

L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE EN SUISSE (*)

Par

Luzius MADER

*Vice-directeur de l'Office fédéral de la justice, Berne,
Professeur à l'Institut de hautes études en administration publique, Lausanne*

1. INTRODUCTION

La législation n'est pas un simple aboutissement de l'action conjointe d'une série de contraintes politiques ou autres, mais - en partie du moins - un acte finalisé ; un acte qui vise à résoudre un problème, qui a une fonction de régulation sociale (1). Partant de ce caractère instrumental de la législation - que personne ne niera complètement, mais qui ne reflète assurément qu'un aspect partiel -, il peut sembler évident que le législateur doit s'intéresser aux effets de son action, de son intervention dans la vie sociale et économique. Et le législateur le fait, sans doute, dans la pratique. Aussi, le thème de cet après-midi concerne-t-il davantage le "comment" et moins le "si" de cet intérêt du législateur pour les effets des actes législatifs.

Dans mon bref aperçu de la situation de l'évaluation législative en Suisse, je mettrai en évidence dans quelle mesure les autorités politiques et administratives suisses tentent d'appréhender, de saisir les effets de l'action législative de façon méthodique, quelles démarches elles adoptent et quels outils elles utilisent pour dépasser l'appréciation purement intuitive, impressionniste des effets ; appréciation qui, elle, a bien sûr toujours été faite et qui continuera à être faite. Contrairement à celle-ci, et comme le professeur Chevallier l'a exprimé très clairement ce matin, l'évaluation législative repose, en revanche, sur une approche méthodique, c'est-à-dire sur des analyses qui

- se fondent sur des réflexions et des affirmations reproductibles et contrôlables,
- s'appuient sur une procédure systématique qui vise à saisir de façon complète les effets les plus significatifs,
- ont pour but d'acquiescer les indications les plus objectives possible sur l'ensemble des effets

(*) Communication à la Journée d'études du 7 avril 1994 au Sénat.

(1) Voir dans ce contexte notamment les deux ouvrages *L'État propulsif - Contribution à l'étude des instruments d'action de l'État*, 1991, Paris, et *Les instruments d'action de l'État*, 1991, Bâle, publiés par Ch.-A. Morand.

- et qui sont présentées, en règle générale, sous une forme qui atteste de leur caractère méthodique (rapport, étude, etc.) (1).

L'évaluation législative ne peut et ne veut pas remplacer l'appréciation traditionnelle des effets, qui bien évidemment est et reste indispensable ; elle ne peut et ne veut que la compléter de façon sélective et judicieuse.

Dans mon exposé, je présenterai d'abord quelques mesures institutionnelles qui vont dans le sens d'un renforcement de l'évaluation législative en tant qu'*outil de contrôle*.

Ensuite, j'exposerai brièvement la situation en matière de *préparation de la législation*.

Troisièmement, je dirai quelques mots sur un Projet national de recherche (PNR) portant sur un thème en rapport avec notre problématique, à savoir le PNR N° 27 "Effets des mesures étatiques".

J'ajouterai, pour terminer, quelques réflexions sur les facteurs institutionnels ou politiques spécifiques à la Suisse qui favorisent ou, au contraire, entravent le développement de l'évaluation législative.

2. LA SITUATION DE L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE EN SUISSE - EN PARTICULIER QUELQUES DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS

2.1. REMARQUES GÉNÉRALES

En Suisse, l'évaluation des effets de la législation ou - plus généralement - des politiques publiques est un thème scientifique depuis le milieu des années soixante-dix ; un thème qui, à mon avis, doit son émergence à cette époque à des développements - au début largement indépendants, mais finalement convergents - dans trois disciplines ou plutôt dans des courants de recherche propres à trois disciplines, à savoir :

- les études de mise en oeuvre et d'évaluation dans le cadre des *sciences politiques et administratives*, inspirées de la *policy analysis* américaine ;
- le regain de l'intérêt pour la *sociologie juridique*, axée sur le droit privé et pénal ;
- et l'intérêt naissant pour le développement d'une *approche méthodique de l'élaboration des lois* (*méthodologie législative*, "*légisprudence*"), qui s'est manifesté en Suisse surtout dans le domaine du droit public (2).

Exprimé d'abord dans le cadre de travaux scientifiques, l'intérêt pour la démarche évaluative a toutefois d'emblée reflété aussi des préoccupations et des besoins de praticiens et de politiciens. La preuve en donnent les programmes de législation pour les périodes 1987- 91 et 1991- 95 qui en font un thème prioritaire (3). L'évaluation législative s'est donc rapidement établie comme une problématique qui se situe en quelque sorte à cheval entre la science et l'administration ou la politique, à l'interface entre la théorie et la pratique.

