

# Étude d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer

Jean-Louis Cabrespines

septembre 2019



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE  
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

2019-21

NOR : CESL110015X

mardi 3 septembre 2019

# JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE

Mandature 2015-2020

## **ETUDE D'IMPACT : MIEUX EVALUER POUR MIEUX LEGIFERER**

Etude du Conseil économique, social et environnemental présentée par

Jean-Louis Cabrespines

Au nom de la

délégation

à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 12 décembre 2017 en application de l'article 3 de l'ordonnance no 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques la préparation d'une étude intitulée : *Étude d'impact : mieux évaluer, mieux légiférer*. La délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, présidée par Mme Michèle Nathan, a désigné M. Jean-Louis Cabrespines, comme rapporteur.

<b>ÉTUDE</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
<b>I - LES ETUDES D'IMPACT : UNE EVALUATION PREALABLE ET PLURIELLE DES PROJETS DE LOI</b> .....	<b>7</b>
<b>A - L'émergence conjointe des études d'impact et d'une culture de l'évaluation</b> .....	<b>7</b>
1. Les origines anglo-saxonnes des études d'impact : une évaluation aux fonctions principalement économiques	7
2. Les études d'impact : une « bonne pratique » promue par l'OCDE et l'Union européenne afin d'améliorer la réglementation des États membres	13
3. L'essor timide des études d'impact à partir du milieu des années 1990 en France	17
<b>B - Des études d'impact formalisées par la loi organique du 15 avril 2009 à la suite de la révision constitutionnelle de 2008</b> .....	<b>22</b>
1. La mise en place des études d'impact pour améliorer la qualité des lois et éclairer le Parlement sur la portée des réformes	23
2. Le champ d'application des études d'impact est précisé par voie de circulaires	31
3. Objectifs et portée de l'évaluation préalable	35
<b>C - Rôle et articulation des contributeurs et contributrices dans la production et le contrôle des études d'impact</b> .....	<b>42</b>
1. Le rôle des ministères porteurs des projets de loi et du SGG	43
2. L'expertise technique des administrations évaluant l'impact des projets de textes législatifs et réglementaires dans les domaines de l'égalité femmes-hommes, du handicap et de la jeunesse	45
3. L'évaluation des impacts techniques et financiers du flux de normes nouvelles applicables aux collectivités territoriales par le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	48
4. Le contrôle par le Conseil d'État du respect formel des dispositions de la loi organique du 15 avril 2009 relatives aux études d'impact	49
5. L'influence des études d'impact sur le travail parlementaire	51
6. Les exigences modestes du Conseil constitutionnel par rapport au contenu des études d'impact	53
<b>II - FAIRE DES ETUDES D'IMPACT UN POINT DE DEPART DE L'EVALUATION CONTINUE DES POLITIQUES PUBLIQUES</b> .....	<b>56</b>
<b>A - Favoriser une rédaction et une expertise plurielles</b> .....	<b>56</b>
1. Organiser une rédaction plurielle sous la responsabilité du Gouvernement	56
2. Mieux quantifier les études d'impact par un meilleur accès aux données publiques	58
3. Combiner l'analyse quantitative et l'approche qualitative	59
4. Développer l'expertise plurielle et la consultation de la société civile	59
<b>B - Faire de l'évaluation préalable un élément de la démocratie participative</b> .....	<b>60</b>

<b>C - Considérer l'étude d'impact comme le point de départ d'un cycle vertueux de l'évaluation</b> .....	<b>61</b>
1. S'appuyer sur les évaluations ex post des dispositifs déjà existants	62
2. Articuler le temps politique et le temps dévolu à l'évaluation ex ante, in itinere et ex post	63
<b>III - DES ETUDES D'IMPACT QUI PERMETTENT DE MIEUX LEGIFERER</b> .....	<b>63</b>
<b>A - Réaliser des études d'impact éclairantes pour la décision politique</b> ....	<b>64</b>
1. Renforcer les études d'options pour améliorer la qualité de la loi et simplifier le droit	64
2. Produire des études d'impact suffisamment en amont des projets de loi	65
3. Prendre en compte la lutte pour le respect à l'égalité des droits	65
4. Améliorer le contrôle de la qualité des études d'impact	67
<b>B - Développer la culture de l'évaluation et former les parties prenantes aux études d'impact</b> .....	<b>68</b>
1. Former les rédacteurs et les rédactrices, et les acculturer aux études d'impact et à la légistique	68
2. Valoriser et diffuser les outils méthodologiques	69
3. Encourager l'appropriation des études d'impact dans le cadre des travaux parlementaires	69
<b>C - Envisager une extension du champ d'application des études d'impact</b> .....	<b>71</b>
1. Aux propositions de loi	71
2. Aux amendements substantiels	72
3. Au contenu des ordonnances	72
<b>CONCLUSION</b>	<b>74</b>

## ANNEXES

75

N°1 Composition de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques .....	76
N°2 Résultat des votes par groupe en réunion de délégation, le 23 avril 2019 .....	77
N°3 Liste des personnalités reçues en audition devant les membres de la délégation et rencontrées par le rapporteur.....	78
N°4 Comparaison internationale des procédures d'étude d'impact dans cinq pays précurseurs .....	80
N°5 Circuit théorique des études d'impact en matière d'égalité femmes/hommes ..	82
N°6 Analyse des effets directs et indirects des projets de loi en matière d'égalité femmes/hommes .....	83
N°7 Bibliographie .....	84
N°8 Table des sigles .....	89
N°9 Table des illustrations .....	90

# *Étude*

Présentée au nom de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques

**ETUDE D'IMPACT : MIEUX EVALUER POUR  
MIEUX LEGIFERER**

Jean-Louis Cabrespines

# INTRODUCTION

« *L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement* »<sup>1</sup>. Un texte de loi peut donc avoir pour origine une initiative gouvernementale (le texte est alors un « projet de loi ») ou parlementaire (il s'agit d'une « proposition de loi »). Le Parlement vote ensuite la loi, selon des procédures impliquant chacune des deux chambres législatives que sont le Sénat et l'Assemblée nationale. Ainsi, lorsque le Gouvernement présente un projet de loi, il doit apporter les éléments permettant de convaincre le Parlement de le voter.

Les projets de loi sont précédés de l'exposé de leurs motifs et sont accompagnés d'une étude d'impact<sup>2</sup>. Cette étude, par la consultation des décideurs et décideuses politiques, et des divers acteurs et actrices, par une information sur les avantages et inconvénients des options envisagées, par l'examen des impacts potentiels, doit permettre d'améliorer le projet de loi. Elle doit aussi donner, aux parlementaires, la connaissance de tous les éléments nécessaires pour comprendre et se prononcer sur le texte proposé.

Ce processus, né en France de l'émergence des pratiques d'évaluation et des orientations prises au sein de l'Union européenne, dans les années 1970, s'est largement reposé sur les travaux menés par les États-Unis, le Canada, le Royaume-Uni et le Danemark.

Cependant, si dans ces pays, les études d'impact avaient pour but d'analyser les conséquences sur l'économie des projets de réglementation visant à protéger l'environnement ou relatives à la protection des consommateurs et consommatrices, de la santé et de la sécurité des travailleurs et travailleuses, elles se sont orientées, en particulier en France, sur l'amélioration de la qualité de la norme.

Dès la circulaire du 21 novembre 1995<sup>3</sup>, il est indiqué que l'étude d'impact « *doit permettre au Parlement, comme au Gouvernement, de légiférer et réglementer à bon escient, en les éclairant, mieux qu'ils ne le sont actuellement, sur la portée et les incidences des projets qui leur sont soumis* ».

Ce n'est que lors de la révision constitutionnelle de 2008, et plus particulièrement par le vote de la loi organique de 2009 qui la met en œuvre, que les études d'impact deviennent obligatoires, en tant qu'outil juridique devant accompagner le processus législatif avec une volonté pour le législateur, que son contenu puisse évoluer et accompagner l'élaboration du projet de loi en préparation.

On peut donc considérer que les études d'impact ont une double dimension : limiter le nombre de lois à celles qui sont nécessaires et en améliorer le contenu.

---

<sup>1</sup> Constitution de 1958 - Art. 39.

<sup>2</sup> Loi organique no 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, Art. 7-8.

<sup>3</sup> Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État.

# Étude

---

Anne-Sophie Denolle résume d'ailleurs cette difficulté soulevée par le pluralisme des objectifs assignés aux études d'impact : « *Il apparaît difficile d'évaluer globalement l'efficacité des études d'impact tant ses missions sont diverses : faire des économies, favoriser la compétitivité des entreprises, améliorer le droit. Ces objectifs ne sont, au demeurant, pas toujours conciliables. L'accomplissement des deux premiers objectifs n'emporte pas nécessairement la réalisation du troisième et peut même l'en empêcher, comme ce fut le cas au Royaume-Uni sous le Gouvernement Thatcher qui enregistra un record en termes d'inflation normative lors des mouvements de privatisation* »<sup>4</sup>.

L'étude d'impact, qui accompagne un projet de loi, poursuit donc plusieurs objectifs qui lui ont été confiés par le législateur organique<sup>5</sup> et précisés, par la suite, par voie de circulaires. Comme on le constatera dans la partie I de l'étude, ces objectifs ne sont que partiellement atteints, l'étude d'impact apparaissant trop souvent comme un simple plaidoyer *pro domo* du projet de loi qu'elle accompagne.

En tant qu'outil d'évaluation préalable de la loi, le Conseil estime, dans la partie II de l'étude, que ces études pourraient lancer le *continuum* des démarches évaluatives qui devraient accompagner toute action publique d'envergure.

Cependant, intervenant en amont du processus législatif, les études d'impact ont été mises en place pour mieux légiférer, ainsi qu'éclairer les choix du Gouvernement et le vote du Parlement. Le Cese émet, à ce titre dans la partie III de l'étude, diverses pistes pour améliorer leur contenu et leur utilisation, en particulier la possibilité de développer la démocratie participative *via* la consultation des citoyennes et citoyens.

---

<sup>4</sup> *Les études d'impact : une révision manquée ?* - Anne-Sophie Denolle - Presses Universitaires de France - Revue française de droit constitutionnel - 2011.

<sup>5</sup> « *Les lois organiques (article 46 de la Constitution) ont généralement pour objet de préciser l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics en application d'articles de la Constitution.* » – site [www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr) - Loi organique, loi ordinaire : quelles différences ? - 22 juin 2017.

# I - LES ETUDES D'IMPACT : UNE EVALUATION PREALABLE ET PLURIELLE DES PROJETS DE LOI

Les premières études d'impact sont issues d'une initiative anglo-saxonne apparue durant les années 1970 avec une finalité essentiellement économique consistant à évaluer, en amont, les avantages et les coûts d'une nouvelle norme. Sous l'influence de l'OCDE, l'Europe a décidé de transposer cette pratique évaluative dans le courant des années 1990 mais dans un but distinct : l'ambition était d'améliorer la qualité du droit (A).

En France, le législateur organique a formalisé les études d'impact en 2009 en leur assignant plusieurs finalités dont celles d'améliorer la qualité des lois et d'éclairer la portée des réformes (B). Pour ce faire, une pluralité d'acteurs et d'actrices publics contribue à leur élaboration et à leur contrôle, sans pour autant atteindre l'ensemble des objectifs qui étaient assignés à ce dispositif d'évaluation préalable (C).

## A - L'émergence conjointe des études d'impact et d'une culture de l'évaluation

Un examen des conditions d'émergence des études d'impact en France, par le biais de circulaires, avant d'être imposées par une loi organique à la fin des années 2000, permet d'éclairer à la fois leur forme actuelle et le rôle qui leur est aujourd'hui dévolu au niveau national. Ce travail impose d'abord un détour par les pays anglo-saxons, « pionniers »<sup>6</sup> en matière d'évaluation des politiques publiques et notamment d'évaluation préalable. En outre, il faut distinguer le rôle de promoteur des études d'impact joué par l'Union européenne et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

### 1. Les origines anglo-saxonnes des études d'impact : une évaluation aux fonctions principalement économiques

Dans cette sous partie et dans la suivante, la définition retenue de l'étude d'impact est volontairement élargie pour permettre une comparaison internationale<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Andrea Renda, *Law and Economics in the RIA world*, 2011.

<sup>7</sup> L'étude d'impact est ici comprise comme une « [...] méthode consistant à examiner systématiquement et de manière constante les impacts potentiels sélectionnés découlant de l'action gouvernementale et à communiquer les informations aux décideurs » (OCDE, *Regulatory impact analysis : best practices in OCDE countries*, 1997, p.14, trad. L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe : genèse, diffusion et acteurs, *Revue française d'administration publique*, 2014, n°149). Dans l'idéal, une étude d'impact doit comporter une analyse des impacts positifs et négatifs de la réforme envisagée et une étude d'options (OECD, *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*, 2009 et Bruno Lasserre, *Pour une meilleure qualité de la réglementation*, Paris, La Documentation française, 2004, pp.9-10).



Les études d'impact, apparues d'abord aux États-Unis au cours de la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle puis dans d'autres pays anglo-saxons dont le Royaume-Uni, sont nées de la pratique de l'évaluation *ex ante* existant dans ces pays.

## 1.1. Les origines nord-américaines des études d'impact : une évaluation *ex ante* fondée sur un calcul coûts - avantages

Aux États-Unis, les études d'impact devinrent un véritable outil d'évaluation et d'aide à la décision dans les années 1970–1980. Cette époque était propice au déploiement d'outils permettant d'estimer les impacts des réglementations envisagées pour trois raisons principales :

- le développement concomitant d'une véritable culture de l'évaluation des politiques publiques<sup>8</sup> ;
- l'existence d'une volonté de légitimer l'intervention publique ;
- les plaintes répétées des entreprises nord-américaines face à l'augmentation de la réglementation environnementale, sanitaire, dans le domaine de la sécurité des travailleurs et des travailleuses et de la protection des consommateurs et des consommatrices<sup>9</sup>.

Ainsi, en 1971, le programme « *Quality of Life Review* », créé par « l'administration Nixon » (1969 - 1974), permit pour la première fois d'estimer systématiquement les conséquences pour les entreprises, des réglementations importantes envisagées. Dès le départ, les études d'impact se virent attribuer aux États-Unis une fonction essentiellement économique.

