. Aucune solution n'a été trouvée à ce jour.	■
Conséquences pour l'économie	<p>La suppression des subventions croisées entre les aéroports nationaux et régionaux en matière de sécurité aérienne devrait être effective depuis le début de l'année 2016. Cela devait profiter à presque tous les acteurs de l'industrie de l'aviation.</p> <p>Les aéroports de catégorie II devaient pouvoir maintenir les taxes au niveau actuel et rester compétitif.</p> <p>Pour l'heure, les aéroports régionaux n'ont pas diminué leurs coûts. Ils attendent un soutien étatique (canton ou Confédération). Le délai transitoire a été prolongé et la compensation fédérale augmentée.</p>	Pronostic partiellement réalisé. Les subventions croisées ont été supprimées mais la situation n'est pas encore réglée. Il n'est pas encore possible de se prononcer quant à la compétitivité.	■

⁵⁹ Commissions des transports et des télécommunications du Conseil national

Type de conséquence	Explication	Pronostic réalisé (estimation du CDF)	
Conséquences pour l'économie	Les redevances d'approche et de départ des aéroports de Genève et Zurich ont dû être réduites début 2016, ce qui diminuera leurs charges. Il est pourtant trop tôt pour savoir si cela influencera réellement l'attractivité de ces aéroports et les finances des compagnies aériennes suisses. D'après plusieurs interlocuteurs, l'effet devrait être faible.	Les économies n'ont pas encore pu être observées. Les retombées devraient être limitées.	
Conséquences pour l'économie	L'amélioration des standards de sécurité aurait un effet à long terme positif en termes d'image, ce qui représenterait un avantage concurrentiel des compagnies aériennes suisses par rapport aux entreprises étrangères. Au vu des défaillances de l'OFAC dans la surveillance de l'aviation civile qui a eu de graves conséquences, le gain de sécurité peut en effet avoir été positif. A partir d'un certain niveau, cet avantage est cependant à relativiser.	Effet discutable. D'après les principaux intéressés, cet effet serait minime. De l'avis du CDF, cet effet est plausible.	■
Conséquences pour les cantons	Le nouveau modèle de financement des services de navigation aérienne prévoit une participation financière complémentaire des cantons et communes pour les coûts de sécurité aérienne des aéroports de catégories II et III. Il ne s'agit pas d'une obligation. L'OFAC s'attendait à ce que les aéroports régionaux réduisent leurs coûts et que le déficit restant, qui aurait dû être moindre qu'actuellement, serait à la charge des cantons. Les aéroports n'ayant pas réduit leurs coûts, la solution transitoire a été prolongée. Les cantons ne semblent pas prêts à reprendre ces coûts à leur charge.	Estimation trop peu détaillée. Les conséquences pour les aéroports régionaux et les cantons ne sont pas claires. Même si l'OFAC n'aurait pas forcément pu anticiper la réaction des aéroports régionaux, il aurait dû mieux détailler les conséquences de l'arrêt des subventions croisées.	▲
Conséquences pour le personnel de la Confédération	Selon l'estimation actuelle, l'introduction du règlement 216/2008 sans augmentation parallèle du personnel va mener à un recul de l'intensité de la surveillance et à une prolongation de la durée de traitement des demandes. Les modifications sont toutefois difficiles à anticiper.	L'investissement supplémentaire de l'OFAC en lien avec l'AESA a été sous-estimé.	■