Depuis le milieu des années 80, au plus tard, l'évaluation législative est, en Suisse, l'objet d'une réflexion approfondie sur les possibilités organisationnelles et

(1) Cf. *Mieux connaître les effets de l'action étatique - Problèmes, possibilités, propositions*, Rapport final du groupe de travail "Évaluation législative" au Département fédéral de justice et police, 1991, Berne.

(2) Voir en particulier K. Eichenberger et al., *Grundfragen der Rechtsetzung*, 1978, Bâle. P. Noll, le pionnier suisse - de cette approche (cf. son ouvrage *Gesetzgebungslehre*, 1973, Reinbek, était pourtant un pénaliste.

(3) Cf. surtout le *Programme de la législature 1987-1991*, p. 66, publié par la Chancellerie fédérale, 1988, Berne.

procédurales de renforcer ce type d'appréciation méthodique des effets de la législation, réflexion qui, grâce surtout à une conjoncture générale favorable au renforcement des mécanismes de contrôle de l'État (1), a finalement abouti à des changements et à des innovations institutionnelles qui ont assuré, en premier lieu, un meilleur ancrage de l'évaluation rétrospective.

2.2. L'ÉVALUATION COMME OUTIL DE CONTRÔLE

En ce qui concerne le développement de l'évaluation législative en tant qu'*outil de contrôle*, je dois mentionner essentiellement quatre innovations (dont la dernière n'est pas définitive encore) qui me paraissent montrer que la démarche évaluative a, au cours des dernières années, trouvé une expression et une reconnaissance plus fortes dans les textes légaux, même si, je tiens à le signaler très clairement, ces innovations n'ont pas nécessairement été faites dans le seul but, voire dans le but principal, de renforcer l'ancrage institutionnel de l'évaluation législative.

1) En 1989, le gouvernement décida de créer un service de contrôle administratif qui devait l'assister dans sa tâche de surveillance de l'administration fédérale (2). Ce service, qui comprend environ 8 personnes et qui est rattaché à la Chancellerie fédérale, contrôle en particulier les tâches, les activités et moyens de l'administration ainsi que son organisation, ses méthodes de travail et ses procédures de décision (article 4). Le service procède à des examens notamment sous l'angle de la conformité aux objectifs fixés dans la législation, de l'exécution, des effets, de l'efficacité et du rendement (article 5). Il peut donc effectuer aussi des évaluations législatives au sens où nous l'entendons. L'ordonnance instituant ce nouvel organe de contrôle précise par ailleurs que le service exerce un contrôle a posteriori et traite plus particulièrement de questions interministérielles (article 2).

2) Le deuxième changement institutionnel est la création d'un organe parlementaire de contrôle de l'administration en 1990 (3). Il s'agit là d'un organe auxiliaire des commissions de gestion de l'Assemblée fédérale, c'est-à-dire d'un organe auxiliaire des deux chambres du parlement, et qui examine, sur mandat des commissions de gestion, les tâches de l'administration, leur accomplissement et les effets découlant de l'activité des autorités et de l'administration selon les critères de la légalité, de l'opportunité, du rendement et de l'efficacité (art. 47 sexies al. 2). Cet organe, composé de sept personnes environ, procède entre autres à de véritables évaluations ou fait effectuer des évaluations par des experts externes. La création de cet organe parlementaire de contrôle de l'administration, qui était d'ailleurs explicitement motivée par la volonté de renforcer l'évaluation législative au sens où nous l'entendons (4), illustre d'ailleurs bien à quel point l'évaluation est considérée en Suisse comme une tâche concurrente du gouvernement et du parlement.

(1) Cette conjoncture favorable était due en partie à des restrictions budgétaires, en partie toutefois aussi à certains mal fonctionnements, voire des abus, et à des carences en matière de surveillance de l'administration dans le domaine de la police ("affaire des fiches").

(2) Voir le texte de l'ordonnance dans le Recueil systématique du droit fédéral (=RS) 172.210.11.

(3) Voir le texte légal servant de base à l'institution de cet organe : article 47 sexies de la loi sur les rapports entre les conseils, RS 171.11.

(4) Voir le rapport des commissions de gestion et l'avis du gouvernement au sujet de la modification de la loi portant création de l'organe parlementaire de contrôle : *Feuille fédérale* 1990 I 1029 ss, en particulier 1052 s.