Une fois la dimension économique posée comme principe, les études d'impact nord-américaines trouvèrent leur véritable première expression sous « l'administration Ford » (1974 - 1977), avec les « *Inflation Impact Assessment* ». Les agences réglementaires nord-américaines furent alors chargées d'établir des évaluations *ex ante* de l'impact des nouvelles réglementations sur le taux d'inflation. Ces évaluations étaient déjà fondées sur une analyse coûts-avantages (cf. encadré ci-dessous), particulièrement développée sous la présidence de Gerald Ford (1974 - 1977).

---

<sup>8</sup> Nasser Mansouri-Guilani, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*, Cese, 2015.

<sup>9</sup> OCDE, *Regulatory impact analysis : best practices in OECD countries*, 1997.

Anne-Sophie Denolle, *Les études d'impact : une révision manquée ?*, Revue française de droit constitutionnel, n°87, 2011.

## Encadré 1 : L'analyse coûts-avantages

L'analyse coûts-avantages est une méthode d'évaluation visant à éclairer la décision publique en apportant des éléments objectifs au débat. Elle permet de classer en avantages et en coûts, les conséquences de la réglementation ou de la législation sur la société toute entière ou sur une partie de celle-ci. Cette méthode peut être utilisée *ex ante* ou *ex post*. L'usage *ex ante* est cependant souvent privilégié.

Pour réaliser ce type d'analyse, les effets bruts d'une réforme sont d'abord quantifiés, puis ils peuvent être comparés à ceux d'une situation contrefactuelle<sup>10</sup> afin de saisir les effets nets de la réforme, c'est-à-dire son « impact ». Ensuite, ces impacts peuvent être monétisés, ce qui implique une traduction en unités (monétaires par exemple), permettant ainsi une comparaison entre les coûts et les avantages estimés dans l'unité choisie.

L'analyse coûts-efficacité est une solution alternative, utilisée notamment dans les domaines où la quantification est impossible. Par exemple, aux États-Unis, l'analyse coûts-efficacité est souvent privilégiée pour les réglementations liées à la santé et à la sécurité. L'analyse coûts-efficacité compare les options alternatives quant au rapport de coût avec une seule mesure d'efficacité quantifiée sans pour autant être monétisée.

Sources : Ioannis Lianos, Maksim Karliuk, *L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe : genèse, diffusion et acteurs*, RFAP, 2014 ; Andrea Renda, *Law and Economics in the RIA world*, 2011 ; Olivier Vardakoulis, *Guide simplifié pour une analyse coûts-avantages des projets d'adaptions au changement climatique au niveau local*, NEF, CARE, 2014.

Cependant, c'est essentiellement à partir des années 1980, d'abord sous l'influence de conceptions néo-libérales, que les études d'impact et les autres pratiques évaluatives prirent de l'ampleur aux États-Unis. En 1981, un décret fut particulièrement important car il permit l'entière institutionnalisation des études d'impact nord-américaines (appelées « *Regulatory impact analysis* ») et du calcul coûts-avantages comme méthode d'évaluation prédominante. En outre, progressivement à partir de la présidence de Ronald Reagan (1981 - 1989), les études d'impact nord-américaines ne furent plus simplement conçues comme un

<sup>10</sup> Un contrefactuel correspond à la situation si aucune réforme ou une autre réforme avait été menée à la place de celle faisant l'objet de l'évaluation.

moyen de réduire le « fardeau » administratif imposé aux entreprises mais également comme un moyen d'informer la décision publique<sup>11</sup>.

Depuis lors, tous les présidents américains complétèrent ou modifièrent le système existant d'étude d'impact. En 2011, un décret du président Barack Obama rappelait encore l'importance d'évaluer en amont les avantages et les coûts de toute nouvelle réglementation, en proposant et en évaluant toutes les alternatives valables, y compris le maintien du *statu quo*<sup>12</sup>.

## 1.2. Un modèle d'étude d'impact, source d'inspiration et de critiques

À partir du modèle d'étude d'impact américain et de son évolution, plusieurs rapports nationaux ou internationaux proposent de diffuser des « bonnes pratiques » issues notamment des autres pays précurseurs (Canada, Allemagne, Australie, Royaume-Uni, etc.).

L'organisation du système d'étude d'impact américain montre l'exigence de transparence dans le fonctionnement institutionnel lié aux études d'impact (notamment lors du contrôle de celles-ci). À ce titre, la publication des évaluations *ex ante* sont des points jugés essentiels par nombre d'observateurs et d'observatrices nord-américains et étrangers et d'observatrices nord-américaines et étrangères. De plus, l'existence d'une instance de contrôle de la qualité des analyses produites est également un élément important du système américain. L'organisme chargé de ce contrôle<sup>13</sup> fait maintenant référence du fait de sa transparence, sa réalisation par des expertes et des experts, son indépendance vis-à-vis des agences réglementaires, son rattachement aux centres de pouvoirs et son caractère partagé<sup>14</sup> puisque depuis 1996, au premier contrôle effectué par l'*Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)*, s'ajoute un contrôle des propositions réglementaires par le Congrès<sup>15</sup>. L'exigence de transparence et l'existence d'un contrôle des études d'impact sont des points partagés par une majorité des autres pays précurseurs, sachant que ceux-ci réservent principalement la production des études d'impact à l'organisme producteur des normes concernées (l'État, les agences réglementaires, etc.).

Il existe de fortes différences dans le champ d'application des analyses d'impact entre nombre de pays précurseurs et les États-Unis. En effet aux États-Unis, encore à ce jour, l'obligation d'étude d'impact ne s'applique qu'à la législation réglementaire, soit à l'Exécutif (qui n'a pas le droit d'initiative législative) et aux agences. Le

---

<sup>11</sup> Parlement européen, *Comparative study on the purpose, scope and procedures of impact assessments carried out in the member states of the EU*, PE 453.179, 2011.

<sup>12</sup> *Executive Order 13563 – Improving Regulation and Regulatory Review*, The White House, le 18 janvier 2011.

<sup>13</sup> L'organisme central dans le contrôle des analyses d'impact nord-américaines est l'*Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)* au sein de l'*Office Management and Budget (OMB)*.

<sup>14</sup> Bruno Lasserre, *Pour une meilleure qualité de la réglementation*, Rapport au Premier ministre, La documentation française, 2004.

<sup>15</sup> Andrea Renda, *Law and Economics in the RIA world*, 2011.

législateur est alors dispensé de tout effort d'évaluation systématique de son action<sup>16</sup>. À l'inverse, en Australie et également au sein de nombre de pays européens, cette obligation s'applique au domaine (ou à une partie du domaine) législatif.

### 1.3. L'arrivée en Europe des études d'impact via le Royaume-Uni

La mise en place d'un réel système d'étude d'impact fait figurer les pays anglo-saxons parmi les États où l'évaluation des politiques publiques, dans son ensemble, est la plus fortement institutionnalisée<sup>17</sup>.

**Tableau 1 : Chronologie des adoptions de procédures d'études d'impact dans les pays précurseurs (années 1970 - 1980)**

Pays	Date d'adoption
Etats-Unis	1974, renforcée en 1981
Canada	1977, renforcée en 1986 puis 1992
Allemagne	1984 renforcée en 1996
Australie	1985, renforcée en 1997
Royaume-Uni	1985, renforcée en 1996 et 1998
Pays-Bas	1985 renforcée en 1994 et 1995
Suède	1987
Japon	1988

Source : Parlement européen, Comparative study on the purpose, scope and procedures of impact assessments carried out in the member states of the EU, PE 453.179, 2011.

Ainsi, seuls quatre pays européens ont mis en place des systèmes d'étude d'impact dans les années 1970-1980. Cependant, comme le souligne Andrea Renda, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède ont rencontré à l'époque de très nombreuses difficultés dans la mise en œuvre réelle des études d'impact. Cela empêche de les considérer comme des « pionniers » européens, contrairement au Royaume-Uni.

Le système d'études d'impact britannique, ou ce que l'on appelait alors la *Compliance Cost Assessment (CCA)*, fut introduit dans un contexte de réforme de

<sup>16</sup> Ioannis Lianos, Maksim Karliuk, *L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe : genèse, diffusion et acteurs*, RFAP, 2014.

<sup>17</sup> Frédéric Varone, *L'institutionnalisation de l'évaluation dans une perspective comparée, in L'évaluation des politiques publiques entre enjeu politique et enjeu de méthode*, Les Cahiers du Cevipof, n°44, 2006.

l'administration publique et d'encouragement à l'adoption de politiques publiques considérées comme plus efficaces : le *New Public Management (NPM)*<sup>18</sup>. Conformément à ces objectifs clés du « thatchérisme », les études d'impact britanniques estimaient d'abord essentiellement les coûts de conformité pour les entreprises à la législation proposée. Malgré tout, de nombreuses statistiques dans les années 1990 indiquèrent que l'évaluation des coûts de conformité ne permettait pas réellement d'alléger le « fardeau administratif » des entreprises. Le Gouvernement de Tony Blair posa alors le principe que toute réglementation (loi, acte réglementaire, etc.) et option politique ayant un impact sur les entreprises, fondations ou associations devaient être précédées d'une étude d'impact<sup>19</sup>. L'analyse d'impact fut alors fondée sur un calcul coûts-avantages des options normatives. Depuis, le renforcement et l'extension de la procédure d'étude d'impact sont au cœur de la politique britannique pour une meilleure réglementation<sup>20</sup>. Ces efforts continus font du Royaume-Uni l'un des « leaders » en matière d'études d'impact, selon l'OCDE<sup>21</sup>. Les impacts actuellement pris en compte sont divers : le budget national, la concurrence, l'ouverture du marché, l'environnement, la santé, les aspects sociaux, les droits de l'Homme, le système de justice national, etc. En outre, ce pays est l'un des seuls à étendre l'obligation d'étude d'impact aux réglementations européennes afin de permettre une meilleure transposition de celles-ci en droit national<sup>22</sup>. Depuis 2009, la France a également intégré ces textes dans le champ d'application des études d'impact.

Ce pays, par la richesse et la précocité de son expérience des études d'impact, eut une réelle influence sur le développement de cet instrument et plus largement d'une meilleure réglementation au sein de l'Union européenne. La présidence britannique du Conseil de la Communauté économique européenne inspira, en 1986, la *Business Impact Assessment (BIA)*, soit la première procédure d'étude d'impact européenne. Ce système fut directement appuyé sur le dispositif de la *Compliance Cost Assessment*, qui s'intéresse aux coûts potentiels de la réglementation pour les entreprises. Cependant, cet outil fut rapidement critiqué en raison notamment de sa portée limitée. Il fut progressivement abandonné, puis officiellement remplacé en 2002 par le modèle d'étude d'impact intégrée de l'Union européenne.

---

<sup>18</sup> Ce concept né en 1970 nie — ou en tout cas minimise — toute différence de nature entre gestion publique et gestion privée. Il réclame une approche pragmatique des problèmes et un meilleur partage des rôles entre d'une part, le niveau du pilotage (le pouvoir politique qui prend les décisions stratégiques et fixe les objectifs), et d'autre part, le niveau d'exécution (le pouvoir de l'administration ou du gestionnaire qui prend les décisions opérationnelles).

<sup>19</sup> Bruno Lasserre, *Pour une meilleure qualité de la réglementation*, Rapport au Premier ministre, La documentation française, 2004.

<sup>20</sup> OCDE, *Better regulation in Europe, United Kingdom*, 2010.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Cette situation décrit l'attitude du Royaume-Uni avant le référendum du 23 juin 2016 portant sur le « Brexit ».

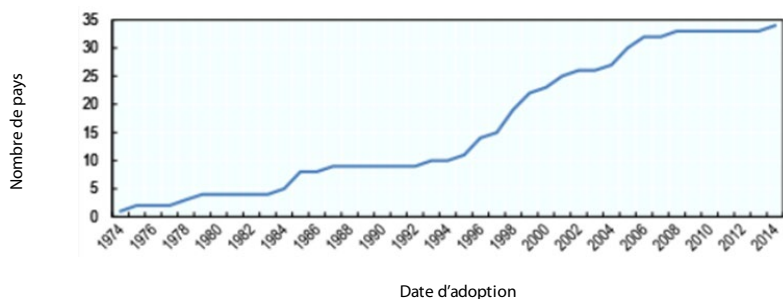
## 2. Les études d'impact : une « bonne pratique » promue par l'OCDE et l'Union européenne afin d'améliorer la réglementation des États membres

S'inspirant pour une large part des pays anglo-saxons, l'OCDE et l'Union européenne furent deux agents importants de diffusion des études d'impact, à partir de la seconde moitié des années 1990 et du début des années 2000. Ces deux institutions ont œuvré pour faire évoluer et pour « standardiser » les pratiques de leurs États membres.

### 2.1. L'appui de l'expertise internationale : le rôle central de l'OCDE

Il est aujourd'hui largement démontré que la diffusion des études d'impact s'est accélérée entre 1995 et 1999, puis entre 2003 et 2006. Deux publications de l'OCDE ont joué un rôle important à cet égard, lors de la première période : les recommandations de 1995 sur la réforme réglementaire<sup>23</sup> et le rapport de 1997 intitulé « *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries* »<sup>24</sup>. Ces deux publications recommandaient l'adoption d'études d'impact. L'influence de l'OCDE s'appuie essentiellement sur des outils tels que le soutien technique aux pays membres, les rapports produits (notamment les comparaisons et les classements internationaux), la formation et la construction, en amont, d'un dialogue politique visant à élaborer une expertise (relativement) consensuelle.

#### Graphique 1 : L'adoption des études d'impact dans les pays membres de l'OCDE



Source : OCDE, Regulatory Indicators Survey results, 2014.

<sup>23</sup> OCDE, *Regulatory impact analysis: best practices in OECD countries*, 1997.

<sup>24</sup> Lofstedt, R.E, *The Swing of Regulatory Pendulum in Europe : From Precautionary Principle to (Regulatory) Impact Analysis*, *Join Center for Regulatory Studies, Working Paper, March 2004*, cité par Parlement européen, *Comparative study on the purpose, scope and procedures of impact assessments carried out in the member states of the EU*, PE 453.179, 2011.