3) Le troisième élément que je voudrais mentionner dans ce contexte est l'adoption d'une nouvelle loi sur les subventions, également en 1990 (1). Selon cette loi, qui visait à unifier les règles et principes applicables à l'octroi d'indemnités et d'aides financières, le gouvernement doit examiner périodiquement si les actes normatifs régissant les aides financières et les indemnités sont conformes à certaines exigences générales définies dans la loi (art. 5 al. 1). Il doit contrôler, entre autres, si la tâche ne saurait être réalisée de manière plus simple, plus efficace ou plus rationnelle (art. 6 lit. e). La loi contient donc aussi une base juridique - et un mandat - pour procéder à des évaluations portant sur une certaine catégorie d'actes législatifs, à savoir ceux qui prévoient l'octroi de subventions.

4) Enfin, quatrième et dernier élément en ce qui concerne les développements en matière de mécanismes de contrôle, je mentionnerai que le Conseil fédéral vient de soumettre au parlement une modification de la loi sur le contrôle fédéral des finances (2). Si la modification est adoptée, cette loi prévoira dorénavant explicitement que le contrôle fédéral des finances devra, entre autres, aussi examiner si les dépenses consenties ont les effets escomptés. Il s'intéressera donc aussi à l'efficacité et non plus seulement à la régularité et la rentabilité des dépenses étatiques. Je dois peut-être préciser, dans ce contexte, que le Contrôle fédéral des finances est un organe largement autonome qui travaille aussi bien pour le gouvernement que pour le parlement. C'est en quelque sorte la Cour des comptes suisse. Et, pour mettre en évidence que l'évaluation est un enjeu politique aussi bien que bureaucratique, j'ajouterai aussi que les commissions de gestion ne se sont guère enthousiasmées pour cet élargissement des tâches et des critères d'examen du Contrôle des finances, estimant qu'il s'agit là d'aspects qui relèvent, en partie au moins, de leurs compétences.

2.3. MESURES PRISES OU À PRENDRE EN MATIÈRE DE PRÉPARATION DE LA LÉGISLATION

L'évaluation législative n'est pas et ne doit pas être qu'un outil de contrôle. C'est une démarche qui est également importante dans la phase de préparation de la législation. Aussi, dans le cadre des efforts visant à améliorer la qualité de la législation par une approche plus rationnelle du travail légistique, l'accent est-il mis davantage sur l'apport et la fonction de l'évaluation dans les travaux préliminaires de législation (3). Dans ce contexte-là, l'évaluation législative apparaît comme un moyen susceptible de contribuer à la solidité des fondements des choix législatifs, que ce soit par le biais d'évaluations rétrospectives ou prospectives.

En Suisse, un groupe de travail interministériel "Évaluation législative" (AGEVAL), institué par le Département fédéral de justice et police et composé de représentants des administrations fédérales et cantonales ainsi que des milieux scientifiques, s'est penché, depuis 1987, surtout sur cet aspect-là. Saluant les progrès réalisés en matière de contrôle, ce groupe est arrivé à la conclusion :

- que les efforts devraient dorénavant porter notamment sur la sensibilisation de l'administration et sur la formation,
- qu'un renforcement institutionnel de la démarche évaluative dans la phase préparatoire de la législation restait à réaliser,

(1) Voir RS 616.1.

(2) Voir le message du gouvernement et le projet de loi : *Feuille fédérale* 1994 II 709 ss.

(3) A ce sujet par exemple L. Mader, *L'évaluation législative - Pour une analyse empirique des effets de la législation*, 1985, Lausanne ; voir aussi J.-D. Delley, *Quelle contribution le législateur peut-il attendre de l'évaluation législative ?*, in *Législation d'aujourd'hui* 1990/2, p. 15 ff.

- et qu'il importait de mieux coordonner l'ensemble des activités d'évaluation au sein de l'administration, mais aussi entre administration et parlement ; à ce sujet, le groupe a suggéré la création d'une Conférence de coordination.

Le gouvernement a pris connaissance du rapport final de ce groupe de travail en mars 1992 (1). Il l'a fait, il faut le dire, sans enthousiasme et il a donné au Département fédéral de justice et police le mandat de revoir le concept proposé, notamment pour mieux tenir compte des responsabilités des ministères dans ce domaine.

Le concept a entre temps été modifié, mais jusqu'à maintenant, aucune mesure concrète importante n'a été prise. Ceci d'ailleurs malgré une motion votée par les deux chambres du parlement et qui demande au gouvernement de prendre des mesures institutionnelles pour renforcer l'évaluation législative conformément aux conclusions du groupe AGEVAL (2). Il est probable que, pour le moment du moins, seules les mesures de sensibilisation, de formation et de conseils prévues par l'AGEVAL pourront être réalisées.

En effet, après une décision récente du gouvernement (décision du 23 mars 1994) il n'est pas question, notamment, de donner à l'Office fédéral de la justice le mandat explicite de veiller à ce que les différents offices et ministères responsables respectent - ou respectent mieux - , dans le cadre de la préparation de la législation, les exigences formulées à l'article 43 al. 3 de la loi sur les rapports entre le conseil et dans le schéma pour l'établissement des messages accompagnant les projets de lois que le gouvernement soumet au parlement.

Le premier de ces deux textes constitue en quelque sorte le pendant des dispositions assez nombreuses qui demandent l'établissement de rapports périodiques sur l'application et les effets d'actes législatifs (3). Il prévoit, dans sa version de 1984 (4), que le gouvernement doit indiquer, dans ses messages et rapports qu'il soumet à l'Assemblée fédérale,

- a. les conséquences financières et les effets sur l'état du personnel qu'aura pour la Confédération l'application des règles et mesures proposées, ... ;
- b. les frais qui s'ensuivront pour les cantons et les communes ;
- c. les conséquences qui en résulteront pour l'économie ;
- d. dans la mesure du possible, la relation entre l'utilité des règles et mesures proposées et les frais causés par leur application.

Selon le second texte, à savoir le schéma pour l'établissement de messages du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale (5) qui précise le sens et la portée de l'article 43 al. 3 de la loi sur les rapports entre les conseils, le gouvernement doit, lors de révisions de lois, "tirer parti des expériences faites avec la réglementation en vigueur, en particulier exposer brièvement les problèmes que pose son exécution et signaler les cas où elle s'est révélée inefficace". Dans la présentation des conséquences, le

(1) Voir le rapport cité à la note 2.

(2) Cette motion de la Commission de gestion du Conseil national, du 18 mai 1992, a la teneur suivante : "Le Conseil fédéral est invité à reprendre la question de l'augmentation de l'efficacité des mesures étatiques comme but pour la législature 1991-1995. A cet effet, il y a lieu de prendre en considération les propositions du rapport d'octobre 1991 du groupe de travail "Évaluation législative" (AGEVAL) concernant le développement de l'évaluation législative dans l'administration fédérale". Le gouvernement avait, dans sa réponse du 1er juin 1992, proposé sans succès de transformer la motion en postulat.

(3) A ce sujet voir en particulier Ch.-A. Morand, *L'obligation d'évaluer les effets des lois*, in *Évaluation législative et lois expérimentales*, 1993, Aix-Marseille, p. 79 ss, publié sous la direction de Ch.-A. Morand.

(4) RS 171.11 ; dans sa version actuelle, cette disposition contient encore une lettre e selon laquelle le gouvernement doit, pour les projets d'aides financières et d'indemnités, s'exprimer aussi sur leur conformité aux principes applicables aux actes normatifs servant de base à l'octroi de subventions (voir la loi sur les subventions mentionnée à la note 9).

(5) Dans sa version actuelle approuvée par le gouvernement le 18 mai 1988.

gouvernement ne peut pas se limiter aux répercussions financières et en matière de personnel, mais doit aussi mentionner les autres effets que pourrait avoir un projet de loi : "Il convient notamment de préciser les effets qui paraissent importants sur les plans sociologique, social, économique et écologique, ainsi que du point de vue de l'aménagement du territoire et de la politique régionale". De plus, il faut "indiquer les bases sur lesquelles s'appuient les déclarations concernant les effets probables des mesures (expérience de l'administration, audition d'experts, enquêtes fondées sur des méthodes scientifiques, etc.)".