L'influence de l'OCDE, essentielle dans beaucoup de ses pays membres, fut particulièrement prononcée dans les pays d'Europe centrale et orientale qui ont lancé, dans les années 1990, des études d'impact pilotes dans le cadre du projet Sigma (Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion)<sup>25</sup>, porté en partenariat avec l'Union européenne. Il a ensuite permis l'adoption de systèmes complets d'étude d'impact dans nombre de ces États, dont la Hongrie et l'Estonie, qui commencèrent à les expérimenter en 1994 et en 1999. De même, la République tchèque institua une exigence d'études d'impact en 1998, celle-ci n'entrant cependant en vigueur qu'en 2007.

L'influence de l'OCDE, à partir de 1995, se fait au nom d'une amélioration de la réglementation dans les pays membres. Ainsi, les objectifs fixés par cette organisation diffèrent en partie de ceux alloués par les pays anglo-saxons : si le critère économique est toujours présent, cette fonction essentielle à l'origine de l'étude d'impact est ici remplacée par une fonction de nature juridique<sup>26</sup> et politique.

Cette évolution est liée à un changement d'interprétation de « l'échec de la réglementation »<sup>27</sup>, constat auquel répondent les études d'impact. En effet, au Royaume-Uni et aux États-Unis notamment, cet échec est imputé au trop grand nombre de réglementations. À l'inverse, l'OCDE et l'Union européenne, à partir des années 1990-2000, le lient à une mauvaise qualité de la réglementation. Ces interprétations différentes impliquent un usage partiellement distinct des études d'impact. Dans les pays anglo-saxons, la solution de la « déréglementation », appuyée sur un calcul coûts-avantages, est choisie afin notamment de réduire les charges imposées aux entreprises. À l'inverse, l'OCDE et l'Union européenne préconisent d'améliorer la qualité de la réglementation par plusieurs voies :

- en accroissant la transparence et la responsabilisation (*accountability*) de la gouvernance ;
- en améliorant l'efficacité et l'efficience des politiques publiques grâce à une meilleure connaissance de leurs impacts ;
- en intégrant réellement la multiplicité des objectifs alloués à ces politiques ;
- en facilitant le processus législatif<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Le projet Sigma dans lequel l'OCDE joue un rôle central, a pour objectif de permettre une amélioration de la gouvernance publique et de soutenir le développement socio-économique en renforçant les capacités du secteur public, la gouvernance horizontale et la conception ainsi que la mise en œuvre des réformes de l'administration publique. Ce projet a fonctionné, depuis 1992, avec trente pays partenaires. Ces pays étaient à l'origine essentiellement des pays candidats et candidats potentiels à l'entrée dans l'Union européenne. Depuis 2008, les pays de la politique européenne de voisinage sont concernés.

<sup>26</sup> Anne-Sophie Denolle, *Les études d'impact : une révision manquée ?*, Revue française de droit constitutionnel, n°87, 2011.

<sup>27</sup> Parlement européen, *Comparative study on the purpose, scope and procedures of impact assessments carried out in the member states of the EU*, PE 453.179, 2011.

<sup>28</sup> À ces objectifs généraux et théoriques accordés aux études d'impact par l'OCDE et l'Union européenne, il

## 2.2. Une incitation continue de l'Union européenne en matière d'études d'impact<sup>29</sup>

L'influence européenne fut particulièrement marquée à partir de 2002-2003, avec l'adoption puis la mise en œuvre du système intégré d'analyse d'impact européen, qui existe encore actuellement<sup>30</sup>. L'évolution, entre le *Business Impact Assessment (BIA)* et le système intégré, reflète le passage d'une approche centrée sur la « déréglementation » à une volonté de « mieux légiférer », même si l'importance donnée aux impacts économiques a été rehaussée à partir du milieu des années 2000<sup>31</sup>.

Ce changement a d'abord été permis par le constat d'échec du *BIA* et l'apparition, au début des années 1990, de nouvelles préoccupations tenant à l'efficacité et l'efficience des politiques publiques européennes. Ces considérations amenèrent le Conseil européen, en 1992, à faire de la simplification et de l'amélioration de l'environnement réglementaire, des priorités européennes. Pour répondre à ces ambitions, après quelques initiatives éparses, la Commission européenne chargea notamment un groupe consultatif de haut niveau (le « groupe Mandelkern<sup>32</sup> ») d'établir une stratégie coordonnée pour une « meilleure réglementation ». Le rapport de ce dernier, en 2001, offrit une place centrale aux analyses d'impact. S'inspirant de ses recommandations, la Commission européenne présenta finalement son « *Plan d'action pour une meilleure réglementation* » en 2001, lors du Conseil européen de Göteborg et de Laeken. Ce plan donna naissance au système intégré d'analyse d'impact européen, qui réunissait, renforçait, rationalisait et remplaçait toutes les formes d'évaluation ex ante, et les autres évaluations des impacts des normes européennes sur le commerce, l'environnement, la santé et le genre.

Le modèle d'analyse d'impact intégré fut régulièrement complété, tout au long des années 2000. Depuis l'accord interinstitutionnel « *Mieux légiférer* » d'avril 2016, le champ d'application des analyses d'impact européennes comprend à la fois les propositions législatives, les initiatives non législatives, les actes délégués et les actes

---

faut ajouter des objectifs spécifiques à chaque contexte national ou à chaque organisation supranationale, selon les problèmes rencontrés et leur évolution. Ainsi, « [...] il n'existe pas d'ensemble universel d'objectifs pour la RIA, mais plutôt une gamme d'objectifs différents influencés par des contextes institutionnels spécifiques à chaque pays. ».

Parlement européen, *Comparative study on the purpose, scope and procedures of impact assessments carried out in the member states of the EU*, PE 453.179, 2011.

<sup>29</sup> « Les analyses d'impact examinent si une action au niveau de l'UE est nécessaire et évaluent les incidences possibles des solutions proposées. Elles sont effectuées au cours de la phase de préparation, avant que la Commission ne finalise une proposition de nouvel acte législatif. Elles permettent de recueillir des éléments qui éclairent et soutiennent le processus décisionnel. » – Commission européenne - [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments\\_fr](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_fr).

<sup>30</sup> Ioanis Lianos, Maksim Karliuk, *L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe: genèse, diffusion et acteurs*, Revue française d'administration publique, n° 149, 2014.

<sup>31</sup> Andrea Renda, *Les études d'impact des réglementations de l'Union européenne : état des lieux et pistes de réforme*, Revue française d'administration publique, n° 149, 2014.

<sup>32</sup> Ce groupe présidé par Dieudonné Mandelkern, ancien président de section honoraire au Conseil d'État, a rendu son rapport final sur la qualité de la réglementation le 13 novembre 2001.



d'exécution censés avoir un impact économique, social ou environnemental important<sup>33</sup>. Comme le souligne le récent rapport parlementaire de Pierre Morel-À-L'Huissier et Valérie Petit<sup>34</sup>, « *le rapport d'analyse d'impact doit contenir les éléments suivants : les incidences environnementales, économiques et sociales, y compris les incidences sur les PME et la compétitivité, ainsi qu'une déclaration explicite si l'une de ces incidences n'est pas jugée significative ; qui sera touché par l'initiative et de quelle manière ; la stratégie de consultation et les résultats obtenus.* » Les rapports d'analyse d'impact européens évaluent également le respect des principes de proportionnalité et de subsidiarité. Les méthodes employées pour répondre à ces exigences sont diverses puisque, dès 2002, il a été souhaité que les impacts soient estimés selon des perspectives qualitative, quantitative et si possible, économique. Depuis, l'utilisation de l'analyse économique est encouragée.

Ces analyses d'impact sont, pour l'essentiel, produites par la Commission européenne. Ensuite, leur qualité est vérifiée par un organe maintenant appelé comité d'examen de la réglementation, qui émet un avis. Ce dernier n'a cependant pas le pouvoir de bloquer les propositions si l'analyse d'impact n'est pas conforme. En cas d'avis négatif, si la Commission maintient sa proposition, elle doit seulement expliquer publiquement sa décision<sup>35</sup>. Tout au long de l'élaboration du rapport d'analyse d'impact, les « parties intéressées » peuvent le commenter et une fois finalisé, le texte est rendu public afin de favoriser l'expression citoyenne à son égard. Ensuite, ces rapports d'analyse d'impact sont transmis aux législateurs de l'Union, soit le Parlement et le Conseil. Depuis avril 2016, un accord interinstitutionnel les oblige à tenir « [...] *pleinement compte des analyses d'impact de la Commission lorsqu'ils se prononcent sur les propositions législatives* »<sup>36</sup>. *Une fois l'analyse d'impact transmise, le Parlement peut en vérifier la méthodologie. Avec le Conseil, il peut également mener des « analyses d'impact parlementaires », notamment « [...] lorsque des changements de fond ont été apportés à la proposition initiale de la Commission »*<sup>37</sup>.

Pour renforcer l'efficacité de son système d'analyse d'impact, la Commission européenne a rapidement et régulièrement encouragé les États membres à développer un système d'évaluation préalable propre. Les analyses d'impact des États membres doivent, si possible, être cohérentes avec le modèle choisi au niveau supranational. Ainsi, la Commission incite, par exemple, les États membres à mettre en place des analyses d'impact couvrant les mêmes domaines qu'au niveau européen (économie, environnement et social). L'influence européenne s'est révélée

---

33 Site de la Commission européenne, *Analyses d'impact*, consulté le 27 avril 2018.

34 Pierre Morel-À-L'Huissier, Valérie Petit, *Mieux évaluer pour mieux agir : pour une évaluation des politiques publiques au service de la transformation de l'action publique*, Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, rapport n° 771, mars 2018.

35 *Pact European Affairs, Le paquet mieux légiférer, 10 schémas pour comprendre*, juin 2015.

36 Site de la Commission européenne, *Analyses d'impact*, consulté le 27 avril 2018.

37 Résolution parlementaire du 27 novembre 2014 *La révision des lignes directrices de la Commission concernant l'analyse d'impact et le rôle du test PME*.

particulièrement importante pour les pays n'ayant pas anticipé l'introduction des analyses d'impact au niveau supranational, comme la France et l'Italie<sup>38</sup>. Il en est allé de même pour les pays d'Europe centrale et orientale. Enfin, l'Union européenne promeut également les analyses d'impact auprès des pays candidats ou candidats potentiels. Ceux-ci, pour accroître leurs chances d'intégrer l'Union, rapprochent leur législation de la sienne. La Commission européenne contrôle d'ailleurs leurs progrès au moyen des rapports d'étape annuels ou des recommandations. Une partie de ce contrôle couvre l'adoption et la mise en œuvre des systèmes d'analyse d'impact<sup>39</sup>.

### 3. L'essor timide des études d'impact à partir du milieu des années 1990 en France

La France a appliqué les études d'impact<sup>40</sup> dès la seconde moitié des années 1990, par des circulaires du Premier ministre qui ont encouragé l'introduction des études d'impact. Cependant, cette timide émergence ne permit pas aux études d'impact de se généraliser et de s'inscrire durablement dans la procédure législative française. Il fallut donc recourir à la loi à partir de 2008-2009, afin de les institutionnaliser et de permettre leur réelle mise en œuvre.

#### 3.1. Une première introduction par voie de circulaires (1995-2003) : une proximité entre étude d'impact et évaluation

L'introduction des études d'impact en France fut permise principalement par la situation internationale dont l'influence fut sans doute accrue par un contexte national favorable à une réflexion sur l'efficacité des politiques publiques et la qualité du droit. En effet, en amont et parallèlement à l'émergence des études d'impact en France, il faut constater à la fois l'installation progressive d'une culture de l'évaluation et la prise d'importance des préoccupations tenant à la simplification.

Ainsi, l'objectif de simplification a d'abord concerné les procédures administratives, le constat de leur complexité et la volonté d'y remédier ont été répétés tout au long du XX<sup>ème</sup> siècle. Cette ambition fut particulièrement forte à partir du milieu des années 1970, avec l'émergence de la question des relations entre l'administration et les usagers et les usagères<sup>41</sup>. Ainsi, tous les gouvernements successifs depuis celui de Pierre Messmer en 1972, multiplièrent les efforts en la matière<sup>42</sup>. Ensuite, l'idée de simplification s'est diffusée à l'ensemble de l'activité

<sup>38</sup> Parlement européen, *Comparative study on the purpose, scope and procedures of impact assessments carried out in the member states of the EU*, PE 453.179, 2011.

<sup>39</sup> Ioannis Lianos, Maksim Karliuk, *L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe : genèse, diffusion et acteurs*, RFAP, 2014 ; Andrea Renda.

<sup>40</sup> Andrea Renda, *Law and economics in the RIA world*, 2011.

<sup>41</sup> Annie Bartoli, Gilles Jeannot, Fabrice Larat, *La simplification des formes et modalités de l'action publique : origines, enjeux et actualité*, Revue française d'administration publique, n°157, 2016.

<sup>42</sup> Jean-Luc Warsmann, *Simplifions nos lois pour guérir un mal français*, Rapport au premier ministre, La documentation française, 2009.

normative française. Dans les années 1990, sous l'influence de l'OCDE et de l'Union européenne, l'objectif de simplification du droit dans son ensemble est devenu un véritable leitmotiv, traduit en de multiples initiatives gouvernementales et parlementaires.

L'évaluation des politiques publiques, quant à elle, se développe progressivement en s'appuyant d'abord sur les pratiques « quasi-évaluatives » menées durant l'ère de la planification en France<sup>43</sup>. Plus encore, à partir de la seconde moitié des années 1980, une véritable réflexion s'installe autour de l'évaluation des politiques publiques à proprement parler. Celle-ci est manifestée par les définitions successives de ce terme, dont l'une des principales est fournie par le rapport de Patrick Viveret en 1989<sup>44</sup>. À la suite de ce rapport, dans les années 1990, le concept américain d'évaluation est partiellement repris et traduit politiquement<sup>45</sup>. Sous le Gouvernement Rocard, la traduction politique de ce concept a trouvé diverses expressions : la parution de la circulaire du 23 février 1989 faisant de la démarche évaluative l'un des quatre grands axes du « renouveau du service public » ; la mise en place d'une instance interministérielle chargée de l'évaluation au Commissariat général au plan ; la création du Conseil scientifique de l'évaluation (CSE) en 1990. Plus généralement, l'institutionnalisation progressive de l'évaluation des politiques publiques fut également encouragée, à cette époque, par une multitude d'initiatives en la matière, dont celles relatives à l'évaluation de la loi expérimentale du revenu minimum d'insertion (1988-1992). De plus, de multiples débats émergèrent alors sur le type d'évaluation à conduire, avant qu'un modèle d'évaluation dit « pluraliste » ne soit retenu<sup>46</sup>. Ensuite, le développement de l'évaluation des politiques publiques se poursuit par le biais des différentes initiatives prises notamment à l'occasion de la « réforme d'État »<sup>47</sup>. À partir de là, malgré leurs insuffisances et leurs imperfections actuelles, des pratiques, une culture, des structures et même un encadrement juridique de l'évaluation se développent en France.

Il faut également ajouter que, dès la seconde moitié des années 1970 en France, sont également apparues des études d'impact environnemental<sup>48</sup>. Ces dernières s'appliquaient initialement aux projets d'aménagements ou d'ouvrages susceptibles d'avoir un impact important sur l'environnement. Depuis, ces études ont été constamment enrichies, notamment par le droit communautaire ou par exemple par

---

<sup>43</sup> Nasser Mansouri-Guilani, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*, Cese, 2015.

<sup>44</sup> « *L'évaluation n'a pas pour objet spécifique la conformité à des règles mais l'analyse des effets de l'action publique et l'appréciation de leur qualité* » - Patrick Viveret, *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, rapport au Premier ministre, juin 1989.

<sup>45</sup> La documentation française, *L'évaluation des politiques publiques françaises, chronologie*, mis à jour le 11 août 2004.

<sup>46</sup> Jean-Claude Barbier, Nicolas Matyjasik, *Évaluation des politiques publiques et quantification en France : des relations ambiguës et contradictoires entre disciplines*, Revue française de socio-économie, n°5, 2010.

<sup>47</sup> Nasser Mansouri-Guilani, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*, Cese, 2015.

<sup>48</sup> Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature ; décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi précitée.

la loi Grenelle II du 12 juillet 2010<sup>49</sup>. Réalisées aussi tôt que possible, elles ont à présent pour but d'éclairer la décision du porteur ou de la porteuse de projet et de l'administration quant aux enjeux environnementaux ou relatifs à la santé humaine, des documents de planification ou projets d'aménagements, de travaux et d'ouvrages concernés. Elles visent aussi à informer les citoyennes et les citoyens et à permettre leur participation, tout comme les études d'impact actuelles qui accompagnent les projets de loi.

Au niveau européen, la directive 2001/42/CE<sup>50</sup> relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement a étendu l'obligation d'évaluation environnementale aux programmes définissant le cadre de réalisation des projets. Ces « plans et programmes » peuvent prendre la forme juridique de lois (comme par exemple le réseau de transport du Grand Paris ou le schéma national des infrastructures de transport). Les deux dispositifs, étude d'impact des projets de loi et évaluation environnementales des impacts des plans et programmes, se superposent alors.

Finalement, par ces multiples vecteurs, les études d'impact arrivèrent en France à partir de la seconde moitié des années 1990. Ainsi, le rapport Picq de 1994<sup>51</sup>, fut le premier rapport français à suggérer la réalisation d'études d'impact. Il fut suivi de la circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995. Cette dernière introduisait l'obligation de réaliser de « véritables études d'impact ». Il est également à noter que, dans cette même circulaire, pour lutter contre l'inflation normative, il était recommandé « [...] d'accompagner tout projet de texte nouveau de propositions d'abrogation de dispositions au moins équivalentes, en termes de niveau de norme et de volume »<sup>52</sup>. Ce principe est d'ailleurs repris dans la circulaire du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact, dite du « 2 pour 1 »<sup>53</sup>.

En outre, le 21 novembre 1995, une nouvelle circulaire du Premier ministre vint compléter la précédente en stipulant notamment que les études d'impact devaient couvrir l'ensemble des projets de loi (excepté les projets de loi de finances) et les décrets réglementaires en Conseil d'État<sup>54</sup>. Elle établissait également la méthodologie des évaluations préalables, les rubriques à renseigner et rappelait que

---

<sup>49</sup> Anne-Sophie Denolle, *Les études d'impact : une révision manquée ?*, Revue française de droit constitutionnel, n°87, 2011.

<sup>50</sup> Cette directive dite « Plans et programmes » a été transposée en droit français dans les articles L. 122. 4 et suivants du code de l'environnement.

<sup>51</sup> Conseil d'État, Rapport d'activité, 2006.

<sup>52</sup> Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics.

<sup>53</sup> Circulaire relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact, 26 juillet 2017, JORF n°0175 du 28 juillet 2017.

<sup>54</sup> Une expérimentation suivie d'une évaluation globale des études d'impact ainsi définie a été menée du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 1996. Cette dernière devait permettre de se prononcer sur la nécessité d'une éventuelle généralisation de l'étude d'impact à l'ensemble des projets de loi et de décret.

les études d'impact devaient être réalisées « [...] en amont de la rédaction des textes, puis accompagner ceux-ci tout au long de leur procédure d'adoption [...] ».

Cette circulaire a été suivie par celle du 26 janvier 1998 qui, suite à l'évaluation par le Conseil d'État et le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics de l'expérimentation menée sur l'année 1996, vise à « pérenniser la procédure » tout en introduisant quelques ajustements.

Les circulaires des années 1990 furent suivies de deux circulaires du Premier ministre en 2003, visant à améliorer la qualité de la réglementation et à maîtriser l'inflation normative. Ces dernières entreprennent de réformer et d'assouplir la procédure existante afin d'en améliorer l'efficacité<sup>55</sup>. Cependant, comme le souligne le rapport de Claude Goasguen et de Jean Mallot, « [...] ces circulaires n'ont, pas davantage que les précédentes, répondu aux espoirs placés en elles »<sup>56</sup>.

### 3.2. L'insuffisance de la pratique des études d'impact avant 2009

Au début des années 2000, le bilan dressé de la pratique des études d'impact est amer. Selon le rapport Mandelkern de 2002<sup>57</sup>, les études d'impact sont bien réalisées mais leur densité et leur qualité sont inégales. De plus, elles ne permettent pas réellement d'éclairer la décision et sont réalisées après que l'arbitrage sur un projet de texte ait été rendu. En 2004, le rapport Lasserre confirme et réitère ce constat en rappelant également que les études produites n'ont pas de « [...] réel contenu économique »<sup>58</sup>. En 2006, le Conseil d'État reprend certains des constats formulés précédemment en pointant même une régression : « [...] après être restées purement formelles, les études d'impact sont implicitement abandonnées »<sup>59</sup>. Il ajoute que les recommandations du rapport Lasserre sont également restées lettre morte.

Les facteurs expliquant la difficulté des études d'impact à s'imposer avant 2009 sont nombreux. Le rapport Mandelkern de 2002 fournit un élément essentiel d'explication qui « [...] tient à un mode de préparation des décisions gouvernementales dont le processus aussi bien que la gestion dans le temps semble contradictoire avec la conduite d'un exercice qui suppose à la fois un minimum de durée et une analyse objective des avantages et des inconvénients ». En conséquence, la difficulté à réunir, dans les délais impartis, les informations et les

<sup>55</sup> Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation.

<sup>56</sup> Claude Goasguen, Jean Mallot, *Rapport d'information sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi*, Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, 19 novembre 2009.

<sup>57</sup> Rapport intitulé *La qualité de la réglementation* en mars 2002 rendu par le groupe de travail interministériel présidé par Dieudonné Mandelkern, mars 2002.

<sup>58</sup> Bruno Lasserre, *Pour une meilleure qualité de la réglementation*, Rapport au Premier ministre, La documentation française, 2004.

<sup>59</sup> Conseil d'État, *Rapport d'activité*, 2006.

compétences nécessaires à l'élaboration des études d'impact est également pointée du doigt.

Le rapport Warsmann au Premier ministre<sup>60</sup> évoque, quant à lui, trois raisons principales à ce constat d'échec :

- le caractère peu contraignant des circulaires, même quand elles émanent du Premier ministre ;
- le manque de stabilisation de la notion d'étude d'impact à l'époque, celle-ci ayant pu donner lieu à des interprétations différentes ;
- l'absence de culture de l'étude d'impact et le manque d'organisation préalable des administrations centrales pour accueillir ce nouvel instrument.

A ces raisons, il est possible d'ajouter que, dans les années 1990-2000, l'évaluation des politiques publiques venait seulement d'apparaître sous sa forme actuelle, au niveau national. Ainsi, encore plus qu'à ce jour<sup>61</sup>, la culture et les pratiques de l'évaluation des politiques publiques n'étaient pas pleinement implantées en France.

### 3.3. La solution envisagée par le Conseil d'État et le comité « Balladur » : légiférer en faveur des études d'impact

Lors de son audition, Olivier Pluen<sup>62</sup> a rappelé que ce constat d'incapacité des circulaires à encadrer de manière satisfaisante la pratique des études d'impact avait fait naître l'idée de recourir à un niveau plus élevé que la circulaire dans la hiérarchie des normes. Cette idée est particulièrement portée, comme il l'a souligné, par le rapport d'activité 2006 du Conseil d'État et par le rapport issu du comité « Balladur » en 2007.

Le premier rapport stipulait ainsi : *« Il est donc aujourd'hui nécessaire de s'interroger sur l'opportunité de recourir à un instrument juridique de rang plus élevé dans la hiérarchie des normes que la circulaire et tendant à fixer quelques obligations de procédure, en particulier à subordonner le dépôt d'un projet de loi devant les Assemblées à ce qu'il soit assorti d'une évaluation préalable de l'impact de la réforme. Ces règles pourraient figurer dans une loi organique, prise sur le fondement d'un alinéa ajouté à l'article 39 de la Constitution en vue d'organiser la procédure d'élaboration et de dépôt des projets de loi devant le Parlement. La prochaine réforme constitutionnelle annoncée par le Président de la République pour l'inscription dans la Constitution de l'abolition de la peine de mort pourrait offrir l'occasion de cette modification »*<sup>63</sup>.

Le second rapport reprenait, l'année suivante, les recommandations émises par le Conseil d'État quant à la nécessité de réformer la Constitution et de promulguer

<sup>60</sup> Jean-Luc Warsmann, *Simplifions nos lois pour guérir un mal français*, Rapport au Premier ministre, La documentation française, 2009.

<sup>61</sup> Nasser Mansouri-Guilani, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*, Cese, 2015.

<sup>62</sup> Audition d'Olivier Pluen du 13 mars 2018, maître de conférences en Droit public - directeur de la Clinique de légistique.

<sup>63</sup> Conseil d'État, *Rapport d'activité*, 2006.

une loi organique spécifique. Ce rapport formulait également une proposition de modification de l'article 39 de la Constitution. Il faut souligner que, si ce texte préconisait lui aussi que l'étude d'impact soit une condition de recevabilité d'un projet de loi au Parlement, il insistait cependant sur le contrôle des études d'impact par le Conseil constitutionnel. Dans ce cadre, il proposait notamment la possibilité pour 60 députées et députés ou sénateurs et sénatrices de saisir cette institution pour vérifier que l'étude déposée satisfaisait aux exigences de l'éventuelle loi organique. Dans le cas où le Conseil constaterait, dans un délai de huit jours, le non-respect des règles fixées par la loi organique, « [...] le projet de loi serait réputé non déposé et le Gouvernement devrait régulariser la présentation de son texte »<sup>64</sup>.

Finalement, les recommandations de ces rapports, tant sur les études d'impact elles-mêmes que sur la manière de légiférer en leur faveur ne furent que partiellement suivies. Par exemple, il y eut effectivement une modification constitutionnelle en 2008 suivie en 2009 d'une loi organique. Cependant, les études d'impact ne faisaient pas partie du projet de loi constitutionnelle initial. La possibilité de réaliser ce type d'évaluations préalables fut simplement offerte par un amendement du député Jean-Luc Warsmann<sup>65</sup> modifiant l'article 39 de la Constitution et renvoyant à une loi organique ultérieure qui fut promulguée le 15 avril 2009<sup>66</sup>.

## B - Des études d'impact formalisées par la loi organique du 15 avril 2009 à la suite de la révision constitutionnelle de 2008

Le 3ème alinéa de l'article 39 de la Constitution révisée le 23 juillet 2008<sup>67</sup> dispose que « la présentation des projets de loi déposés devant le Parlement répond aux conditions fixées par une loi organique ». Cette dernière a été adoptée ultérieurement le 15 avril 2009 et a instauré l'obligation de joindre une étude d'impact aux projets de loi, dès leur transmission au Conseil d'État puis lors de leur dépôt sur le bureau de l'une ou l'autre des deux assemblées parlementaires. Cette étude est destinée à mieux éclairer les choix effectués en matière de législation, améliorer la qualité de la loi et lutter contre l'inflation normative.

---

<sup>64</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, 2007.

<sup>65</sup> Amendement n°66 modifiant l'article 14 du projet de loi de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, déposé par Jean-Luc Warsmann rapporteur au nom de la commission des lois, 16 mai 2008.

<sup>66</sup> Claude Goasguen, Jean Mallot, *Rapport d'information sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi*, Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, 19 novembre 2009.

<sup>67</sup> Loi constitutionnelle n°2008-724 relative à la modernisation des institutions publiques.

Pour Claude Goasguen et Jean Mallot<sup>68</sup>, cette obligation s'articule avec la nouvelle mission évaluative confiée au Parlement en 2008 par l'article 24 de la Constitution<sup>69</sup> : « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* ».

En effet, les termes d'évaluation préalable sont fréquemment consacrés pour évoquer les études d'impact, à l'instar notamment du guide de légistique<sup>70</sup> qui précise ainsi que « *la discipline de l'évaluation préalable repose, s'agissant des projets de loi, sur les dispositions 8 à 12 de la loi organique du 15 avril 2009* ». Pour autant, Olivier Pluen<sup>71</sup> a clairement distingué ces deux notions au motif que l'étude d'impact n'est pas limitée à un document préalable car elle peut être modifiée sur la durée, tandis que l'évaluation préalable n'a pas vocation à évoluer au gré, par exemple, de la navette législative.