On pourrait penser, en ce qui concerne cette décision de ne pas attribuer à l'Office de la justice des tâches et des compétences particulières en matière de contrôle du respect pratique de ces exigences (1), que l'enjeu politique de toute l'évaluation législative a été bien compris. Toutefois, le refus d'attribuer dans cette matière une tâche supplémentaire à l'Office fédéral de la justice ne doit pas être considéré comme l'expression d'une attitude généralement négative du gouvernement par rapport à la démarche évaluative, car le Conseil fédéral a clairement rappelé la responsabilité première des ministères dans ce domaine. Et il ne fait d'ailleurs pas de doute que le parlement, qui avait voté la motion mentionnée ci-dessus à de très larges majorités, veillera à l'avenir davantage au respect des exigences formulées à l'article 43 de la loi sur les rapports entre les conseils, ne serait-ce que pour assurer de cette manière des conditions plus favorables à l'évaluation rétrospective dans le cadre de ses tâches de contrôle. Car, cela me paraît important, il est bien clair que tous les efforts déployés lors de la préparation d'actes législatifs, la prise en compte des exigences de l'évaluation législative dans les textes normatifs mêmes, faciliteront aussi l'emploi de l'outil évaluatif dans le cadre des mécanismes de contrôle.

2.4. LE PROGRAMME NATIONAL DE RECHERCHE N° 27

L'évaluation législative - qu'elle soit rétrospective (ex post) ou prospective (ex ante) - exige des ressources financières ; de plus, elle suppose un personnel qualifié à l'intérieur ou (c'est plutôt cette solution qui est pratiquée en Suisse) à l'extérieur de l'administration, c'est-à-dire dans les instituts universitaires ou les bureaux d'études privés spécialisés.

C'est pour cette raison, entre autres, que le gouvernement suisse, à la suite d'une proposition émanant notamment de l'Office fédéral de la justice, avait décidé, en 1987, de lancer un Programme national de recherche (PNR) consacré au thème "Les effets des mesures étatiques". Ce programme, exécuté sous la responsabilité du Fonds national suisse de la recherche scientifique, prendra fin en été 1995. Il a permis d'effectuer environ 20 évaluations. Le programme a aussi servi de cadre pour une réflexion théorique, d'une part sur les possibilités et les limites méthodologiques de l'évaluation des politiques publiques, et en particulier de la législation, et d'autre part sur les spécificités des mécanismes d'apprentissage institutionnels dans le système politico-administratif suisse (2). Il serait sans doute prématuré d'en tirer maintenant

(1) Il faut noter, dans ce contexte, que l'Office fédéral de la justice joue un rôle crucial dans la phase de préparation de la législation. Il est en effet chargé du contrôle juridique des projets de textes législatifs et réglementaires élaborés par les autres services de l'administration ; il doit en outre développer des principes s'appliquant à la préparation des actes législatifs et assurer l'application de ces principes en conseillant et en instruisant les autres services de l'administration (voir en particulier l'art. 7, chiffre 2, de l'ordonnance réglant les tâches des départements, des groupements et des offices, RS 172.010.15 ; voir aussi les Directives sur la préparation et l'expédition des affaires du Conseil fédéral, chiffre 122.1). Cette fonction transversale déjà très importante qu'exerce l'Office de la justice en matière de législation explique en partie les réticences au sujet d'un éventuel élargissement de ses tâches.

(2) La plupart des travaux sont déjà publiés ; pour la réflexion sur la problématique générale de l'apprentissage institutionnel ou organisationnel voir en particulier *Lernen in Verwaltungen und Policy-*

des conclusions - et il m'en manquerait d'ailleurs aussi le temps - mais je crois pouvoir dire d'ores et déjà que les conclusions de ce PNR donneront une nouvelle impulsion à la démarche évaluative en Suisse.

4. BILAN ET CONCLUSIONS

Quel bilan global faut-il tirer, pour conclure, en ce qui concerne le développement de l'évaluation législative au cours de la dernière décennie en Suisse ? Et quels sont les facteurs qui ont déterminé les progrès et les retards, les succès et les échecs en cette matière ?

Pour dresser ce bilan, il importe à mon avis tout d'abord de partir d'attentes réalistes. Cela signifie, d'une part, qu'il faut être conscient des limites méthodologiques et politiques de toute démarche visant à appréhender de manière méthodique les effets de l'action législative. Mais d'autre part, faire preuve de réalisme signifie aussi être convaincu de la nécessité de cette démarche méthodique : l'État moderne ne peut pas, de manière générale et à long terme, se contenter d'appréciations des effets et spécialement de l'efficacité de la législation qui soient purement impressionnistes ou empreintes de partis pris et d'intérêts particularistes. Ce faisant, il risquerait de voir sa légitimité même s'effriter.

Si l'on adopte cette attitude réaliste, je qualifierais les développements au cours des dix dernières années de positifs. Mais je concède volontiers que beaucoup reste à faire, en particulier dans le domaine de la préparation de la législation et, de manière plus générale, pour assurer que les belles dispositions de textes législatifs ou réglementaires et de directives internes, dont j'ai fait état, se traduisent peu à peu en réalités administratives et politiques.