## 1. La mise en place des études d'impact pour améliorer la qualité des lois et éclairer le Parlement sur la portée des réformes

Les conditions de mise en œuvre des études d'impact sont donc définies, en premier lieu, par la loi organique du 15 avril 2009 qui en a fixé le périmètre et le contenu ainsi que les modalités de transmission au Conseil d'État et aux deux assemblées parlementaires. Plusieurs circulaires en ont ensuite précisé le champ et les modalités d'application, ainsi que les objectifs de maîtrise de l'inflation normative. Dans la pratique, l'ensemble des objectifs assignés aux études d'impact semble difficile à atteindre.

Désormais, tous les projets de loi, sauf exceptions<sup>72</sup>, doivent faire l'objet d'une étude d'impact. Conformément à l'article 83 du règlement de l'Assemblée nationale, cette étude peut être enrichie par des contributions citoyennes. Certains actes réglementaires sont aussi soumis à cette obligation d'évaluation préalable sous la forme de fiches d'impact établies selon des modalités particulières.

Le caractère novateur de cette obligation est souligné par nombre de juristes dont Bertrand-Léo Combrade<sup>73</sup> qui estime que : « *la phase de préparation des projets de loi, jusque-là relativement imperméable à toute tentative de formalisation, est devenue un moment saisi par le droit constitutionnel, au point qu'il soit permis d'y voir l'émergence d'un embryon de droit gouvernemental* ». Ce droit a pour finalité de mieux connaître l'organisation et le fonctionnement juridique de l'appareil gouvernemental.

---

<sup>68</sup> Rapporteurs au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques du rapport d'information du 19 novembre 2009 intitulé *Les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi*.

<sup>69</sup> Suite à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

<sup>70</sup> Elaboré par le SGG et le Conseil d'État, troisième édition mis à jour en 2017.

<sup>71</sup> Audition du 13 mars 2018 devant la DPEPP d'Olivier Pluen, maître de conférences en Droit public et directeur de la Clinique de légistique à l'Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines.

<sup>72</sup> Cf. I - B - 1 - 1.4 - (a) et (b).

<sup>73</sup> Bertrand-Léo Combrade, maître de conférences en droit public à l'Université de Picardie-Jules Verne, entretien Cese le 22 mai 2018.



## 1.1. Les objectifs assignés aux études d'impact : recenser les options possibles, prévenir l'inflation normative, éclairer la décision politique, et informer les citoyennes et les citoyens

L'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 dispose que les documents rendant compte de l'étude d'impact « *définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation* ».

Le guide de légistique précité précise que cet exercice d'évaluation préalable « de la réforme envisagée » doit être aussi complet, objectif et factuel que possible. D'un point de vue théorique, l'étude ne doit être ni un exercice formel de justification a posteriori d'une solution prédéterminée, ni une appréciation technocratique de l'opportunité d'une réforme qui se substituerait à la décision politique. Cette méthode a pour objectif d'éclairer les choix possibles en apportant au Gouvernement et au Parlement, des éléments d'appréciation pertinents : nature des difficultés à résoudre, avantages et inconvénients des options possibles en fonction de l'objectif poursuivi, évaluation détaillée des conséquences attendues de la réforme pour les parties prenantes, etc. Ce procédé permet donc, en théorie, de fournir une démonstration rigoureuse de la nécessité d'un nouveau texte et de la proportionnalité de la réponse juridique envisagée, tout en assurant un bon équilibre entre les objectifs d'intérêt général et la prise en compte des différents intérêts particuliers en présence.

L'évaluation préalable d'un projet de texte constitue, en outre, une réponse concrète au souhait émis par chaque Gouvernement de mieux légiférer en estimant que le recours à la loi ne devrait pas être systématique. En effet, d'autres options normatives ou extra-normatives peuvent se révéler tout aussi efficaces par rapport à l'objectif poursuivi (adoption d'instruments contractuels, de documents d'orientation, de chartes de bonnes pratiques, etc.).

## 1.2. Des objectifs partiellement atteints par les études d'impact

Selon Jean Maïa<sup>74</sup>, les objectifs assignés aux études d'impact sont multiples et parfois ambigus. Ainsi, dès 2008 lors des débats parlementaires, différents objectifs leur étaient attribués dont notamment ceux d'améliorer la qualité des lois et d'éviter leurs impacts négatifs, d'éclairer les débats publics, de réduire l'inflation législative, etc. À l'époque, le rapporteur du projet de loi organique, Jean-Luc Warsmann<sup>75</sup>, était accusé de vouloir porter atteinte aux travaux parlementaires en les rendant plus longs et plus complexes en raison notamment du temps supplémentaire consacré à l'examen des études d'impact. Aujourd'hui, certaines de ces ambiguïtés ne sont toujours pas levées, dans la mesure où les études d'impact ne sont pas suffisamment débattues au Parlement et sont souvent perçues comme un outil justifiant systématiquement le bien-fondé d'un projet de loi. C'est le cas, par exemple, pour certaines initiatives législatives du Gouvernement qui peuvent apparaître comme une réponse politique à l'actualité, l'adoption d'une nouvelle loi ne se justifiant pas forcément au regard du droit positif<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Secrétaire général du Conseil constitutionnel, entretien Cese du 28 mars 2018.

<sup>75</sup> Député des Ardennes, reçu en audition devant la DPEPP le 24 avril 2018.

<sup>76</sup> Désigne le droit tel qu'il existe réellement = ensemble des règles juridiques en vigueur dans un État.

En effet, une première ébauche de l'étude d'impact devrait idéalement permettre d'apprécier si le recours à une nouvelle loi constitue la réponse adéquate par rapport à l'objectif poursuivi : « *Trop souvent, la circonstance qu'une réforme a été annoncée ou simplement que la matière se trouve déjà abondamment couverte par des textes conduit à ne plus envisager d'autre voie que l'introduction de prescriptions normatives plus détaillées encore pour répondre à la question posée*<sup>77</sup> ».

En théorie, le recensement des options possibles consiste à rechercher des alternatives à la norme juridique, or le plus souvent, la comparaison des options aboutit à justifier d'un point de vue normatif, l'adoption d'un nouveau texte. L'ensemble de l'étude d'impact apparaît dès lors comme un plaidoyer *pro domo* du projet de loi qu'elle accompagne.

Autre constat, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, les pratiques législatives ont évolué vers un accroissement du volume des lois : entre le moment où elles sont déposées et celui où elles sont votées, les amendements adoptés peuvent multiplier le volume initial par 3 ou 4<sup>78</sup>. Les études d'impact qui les accompagnent seront nécessairement incomplètes car ne prenant pas en compte, *de facto*, les amendements<sup>79</sup>.

De même, afin de jouer pleinement son rôle préventif contre l'inflation normative et l'instabilité du droit, l'élaboration de l'étude d'impact doit être engagée dès le début de la préparation d'une réforme, puis enrichie par itérations tout au long du processus de conception du projet de loi. Malheureusement dans la pratique, ce « *tempo* » est rarement respecté, le temps consacré à la fabrication de la loi en fonction de l'actualité politique ne permettant pas de réaliser les études d'impact suffisamment en amont. Différents exemples, fournis par plusieurs personnalités reçues en audition et entretien, confirment ces difficultés d'ordre temporel. Ainsi, David Sarthou a précisé que pour un projet de loi élaboré dans un calendrier contraint, « *il en résulte que l'étude d'impact est réalisée au mieux concomitamment mais le plus souvent postérieurement à l'arbitrage des principales dispositions du projet de loi* ». La qualité de l'étude d'options<sup>80</sup> réalisée en amont s'en trouve donc altérée.

Ce constat est également partagé par la Cour des comptes dans son référé du 22 juin 2018 portant sur les études d'impact législatives dans les ministères sociaux<sup>81</sup> : « *L'instruction a montré, en effet, que celles-ci étaient le plus souvent rédigées en fin de processus décisionnel et reposaient, sauf exception, sur la seule direction porteuse du dispositif* ».

C'est pourquoi, si le temps dévolu à l'analyse des caractéristiques d'un dispositif puis au débat préalable sur la base de l'étude d'impact était suffisant, la mise en forme juridique de la réforme ainsi stabilisée dans ses grandes lignes, devrait s'en trouver

<sup>77</sup> Guide de légistique, 3<sup>ème</sup> édition mise à jour en 2017.

<sup>78</sup> Coefficient multiplicateur fourni par David Sarthou lors de son audition.

<sup>79</sup> Cf. I - B - 1 - 1.4 - (b).

<sup>80</sup> L'étude d'options permet de proposer plusieurs pistes, solutions, orientations pour l'élaboration du projet de loi et les incidences qu'aura ce projet.

<sup>81</sup> Les rapporteurs de ce référé ont été reçus en audition le 27 novembre 2018 devant la délégation, ils ont expliqué que leurs travaux portaient sur quatre études d'impact de projets de loi d'envergure émanant des ministères sociaux (couvrant environ 7 milliards d'euros de dépenses annuelles).

facilitée et ne susciter, en principe, que des ajustements à la marge. Lors de son audition, Marie-Noëlle Lienemann a confirmé que les études d'impact sont un outil central pour une « démocratie éclairée » car elles permettent de « *prendre connaissance des éléments précis qui fondent le raisonnement du pouvoir exécutif.* » De même, elles permettent en théorie de « *préparer en amont le projet de loi de façon solide* » ce qui, en principe, devrait faciliter par la suite le débat législatif devant le Parlement.

### 1.3. L'information du public et la mise en place de modules participatifs pour enrichir les études d'impact

La diffusion des études d'impact sur le site Légifrance a pour but d'informer le public sur la réforme envisagée ainsi que sur les éléments qui ont fixé les choix du Gouvernement et sur l'impact des dispositions prises. Cela suppose que ces études soient rédigées de façon intelligible pour être comprises par des non spécialistes, tout en étant suffisamment précises pour remplir les différents objectifs qui leur sont assignés. En théorie, les citoyennes et les citoyens ont également la possibilité d'enrichir les études d'impact *via* le site de l'Assemblée nationale. En application de l'article 83 du Règlement de l'Assemblée nationale, les citoyennes et les citoyens peuvent déposer leurs observations sur les documents d'une étude d'impact accompagnant un projet de loi en cours d'examen<sup>82</sup>. Les contributions sont ensuite transmises aux députées rapporteuses et députés rapporteurs en charge de l'examen du projet de loi, qui pourront les présenter à l'ensemble de leurs collègues dans une annexe à leur rapport. Cette faculté est ouverte pour tous les projets concernés, dès l'instant de leur dépôt officiel en ligne et jusqu'à la veille du début de l'examen du projet de loi en séance publique. Dans la pratique, peu de contributions sont fournies et/ou prises en compte par les rapporteuses et les rapporteurs. Lors de la rédaction de cette étude, plusieurs études d'impact de projets de loi sont ouvertes aux contributions<sup>83</sup>. Pour ce faire, il faut se rendre sur le site de l'Assemblée nationale, déplier le dossier législatif qui permet notamment de prendre connaissance de l'étude d'impact puis remplir un formulaire électronique. La contribution ne peut pas dépasser 4 000 caractères. Celui-ci sera adressé à la commission concernée en mentionnant l'identité du déposant ou de la déposante.

Il apparaît donc que les modalités mises en place pour favoriser la participation citoyenne sont peu utilisées :

- la communication informant le grand public de cette faculté manque de visibilité ;
- l'ergonomie de l'outil contributif s'avère relativement complexe et peu accessible ;

---

<sup>82</sup> Pour s'exprimer sur les études d'impact accompagnant les projets de loi : <http://etudesimpact.assemblee-nationale.fr/>.

<sup>83</sup> Par exemple, le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Maurice sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements, n° 319 ; Projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, n° 714 ; etc.

- les suites données à la contribution ne sont pas toujours visibles dans l'étude d'impact, les observations sont au mieux présentées en annexe du rapport de la commission saisie au fond.

Ce constat est d'autant plus regrettable que ce dispositif peut réellement enrichir le contenu des études d'impact, améliorer l'information du public sur les réformes engagées par voie législative et légitimer les choix du Gouvernement par rapport aux objectifs poursuivis. Le Cese déclinera, dans la deuxième partie de l'étude, une série de pistes de réflexion pour développer les outils participatifs en direction des citoyennes et des citoyens.

#### 1.4. Les exemptions prévues pour certains projets de loi et l'extension au domaine réglementaire via les fiches d'impact

Les articles 8 à 12 de la loi organique du 15 avril 2009<sup>84</sup> précisent le champ d'application (cadre général et cas particuliers) des études d'impact ainsi que les exclusions expressément prévues. Le Gouvernement a donc l'obligation de produire une étude d'impact accompagnant tous les projets de loi organique et ordinaire à l'exclusion expresse des projets de loi :

- constitutionnelle ;
- de ratification d'une ordonnance (sauf s'ils comportent des dispositions nouvelles de fond) ;
- de programmation des finances publiques ;
- de règlement ;
- prorogeant les états de crise.

---

<sup>84</sup> Ces dispositions n'ont été modifiées qu'à une seule reprise par la loi organique du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental, pour préciser à l'article 8 que l'étude d'impact doit mentionner « s'il y a lieu, les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental ».

**Tableau 2 : Projets de loi accompagnés ou non d'une étude d'impact**

<b>Projets de loi accompagnés obligatoirement d'une étude d'impact*</b>	<b>Projets de loi non soumis à la production d'une étude d'impact</b>
Projets de loi ordinaire	Projets de loi constitutionnelle
Projets de loi organique	Projets de loi de programmation des finances publiques
Projets de loi de programmation, autres que ceux portant sur les finances publiques	Projets de loi de règlement
Dispositions dites « non exclusives » des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale	Projets de loi prorogeant les états de crise
Dispositions d'habilitation à prendre par ordonnances des mesures législatives	
Projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'un traité ou un accord international (article 53 de la Constitution)	Projets de loi de ratification d'ordonnance qui ne comportent pas de modification de fond des dispositions de l'ordonnance (ratification « sèche »)
Dispositions des projets de loi de ratification d'ordonnance apportant des modifications de fond à l'ordonnance, au-delà d'ajustements d'ordre matériel ou de cohérence	

**\*Le contenu de ces études d'impact varie en fonction du type de loi**

### *(a) Les dispositions spécifiques*

Des dispositions spécifiques s'appliquent à certaines catégories de projets de loi en particulier celles autorisant la ratification ou l'approbation d'une convention internationale et d'habilitation à légiférer par voie d'ordonnance. Pour cette dernière catégorie, il semblerait que les études d'impact soient plus allégées quant à leur contenu, même si le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 9 avril 2009<sup>85</sup>, précise que cette obligation impose au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il entend prendre sur le fondement de l'habilitation qu'il demande pour l'exécution de son programme.

Dans la pratique, il s'avère que les mesures appelées à être inscrites dans les ordonnances sont fréquemment peu connues au stade de l'habilitation ni dans le détail ni même parfois dans leur économie générale. Dès lors, il apparaît difficile d'analyser par avance l'impact de la réforme qu'il s'agit de préparer, à moins de le faire de façon hypothétique. Le législateur a toutefois obligé le Gouvernement à

<sup>85</sup> DC n° 2009-579 § 22.

amorcer le travail d'évaluation préalable pour motiver la demande d'habilitation : ainsi seules les informations relatives à la présentation de l'objectif poursuivi et des options possibles sont à fournir. En revanche l'analyse des impacts proprement dits, les consultations menées et la liste prévisionnelle des textes d'application de l'ordonnance ne sont pas réclamées.

Concernant l'obligation d'évaluation préalable pour les projets de lois de finances initiale et rectificative, elle est inscrite aux articles 51 et 53 de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) du 1er août 2001 mais seulement pour certaines dispositions de ces textes, à savoir tous les articles fiscaux, les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire et les dispositions de la seconde partie qui relèvent du domaine facultatif et partagé.

De même, l'obligation d'évaluation préalable des projets de loi de financement de la sécurité sociale a été inscrite à l'article LO 11-4 du code de la sécurité sociale et ne porte que sur certaines dispositions relevant du domaine facultatif et partagé<sup>86</sup>.

*(b) Les autres exclusions : les propositions de loi et les amendements*

L'article 39 de la Constitution ne mentionne expressément que les conditions de présentation des projets de loi, *de facto* la réalisation d'une étude d'impact ne s'impose donc ni pour les propositions de loi, ni pour les projets d'ordonnance de l'article 38 ou 74-1 de la Constitution, ni pour les amendements d'origine gouvernementale ou parlementaire.

Concernant les amendements, l'article 15 de la loi organique du 15 avril 2009 dispose que « *Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles des amendements des membres du Parlement, à la demande de leur auteur, ou des amendements de la commission saisie au fond peuvent faire l'objet d'une évaluation préalable communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance* ». Si le Sénat n'a pas utilisé l'habilitation donnée par l'article 15 de la loi organique, le règlement de l'Assemblée nationale a été modifié en conséquence par la résolution du 27 mai 2009, l'article 98-1 faisant désormais référence à l'évaluation préalable des amendements parlementaires.

Le règlement prévoit également que le Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) des politiques publiques puisse être saisi, par le président de l'Assemblée ou celui d'une commission permanente, pour donner son avis sur les documents qui rendent compte d'une étude d'impact (article 146-5). Le CEC peut, dans certaines conditions,

---

<sup>86</sup> Trois domaines sont distingués au sein des lois de finances : un domaine obligatoire, exclusif et partagé (distinction entérinée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 juillet 2001).

- Le domaine obligatoire : toute loi de finances doit impérativement comporter certaines dispositions qui, par ailleurs, ne peuvent figurer que dans une loi de finances.
- Le domaine exclusif désigne des dispositions qui, même obligatoires, ne peuvent figurer que dans une loi de finances.
- Le domaine partagé comprend les dispositions qui peuvent figurer en loi de finances, sans pour autant que ces dernières en aient le monopole.

réaliser une évaluation préalable portant sur un amendement parlementaire (article 146-6)<sup>87</sup>. Cependant, le défaut de réalisation d'une évaluation préalable sur un amendement ne fait pas obstacle à sa discussion en séance publique et manifestement, cette possibilité offerte n'a été que très rarement mise en œuvre, le CEC ne disposant pas des moyens nécessaires pour réaliser une telle évaluation, comme l'a confirmé Alain Lambert lors de son audition.

L'article 86 alinéa 7 du règlement de l'Assemblée nationale prévoit, en outre, la possibilité pour un membre de l'opposition de formuler des observations sur une étude d'impact, qui seront consignées dans le rapport de la commission. À l'exception de deux contributions<sup>88</sup>, ce dispositif n'est que très peu utilisé.

### (c) Les actes réglementaires

Les domaines législatifs et réglementaires sont définis respectivement par les articles 34 - qui définit la liste explicite des champs couverts par la loi - et 37 de la Constitution : « *Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire* ». La plupart des lois font ensuite l'objet de décrets d'application pour préciser les modalités de mise en œuvre juridique.

Dans la pratique, ces deux domaines sont imbriqués, les lois et les textes réglementaires constituant l'essentiel du droit positif, c'est-à-dire l'ensemble des règles en vigueur dans un État.

Pour les projets d'acte réglementaire, aucune obligation légale ne prévoit de les évaluer préalablement. Plusieurs circulaires du Premier ministre, adoptées dans un souci de bonne administration, prévoient néanmoins d'assortir d'une fiche d'impact les projets de normes concernant principalement les collectivités territoriales, les entreprises et le public.

Ainsi, la circulaire du 17 février 2011, relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales, a donné instruction aux membres du Gouvernement de procéder à une « analyse d'impact circonstanciée » pour tout projet de texte concernant notamment les PME, le Secrétariat général au Gouvernement (SGG) appréciant si elle a été conduite de façon satisfaisante.

La circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation prévoit que l'évaluation préalable des projets de texte concerne désormais l'ensemble des textes applicables aux collectivités territoriales, aux entreprises et aux particuliers, à l'exception des textes uniquement applicables aux administrations de l'État. Elle est complétée par la circulaire du 12 octobre 2015 qui rappelle que les projets de texte applicables aux collectivités territoriales doivent être systématiquement accompagnés d'une fiche d'impact (soumis à l'avis préalable du SGG). Cette obligation est étendue à tout projet de texte ayant un impact significatif

---

<sup>87</sup> L'Assemblée nationale, quant à elle, a introduit à l'article 98-1 de son règlement, une procédure d'évaluation des amendements présentés en commission ou en séance. Mais ce mécanisme, confié par l'article 146-6 au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, n'a jamais pu être mis en œuvre. Entretien Bertrand-Léo Combrade – Cese – 22 mai 2018.

<sup>88</sup> Contribution de Patrick Devedjian sur le projet de loi relatif aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en 2013, et celle d'Éric Ciotti sur le projet de loi de délimitation des régions en 2014.

en termes de charges nouvelles ou d'économie pour le public et les entreprises. À ce titre, le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) veille à ce qu'un échange ait eu lieu avec le conseil de simplification pour les entreprises.

Parmi les actes de nature réglementaire, les projets d'ordonnance apparaissent comme un cas particulier. En effet, elles sont des actes réglementaires jusqu'à leur ratification par le Parlement, il en résulte donc que si elles concernent les collectivités territoriales et les entreprises notamment, elles devraient faire l'objet d'une fiche d'impact. Le guide de légistique précité précise en outre que « *compte tenu de la teneur de leurs dispositions, il est de bonne méthode de procéder à une évaluation préalable aussi complète que celle qui aurait été exigée pour un projet de loi* ». Or, les projets de loi de ratification des ordonnances ne sont pas soumis à l'obligation de production d'une étude d'impact, sauf si les dispositions de ratification des ordonnances apportent des modifications ou des ajouts de fond. En effet, David Sarthou lors de son audition a expliqué qu'il existe deux sortes de ratification :

- la ratification dite « sèche », où le législateur prend acte de l'existence de l'ordonnance et lui donne une valeur législative ;
- la ratification dite « non sèche » qui vise à corriger, compléter ou étendre l'ordonnance. Dans cette hypothèse, il est cohérent qu'elle fasse l'objet d'une évaluation préalable de son impact.

La pratique révèle le caractère problématique de certains angles morts dans le champ d'application de l'obligation d'étude d'impact : outre le recours aux ordonnances, l'augmentation de la part des lois votées d'initiative parlementaire depuis la modification de l'article 42 de la Constitution, peut s'expliquer notamment par l'attrait qu'elles constituent pour un Gouvernement tenté d'échapper à ses obligations de production d'étude d'impact<sup>89</sup>.

## 2. Le champ d'application des études d'impact est précisé par voie de circulaires

La loi organique du 15 avril 2009 n'a pas été suivie de lois ordinaires ou de décrets pour en préciser le champ d'application. Ce sont uniquement des circulaires, provenant essentiellement du Premier ministre, qui ont fourni un certain nombre de précisions relatives à cette nouvelle obligation.

<sup>89</sup> Article 42 de la Constitution : « *La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie.*

*Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.*

*La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission.*

*L'alinéa précédent ne s'applique pas si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45. Il ne s'applique pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise ».*



Ainsi, la circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle précise, par exemple, que les études d'impact sont destinées « à améliorer la qualité des projets de loi et à mieux éclairer le Parlement sur la portée des réformes que lui soumet le Gouvernement ». Elle définit leur contour en les distinguant expressément d'un exposé des motifs même enrichi car il s'agit d'un outil d'évaluation et d'aide à la décision dont « la préparation doit être engagée dès le stade des réflexions préalables sur le projet de réforme ». Cette circulaire explique également que le ministre responsable du projet de réforme prend en charge la responsabilité de l'étude d'impact, en s'attachant notamment les services du SGG.

Comme nous l'avons vu précédemment, le 12 octobre 2015, le Premier ministre a adopté une circulaire relative à l'évaluation préalable des normes et à la qualité du droit qui fait référence à la circulaire du 17 juillet 2013 précitée, dont l'objectif était d'améliorer la qualité du droit, de maîtriser l'inflation normative et d'alléger les charges liées aux obligations réglementaires. Cette évaluation préalable n'étant pas suffisamment effective, la circulaire de 2015 impose désormais que les projets de textes applicables aux collectivités territoriales fassent l'objet systématiquement d'une évaluation préalable, d'une consultation du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), et soient accompagnés d'une fiche d'impact comportant « une évaluation financière aussi précise que possible » soumise à l'avis préalable du SGG. Il appartient donc à chaque ministre d'apprécier le caractère significatif de l'impact des projets de texte qu'il prépare.

Enfin, l'évaluation préalable est étendue aux projets de normes ayant des conséquences sur les missions ou l'organisation des services déconcentrés de l'État afin de « vérifier les coûts et bénéfices attendus, notamment l'adéquation entre les objectifs poursuivis et les contraintes et moyens des services déconcentrés ». Pour ce faire, un certain nombre d'outils sont mis à disposition sur le site extranet du SGG comme, par exemple, le « test ATE<sup>90</sup> ».

La circulaire la plus récente date du 26 juillet 2017. Elle porte sur la maîtrise des textes réglementaires et leur impact. Elle introduit notamment la règle dite du « 2 pour 1 », soit la suppression par les ministères de deux anciens textes réglementaires lors de l'instauration d'un nouveau projet de texte<sup>91</sup>. Cette circulaire part du constat que la maîtrise du flux des textes réglementaires n'a pas produit les résultats escomptés par le passé, l'empilement de normes constituant notamment un frein à la compétitivité des entreprises, et complexifiant l'administration des collectivités territoriales ainsi que le fonctionnement des services déconcentrés et la vie quotidienne des citoyennes et des citoyens. C'est pourquoi, en complément de la règle du « 2 pour 1 », la circulaire prévoit qu'« en cas d'impossibilité avérée », il convient *a minima* de procéder à « la simplification d'au moins deux normes existantes ». Le texte fait également référence à la future réforme constitutionnelle,

---

<sup>90</sup> Le test ATE (Administration territoriale de l'État) découle de la décision n°11 du CIMAP du 21 avril 2013 : « Les conséquences sur les services déconcentrés des textes législatifs et réglementaires intéressants les missions ou l'organisation de services déconcentrés, au niveau régional comme départemental, feront désormais l'objet d'une étude d'impact préalable sur le modèle du « test PME », un « test ATE » sera réalisé sur les instructions et circulaires à destination de ces services ».

<sup>91</sup> Audition de Marie-Christine Armaignac du 13 février 2018, chef de mission du contrôle général–Responsable de la Mission simplification et évaluation au Contrôle général économique et financier (CGEfi).

actuellement en cours de discussion, qui pourrait confier au Parlement le soin de définir les modalités d'un meilleur encadrement de la production législative.

Lors de son audition, Marie-Noëlle Lienemann a émis des doutes quant à l'efficacité de cette mesure en considérant, par exemple, que la suppression de deux normes de faible envergure pour compenser l'édiction d'une norme ayant un large champ d'application, ne satisferait pas à l'objectif de maîtrise normative. Il lui paraît donc plus efficace de recourir à une évaluation régulière des normes existantes pour les adapter aux évolutions de leur champ d'application. Lors de son audition, Alain Lambert<sup>92</sup> a d'ailleurs qualifié ce dispositif de « gadget », estimant notamment qu'il n'est pas assez ambitieux au regard du poids des normes existantes.

Le second objectif poursuivi par cette circulaire porte sur l'amélioration des méthodes de mesure de l'impact de la réglementation afin de ne pas aboutir, in fine, à des contraintes excessives. Pour y parvenir, les départements ministériels devront mieux chiffrer les impacts. Ce chiffrage réalisé *via* les fiches d'impact sera centralisé par le SGG afin qu'il puisse estimer semestriellement l'évolution des charges et économies induites par la production réglementaire.

Dans le cadre de la lutte contre toute forme de discrimination à l'occasion de la préparation des projets de textes législatifs ou réglementaires, trois autres circulaires ont été adoptées, à partir de 2012, pour intégrer aux études d'impact les enjeux liés :

- aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- au handicap ;
- à la jeunesse.