A quelles circonstances faut-il attribuer les progrès réalisés et imputer les échecs ? On ne peut guère donner une réponse à la fois sommaire et satisfaisante à cette question. Il faudrait pouvoir nuancer. Car il y a beaucoup d'éléments institutionnels ou autres qui, me semble-t-il, sont ambivalents par rapport au développement de l'évaluation législative en Suisse (1).

Je pense par exemple à la *lenteur du processus législatif* en Suisse. Cette lenteur - dix ans pour la genèse d'une loi n'est pas une durée exceptionnelle - pourrait, en principe, précisément être favorable à une démarche méthodique, mais souvent elle est aussi invoquée comme argument interdisant le recours à des démarches évaluatives : on veut éviter tout ce qui risque d'allonger encore le processus.

De même, les *restrictions budgétaires* sont aussi une circonstance ambivalente : elles conduisent à une limitation des ressources financières disponibles pour des évaluations législatives, mais en même temps elles pourraient favoriser des démarches évaluatives qui sont susceptibles de contribuer à une utilisation plus économe des finances publiques, voire à justifier l'abandon de certaines activités étatiques coûteuses, mais qui se révèlent inefficaces.

Parmi les *éléments institutionnels qui favorisent l'évaluation législative* en Suisse, je mentionnerai par exemple :

- le fédéralisme d'exécution qui a pour conséquence que l'État fédéral doit développer des mécanismes lui assurant les informations nécessaires sur la mise en oeuvre et les effets de ses réglementations sur le plan local ;

Netzwerken, 1994, Coire, publié sous la direction de Werner Bussmann (directeur du Programme national de recherche n° 27).

(1) Voir à ce sujet aussi *Évaluation des politiques publiques en Suisse - Pourquoi ? Pour qui ? Comment ?*, 1990, Lausanne, publié sous la direction de Katia Horber-Papazian.

- l'existence d'un parlement de milice et, à un certain égard, même d'une administration "de milice" qui ont, tous deux, l'habitude de recourir à des experts externes ;

Parmi les éléments qui entravent, en revanche, le développement de l'évaluation législative prise ici surtout dans le sens d'une évaluation législative prospective, on peut signaler :

- le fait que le système politique repose sur la concordance des principaux partis politiques qui sont d'ailleurs tous représentés au gouvernement ; ce qui prime inévitablement dans un tel système est le consensus politique, de sorte que tout élément susceptible de rendre le consensus plus difficile ou de le compromettre est d'emblée considéré comme une perturbation ;

- la part relativement active du parlement et du peuple dans le processus législatif : le parlement n'est pas (n'est plus) une simple chambre d'enregistrement des projets législatifs du gouvernement et modifie parfois fondamentalement les projets qui lui sont soumis ; de plus, ceux-ci peuvent échouer en votation populaire si le référendum est demandé par une fraction du corps électoral ;

- la procédure de consultation des cantons, des partis politiques et des milieux intéressés qui est souvent considérée comme un substitut à l'évaluation législative car elle permet de saisir les réactions des principaux acteurs politiques et des milieux directement concernés ; ces réactions reflètent évidemment aussi une certaine appréciation des effets attendus d'une intervention législative ;

- le cloisonnement et les rivalités entre les différents ministères (fonction gouvernementale relativement faible).

Cependant, comme je viens de le dire, ce ne sont là que quelques éléments qu'il faudrait absolument approfondir et développer. Et, ensuite, il faudrait aussi tenir compte du fait que, outre ces éléments institutionnels, il peut y avoir des facteurs plus "conjuncturels" qui jouent un rôle. Ainsi, quelques "affaires" du passé récent ont sans doute favorisé l'éclosion des mécanismes de contrôle et ont, de ce fait, contribué à créer des conditions favorables au développement de l'évaluation en tant qu'outil de contrôle (mais, il faut le dire aussi, servent maintenant d'arguments pour renoncer à des mesures supplémentaires en matière de préparation de la législation). Et, pour terminer, il me semble aussi que la tendance actuellement très marquée en Suisse à recourir à des interventions étatiques volontaristes et symboliques ne crée pas des circonstances particulièrement propices au développement d'une approche plus méthodique et rationnelle de l'action législative. Je ne doute pas, cependant, que les limites de cette tendance ne tarderont pas à apparaître et qu'un climat politique plus favorable à l'évaluation législative renaisse.