### 2.1. Depuis 2012, deux circulaires prennent en compte les enjeux liés à l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi que le handicap

#### (a) Une attention particulière doit être portée aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes

La circulaire du 23 août 2012 relative à la prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires de leur impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes prévoit que pour les projets de loi, la dimension des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes doit être systématiquement prise en compte dans les travaux d'évaluation préalable : « *l'étude d'impact qui accompagne ces textes en traitera, à chaque fois qu'il y aura lieu, selon une approche enrichie* ». L'analyse conduite au stade de la préparation d'un projet de loi doit ainsi avoir pour objet, d'une part, de s'assurer que les dispositions envisagées ne portent pas atteinte aux droits des femmes, ni n'aggravent les inégalités entre les femmes et les hommes et, d'autre part, de s'interroger sur l'opportunité de prévoir des

---

<sup>92</sup> Audition du 22 mai 2018 de M. Alain Lambert, Président du CNEN.

dispositions spécifiques de nature à mieux garantir les droits des femmes ou à réduire des inégalités existantes entre les femmes et les hommes.

L'étude d'impact doit porter sur les effets directs et indirects permettant d'envisager des mesures compensatoires ou des dispositions spécifiques en cas d'effet négatif sur les droits des femmes ou sur la réduction des inégalités entre les femmes et les hommes. Un memento entièrement dédié à cet enjeu est disponible sur *Extraqual*<sup>93</sup>.

La plupart du temps, seuls les effets directs sont pris en compte dans les études d'impact<sup>94</sup>. Pour améliorer la qualité de ces dernières, le service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE) a élaboré un guide méthodologique et peut apporter son expertise auprès des services administratifs qui accompagnent le ou les ministère(s) porteur(s) du projet de loi. Il propose également des formations aux rédacteurs et rédactrices des études d'impact. Autre constat, le manque de données statistiques « genrées » constitue une réelle limite pour pouvoir réaliser des études d'impact complètes.

### *(b) La prise en compte des personnes en situation de handicap*

La circulaire n° 5602/SG du 4 septembre 2012 relative à la prise en compte des personnes en situation de handicap doit se traduire dans l'étude d'impact, selon l'objet du projet de loi, par l'évaluation des conséquences dans divers domaines : scolarité, formation, etc. ; emploi, travail adapté, etc. ; accès aux transports, logements, etc. ; ressources ; citoyenneté ; participation à la vie sociale ; recherche et innovation ; accès aux soins de santé ; etc. Cette évaluation est réalisée sur la base de la fiche « diagnostic-handicap » établie par le ou les hauts fonctionnaires ministériels en charge du handicap pour chaque projet de loi, cette fiche ayant vocation à nourrir l'étude d'impact. Dans l'hypothèse où le texte ne comporterait pas de dispositions spécifiques à ce titre, ce choix sera explicité dans l'étude d'impact car le principe est que « la prise en compte du handicap [doit avoir lieu] dans l'ensemble des politiques publiques ».

## 2.2. Depuis 2016, une circulaire prévoit d'évaluer l'impact d'un projet de loi sur la jeunesse

La circulaire du 2 mai 2016 relative à l'évaluation de l'impact sur la jeunesse des projets de lois et textes réglementaires prévoit que l'évaluation préalable intègre systématiquement « les enjeux fondamentaux que représentent l'égalité entre tous les jeunes, la justice intergénérationnelle et la non-discrimination dans l'accès aux droits et aux services publics ». Il est également prévu que cette analyse intègre une dimension prospective car les dispositions prises ont des effets non seulement pour la jeunesse d'aujourd'hui mais également pour celle de demain.

---

<sup>93</sup> *Extraqual* : l'extranet de la qualité et de la simplification du droit. À l'initiative du Secrétaire général du Gouvernement (SGG), de son directeur, et en particulier du service de la législation et de la qualité du droit (SLQD), un espace interministériel de partage d'informations, *Extraqual*, a été ouvert sur le réseau Ader/Sigma à destination de toutes les administrations centrales, des juridictions suprêmes et des assemblées.

<sup>94</sup> Audition d'Hélène Furnon-Petrescu, cheffe du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes à la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), le 22 mai 2018 devant la DPEPP du Cese.

### 3. Objectifs et portée de l'évaluation préalable

L'évaluation préalable des impacts d'un projet de loi poursuit principalement trois objectifs :

- améliorer la qualité des projets de loi en vérifiant notamment sa nécessité ;
- éclairer le Parlement sur la portée des réformes soumises par le Gouvernement ;
- fournir un outil d'aide à la décision politique.

Pour ce faire, l'étude d'impact doit comprendre différents éléments prévus par l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009, sachant qu'en fonction de la nature des projets de loi, les éléments exigés diffèrent. Un *memento* relatif à l'élaboration des études d'impact est disponible sur *Extraqual* ainsi qu'un mode d'emploi mis à jour en novembre 2017.

#### 3.1. Pour les projets de loi ordinaire : les informations attendues sont les plus larges

En général, l'étude d'impact accompagnant un projet de loi ordinaire prend la forme d'un document unique même si certaines souplesses sont admises : plusieurs documents peuvent couvrir des volets distincts du projet de loi ; un seul document d'étude d'impact peut être utilisé pour plusieurs projets de loi déposés simultanément ; un rapport d'évaluation ou d'inspection préexistant présentant l'essentiel de la matière peut servir de base à condition, toutefois, que l'étude d'impact en fasse une synthèse et le complète le cas échéant.

Le guide de légistique précité précise que l'énumération détaillée par l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 des informations attendues marque une progression de l'analyse, dont le format et le degré d'approfondissement peuvent être assez variables selon les projets de loi : l'étude d'impact doit être proportionnée à l'importance de la réforme envisagée, à la difficulté de la matière et à l'importance de ses impacts pour les particuliers ou les entreprises notamment. Elle doit déterminer avec précision les effets prévisibles, significatifs, directs et indirects d'un projet de loi. L'incertitude de certaines analyses doit être exposée de façon aussi explicite que possible en ayant recours, par exemple, à la méthode des scénarios<sup>95</sup>. Enfin elle doit évaluer l'ampleur des effets recherchés par le projet de loi ainsi que les effets induits voire indésirables à terme.

Lors de son audition, Olivier Pluen a fourni quelques exemples d'études d'impact dont la qualité et le degré de précision sont variables. Ainsi, les études d'impact accompagnant les projets de loi relatifs à l'orientation et à la réussite des étudiantes et des étudiants, et celui renforçant la sécurité interne et la lutte contre le terrorisme, apparaissent comme suffisamment précises au regard de leur objet : non seulement il y a un examen article par article mais pour chacun, les différentes exigences de

---

<sup>95</sup> Méthode des scénarios : cette méthode s'appuie sur une analyse profonde des facteurs internes et externes du présent et permet d'explorer les futurs possibles de l'environnement d'une organisation en alternatives. Il est essentiel de développer des scénarios cohérents et différents pour couvrir les champs des possibles. La méthode des scénarios est un outil de prospective très puissant parce qu'elle anticipe les changements importants et elle inspire les décideurs et décideuses à développer des stratégies robustes envers différents futurs possibles. - <http://www.scenarios-vision.com/fra/prospective-strategie>.

l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 sont respectées (état des lieux, diagnostic, objectifs poursuivis, nécessité de légiférer, modalités d'application, etc.). *A contrario*, l'étude d'impact accompagnant le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer, semble peu précise : le champ d'application analysé est relativement restreint au regard notamment de l'importance du dispositif pour les territoires ultramarins.

## *(a) Les motifs du recours à une nouvelle législation*

L'analyse de l'impact juridique doit impérativement faire état de la nécessité de recourir à une nouvelle loi et s'assurer que le projet de texte est clair et intelligible, qu'il s'articule bien avec le droit européen notamment, et qu'il détermine les modalités d'application dans le temps et l'espace.

Tout d'abord, il est utile de décrire la situation de fait et les principaux textes qui régissent la matière. L'approche est essentiellement factuelle (à la différence de l'exposé des motifs). Elle peut rappeler l'évolution des textes, et inclure des éléments de comparaison internationale. Les rédacteurs et les rédactrices doivent ensuite établir dans quelle mesure la question à traiter trouve essentiellement sa source dans l'inadaptation des règles en vigueur, tout en s'interrogeant sur l'utilité d'une simplification ou d'une clarification du régime actuel.

Concrètement, les ministères doivent répertorier les normes devenues obsolètes ou qui le deviendraient dans le cadre de la réforme envisagée, vérifier la pertinence des concepts et qualifications juridiques retenues, et envisager les possibilités de codification.

## *(b) Les objectifs de la réforme*

Les objectifs peuvent découler du diagnostic précédemment décrit mais il est indispensable de l'énoncer explicitement pour :

- améliorer l'homogénéité du texte et sa bonne compréhension ;
- introduire la discussion des options et sous options.

## *(c) La comparaison des options*

Cette partie permet de présenter et justifier les choix opérés par le Gouvernement dans le projet de loi en énonçant les options envisageables en première analyse. Il est ensuite nécessaire de procéder à l'examen des sous options, en allant du général au particulier pour atteindre les modalités de mise en œuvre du dispositif.

L'étude d'impact doit aussi recenser les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles consistant à rechercher systématiquement des alternatives à la norme juridique (des dispositifs incitatifs, conventionnels ou librement consentis).

La discussion des options doit permettre également de vérifier la conformité du projet de loi aux principes et règles supérieurs (constitutionnels, internationaux, européens) ainsi qu'aux conséquences indirectes que la modification législative envisagée est susceptible d'emporter sur d'autres pans du droit.

#### (d) Les consultations

L'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 prévoit que l'étude d'impact expose avec précision « *les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État* », tout en mentionnant s'il y a lieu « *les suites données par le Gouvernement à l'avis du Cese*<sup>96</sup> ».

Cette obligation ne se limite pas à une simple liste des avis rendus mais s'étend, *a contrario*, à l'ensemble des consultations opérées auprès des parties prenantes (élues et élus, citoyennes et citoyens, etc.), même à titre facultatif. L'étude d'impact doit présenter l'essentiel des observations émises et préciser, le cas échéant, les réponses apportées par le Gouvernement.

#### (e) Les modalités d'application

La qualité d'une étude d'impact dépendra, en outre, des conditions d'application qui seront réunies pour informer les administrations et les publics concernés, mener à bien les adaptations nécessaires en termes d'organisation des services ou pour définir de nouvelles procédures, déployer notamment des moyens informatiques adaptés.

Pour une bonne mise en œuvre de la loi, il est nécessaire de prendre, dans les meilleurs délais, les mesures d'application réglementaires. Pour ce faire, la loi organique du 15 avril 2009 impose de produire la liste prévisionnelle de ces textes. À ce titre, le guide de légistique invite le législateur à anticiper en identifiant le ou les services qui auront en charge leur préparation, ainsi que les consultations ou les autres étapes procédurales préalables à prendre en compte dans le calendrier d'application de la loi.

Au cours de son audition, David Sarthou a utilisé l'expression « temps masqué » pour évoquer cette notion de travail anticipé par l'administration pour préparer, en amont, les décrets d'application. En effet, lors de la préparation d'un projet de loi, les administrations concernées commencent dès le début du processus législatif à préparer les projets de textes d'application afin notamment de respecter un délai théorique de 6 mois auquel le Gouvernement souhaite idéalement se tenir. Dans la pratique, ce délai paraît relativement court en raison de la procédure à suivre : réalisation des consultations obligatoires et facultatives (Conseil d'État, Cese, divers organismes consultatifs), durée des travaux en commission, navettes parlementaires, etc. Pour autant, respecter un délai raisonnable est possible, comme l'explique David Sarthou en se référant aux cinq ordonnances du 22 septembre 2017 réformant le Code du travail : les 26 décrets d'application ont tous été publiés au Journal officiel entre le 25 septembre et le 29 décembre 2017. Pour y parvenir, la Direction générale du travail avait préparé l'ensemble des textes d'application en amont, tout en « pariant que le législateur ne modifiera pas trop l'économie des ordonnances ».

Un tel exercice nécessite également de bien articuler les études d'impact accompagnant les projets de loi et les fiches d'impact des décrets d'application dont la réalisation s'avère, selon David Sarthou, « *bien plus formaliste pour offrir une vision*

---

<sup>96</sup> Article 3 de la loi organique du 28 juin 2010 relative au Cese.

assez claire des moyens que la mise en œuvre du décret suppose auprès des administrations et des impacts que ce décret pourrait avoir sur les entreprises, les collectivités territoriales et/ou les particuliers. Cela permet de faire le lien avec l'étude préalable des lois ».

L'élaboration de l'étude d'impact permet, par ailleurs, d'examiner en détail les conditions d'application dans le temps de la loi qui peut faire l'objet :

- d'une entrée en vigueur différée pour permettre aux entreprises ou aux particuliers d'adapter leurs choix en temps utile et bénéficier d'une prévisibilité suffisante ;
- de dispositions transitoires pour garantir la sécurité juridique des situations constituées ou des procédures en cours.

### 3.2. La prise en compte des conséquences liées au développement durable, et des coûts et bénéfices financiers attendus pour la société

L'étude d'impact doit faire apparaître les effets attendus des projets de loi sur l'organisation, les emplois et les finances des administrations publiques, ainsi que sur la société, l'environnement et l'économie à court, moyen et long termes. Pour ce faire, le ou les ministères porteurs du projet de loi ont recours à une analyse d'impact relativement large puisqu'elle porte sur les :

- conséquences économiques, financières, sociales et environnementales de la réforme ;
- coûts et bénéfices attendus pour chaque catégorie d'administrations publiques, et de personnes physiques ou morales intéressées ;
- conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public.

Le Gouvernement doit donc expliciter la méthode de calcul retenue pour procéder à ce chiffrage chaque fois que c'est envisageable (bénéfices escomptés de la réforme ; répercussions directes, indirectes et/ou incertaines ; etc.), cette approche nécessitant de recourir à plusieurs sources d'expertise complémentaires.

En aval, l'article 145-7 du règlement de l'Assemblée nationale prévoit la présentation d'un rapport d'évaluation faisant « *état des conséquences juridiques, économiques, financières, sociales et environnementales* » produites par la loi, en prenant en compte les critères d'évaluation éventuellement définis par l'étude d'impact. Ces rapports d'évaluation ex post - rédigés conjointement par un député ou une députée de la majorité et de l'opposition, et censés être produits dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur d'une loi - n'ont à ce jour jamais été publiés.

#### (a) L'impact économique

Cet impact doit faire apparaître les éventuelles conséquences macro-économiques des mesures envisagées en intégrant leurs incidences en termes de croissance économique et de compétitivité : excédent ou déficit de la balance commerciale, impact sur le niveau de PIB, conséquences sur l'inflation, etc.

Cette analyse porte aussi sur les incidences micro-économiques prévisibles des options envisagées ainsi que l'effet de la réforme du point de vue des charges pesant

sur les entreprises, les personnes publiques et les particuliers. À cette fin, la prise en compte d'un territoire particulier, à l'instar des territoires ultramarins, peut être envisagée en consultant notamment les assemblées locales lors de l'élaboration de l'étude d'impact.

Cette approche doit aussi permettre d'identifier si le projet de loi impose de nouvelles obligations aux entreprises (en fonction de leur taille ou secteur), favorise ou restreint l'investissement, fait porter un poids disproportionné aux TPE/PME.

*(b) L'impact sur les administrations et les finances publiques*

L'étude d'impact doit permettre de déterminer la charge administrative induite, supplémentaire ou supprimée par le projet de loi, ainsi que la création ou non de formalités administratives nouvelles. Elle doit également évaluer les incidences financières sur les administrations publiques (État, établissements publics, collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale).

Le guide méthodologique du SGG précise ainsi que l'impact sur les finances publiques vise à estimer :

- les coûts ou économies induits par les mesures nouvelles, que ce soit en crédits ou en emplois ;
- les augmentations ou réductions de recettes attendues par la réforme ;
- le cas échéant, les modalités de financement des dépenses nouvelles induites par la réforme.

Concernant les conséquences sur l'emploi public, l'étude d'impact doit mesurer les effets du projet de loi en termes de création/suppression/transformation d'emplois, de masse salariale ou de réforme statutaire.

L'article 8 du décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration s'intéresse aux services déconcentrés de l'État dans le cadre des études d'impact accompagnant des projets de loi ayant des incidences sur les missions ou l'organisation desdits services. L'étude doit donc vérifier les coûts et bénéfices attendus, en particulier l'adéquation entre les objectifs poursuivis, et les contraintes et moyens de ces services.

Une attention semblable doit être portée aux impacts financiers directs ou indirects qu'une réforme peut faire peser sur les collectivités territoriales et plus particulièrement :

- dans leur nature et le mode de financement assuré ;
- dans leurs domaines de compétence ;
- sur leurs emplois et l'éventuel impact statutaire de leurs fonctionnaires territoriales et territoriaux ;
- sur la mise en œuvre de leurs politiques publiques.



## (c) L'impact social

Dans ce cadre, l'étude d'impact évalue les effets des dispositions du projet de loi sur tout ou partie des champs suivants : emploi, relations individuelles et collectives du travail, conditions de travail, fonctionnement du marché du travail. Cette évaluation s'étend également aux effets des dispositions envisagées sur l'intégration sociale ; l'accès au marché du travail ; la réduction des inégalités sociales et de revenus ; l'intégration des séniors ; la prise en compte de l'égalité femmes-hommes, des personnes en situation de handicap ; de la jeunesse ; etc.

Cette approche permet, en outre, de déterminer si le projet de loi est de nature à créer des droits nouveaux ou à en faciliter l'exercice, à imposer des obligations nouvelles, à faire supporter de nouveaux coûts, renforcer l'information ou la protection des consommateurs et des consommatrices. Cette identification des effets peut être étendue à la prévalence des maladies, la réduction des risques sanitaires, la modification des comportements, la nature et la qualité de l'offre de soins.

## (d) L'impact environnemental

Sur le plan environnemental, l'évaluation préalable fera notamment apparaître le coût des mesures envisagées pour le climat et la biodiversité, y compris lorsque c'est possible leur « coût carbone ».

Une première analyse vise donc à estimer globalement les dispositions du projet de loi qui pourraient présenter un impact environnemental en répondant principalement aux trois questions suivantes : est-ce que les mesures du projet de loi auront une incidence sur les territoires ? Une incidence sur la mobilité des personnes ou des marchandises ? Une incidence sur le niveau de production des entreprises des secteurs primaire ou secondaire ?

En cas de réponse positive, une analyse plus approfondie sera effectuée dans un deuxième temps afin de savoir si le projet de loi :

- favorise les modes de production et de consommation durables ;
- touche les prix relatifs entre les produits « éco-compatibles » et les autres ;
- affecte le niveau de pollution des entreprises par le biais de modification de leurs modes de production ;
- a des effets sur la santé, le cadre de vie.

Le SGG dans son document intitulé *Lignes directrice pour l'élaboration des études d'impact* renvoie au site extranet de l'évaluation préalable « *Extraqual* » ainsi qu'au guide méthodologique de l'évaluation environnementale pour plus de précisions.

## (e) L'exactitude scientifique des champs de l'évaluation ex ante des études d'impact

Comme le précise le guide de légistique, lors de l'analyse des impacts des dispositions envisagées « *une parfaite exactitude scientifique n'est pas toujours possible dans tous les champs de l'évaluation* », ainsi pour certains d'entre eux, seule une appréciation qualitative sera portée, faute d'éléments statistiques disponibles ou de l'incertitude pesant sur les effets induits.

Ce constat est confirmé par Laurent Grandguillaume au cours de son audition<sup>97</sup>. Lorsqu'il était député, il a constaté l'incomplétude de certaines études d'impact ainsi que l'absence de moyens mis à disposition du Parlement pour obtenir des éléments d'appréciation supplémentaires auprès des organismes publics. En revanche, lorsqu'il a effectué différentes missions mandatées par le Gouvernement, les moyens mis à sa disposition, en particulier l'appui technique des corps d'inspection des administrations concernées, lui ont permis d'obtenir la plupart des données utiles pour analyser finement les impacts possibles de la réforme envisagée.

En cas d'inexactitude, l'étude d'impact offre la possibilité de mentionner la nature précise des difficultés rencontrées. Les porteurs et les porteuses de l'étude peuvent tenter d'y pallier en s'appuyant sur des données aussi factuelles que possible liées à des exemples de « bonnes pratiques », des retours d'expérimentation, des analogies avec des situations comparables, etc.

### 3.3. Les cas particuliers de certaines dispositions ou catégories de projets de loi

#### *(a) Les dispositions des projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale*

L'évaluation préalable des dispositions des lois de finances prend la forme d'un document budgétaire figurant en annexe des projets de loi initiale et rectificative conformément aux articles 51 et 53 de la Lolf.

En raison de la diversité des dispositions contenues, la formule des fiches d'impact est retenue et s'attache à un groupe d'articles connexes ou à un seul article. Si le projet de loi comporte une réforme budgétaire ou fiscale d'ensemble, son évaluation préalable se fait sous la forme d'un seul document ou d'un chapitre distinct comme pour un projet de loi autonome.

Les mêmes règles s'appliquent aux projets de loi de financement de la sécurité sociale.

#### *(b) Les dispositions des projets de loi de programmation (autres que de finances publiques)*

Ces lois qui déterminent les objectifs de l'action de l'État sont dispensées de l'obligation d'évaluation préalable, ce qui n'exclut pas la possibilité de réaliser une étude d'impact dans la même forme que pour des dispositions normatives. En l'espèce, elle ferait apparaître la justification, même sommaire, des choix opérés compte tenu des dispositions existantes, l'articulation avec le droit européen, l'analyse des impacts notamment en termes d'emplois publics, les consultations menées à bien, etc.

Si des projets de loi de programmation comportent aussi des dispositions normatives, celles-ci font l'objet d'une évaluation préalable qui répond aux exigences de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009.

---

<sup>97</sup> Audition le 27 mars 2018 de Laurent Grandguillaume, Président de l'association « Territoires zéro chômeur de longue durée », ancien député et vice-président de la fondation Travailler autrement.

## *(c) Les dispositions de transposition d'une directive de l'Union européenne ou visant à l'application d'un règlement européen*

Les évaluations préalables menées dans ce cadre présentent des particularités car leur contenu est essentiellement déterminé par la teneur des actes européens. La circulaire du Premier ministre du 27 septembre 2004 relative à la transposition en droit interne des directives et décisions-cadres de l'UE prévoit l'élaboration, dès le stade de la négociation du texte européen, d'une analyse d'impact.

Suite à la publication d'une directive européenne, l'étude d'impact des mesures de transposition doit fournir une démonstration précise de la nécessité et de la pertinence juridique de ces dispositions : analyse sur l'incompatibilité ou non du droit interne avec les objectifs européens, marges de manœuvre laissées aux États membres pour atteindre ces objectifs, etc.

La mise en œuvre des règlements européens ne nécessite que des mesures d'ajustement technique pour permettre leur pleine application et parfois des mesures d'abrogation de dispositions antérieures contraires. L'étude d'impact établira alors la nécessité de ces adaptations au regard des dispositions d'effet direct du règlement européen.

## *(d) Les projets de loi tendant à autoriser la ratification ou l'approbation d'une convention internationale*

Si une évaluation préalable doit être produite dès le stade de l'ouverture de la négociation d'une convention internationale, l'article 11 de la loi organique du 15 avril 2009 prévoit un contenu spécifique pour l'étude d'impact qui :

- dresse un état des lieux ;
- précise les objectifs poursuivis par le traité ou l'accord international ;
- estime les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales ;
- analyse ses effets sur l'ordre juridique français ;
- présente l'historique des négociations, l'état des signatures et ratifications, les réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France.

## **C - Rôle et articulation des contributeurs et contributrices dans la production et le contrôle des études d'impact**

Les études d'impact sont élaborées par le ministère porteur du projet de loi. Il bénéficie pour ce faire de l'appui méthodologique du SGG et si besoin, de l'expertise technique de certaines administrations étatiques. Pour toute nouvelle norme applicable aux collectivités territoriales, le CNEN est consulté sur l'impact financier et technique des projets de textes (de nature législative ou réglementaire). Quant au Conseil d'État, il vérifie la complétude et la qualité des études d'impact avant que le projet de loi, qu'elles accompagnent, ne soit présenté au conseil des ministres puis

transmis au Parlement. Le Conseil constitutionnel peut intervenir avant l'examen effectif du projet de loi et de son étude d'impact par le Parlement ou dans le cadre du contrôle de Constitutionnalité de la loi, son niveau d'exigence se révélant modeste sur le fond.

## 1. Le rôle des ministères porteurs des projets de loi et du SGG

Le ministère porteur du projet de loi élabore le premier jet de l'étude d'impact. Il est à même d'apprécier si le concours d'un autre ou de plusieurs ministères et/ou administrations devrait être sollicité.

Le SGG *via* son département de la qualité du droit apporte son soutien méthodologique et se charge de la validation de l'étude d'impact par le cabinet du Premier ministre. Il met aussi à disposition des ministères, un espace dédié à la méthodologie sur son extranet (*Extraqual*), ainsi que divers documents contenant des lignes directrices. De même, il a élaboré avec le Conseil d'État un guide de légistique, régulièrement actualisé, traitant ce sujet qui mentionne en particulier les différentes modalités de production d'une étude d'impact en décrivant les étapes qui se succèdent entre la phase d'élaboration initiale et la version définitive présentée en Conseil des ministres.

La première phase d'élaboration débute donc par l'organisation d'une réunion de cadrage par le service de la législation et de la qualité du droit du SGG, à la demande du ministère porteur du projet de loi envisagé. Cette réunion permet de désigner un coordonnateur ou une coordonnatrice de l'étude d'impact, et de définir son projet de trame, la nature des contributions ministérielles à solliciter, la fixation du calendrier d'élaboration ainsi que le nombre de consultations à prévoir.

A l'issue de cette réunion, le ministère porteur rédige une première version de l'étude d'impact en lien, le cas échéant, avec les autres ministères directement intéressés. Si des mesures d'adaptation au droit européen sont nécessaires, le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) peut apporter son expertise technique. Le SGG peut, en complément de son appui méthodologique, mobiliser des ressources extérieures en cas de besoin, auprès notamment du Contrôle général économique et financier (CGefi), du SDFE, du conseil de simplification des entreprises, etc.

Cette version initiale est ensuite adressée au SGG afin qu'il puisse vérifier que les exigences mentionnées par la loi organique du 15 avril 2009 sont bien respectées, sachant qu'il peut inviter le ministère porteur du projet de loi à compléter ou modifier le document ou la présentation de certains développements. Le projet est ensuite communiqué pour observations aux autres ministères concernés par le coordonnateur ou la coordonnatrice. Cette étape permet, entre autres, d'identifier d'éventuelles réserves ou des écarts de chiffrage, de collecter les compléments attendus et de s'assurer que les éléments de diagnostic, les options possibles et l'évaluation des incidences de la réforme recueillent un consensus suffisant. En cas de désaccord, le ou les ministère(s) concerné(s) peuvent proposer une rédaction alternative accompagnée d'un argumentaire détaillé. Cette phase interservices intervient avant les premières réunions interministérielles sur le projet de loi afin d'éclairer au mieux les débats et de se concentrer sur des considérations plus politiques que techniques.

Le système S.O.L.O.N (Système d'Organisation en Ligne des Opérations Normatives) a été déployé au printemps 2007 à l'échelle interministérielle sous la responsabilité du Secrétariat général du Gouvernement pour accompagner les phases précédemment décrites. Dématérialisant le parcours des textes publiés au Journal officiel de la République française (édition « Lois et décrets ») entre les ministères, le Conseil d'État et le Secrétariat général du Gouvernement, il a notamment pour avantage de permettre un meilleur suivi du travail gouvernemental, en garantissant la traçabilité des différents états successifs des projets de textes jusqu'à leur publication au Journal officiel. Selon Alain Lambert<sup>98</sup>, cet outil facilite l'intervention de tous les ministères qui souhaitent ajouter diverses dispositions à un projet de loi en cours d'élaboration, entraînant *de facto* un accroissement du volume du projet de texte.

Le contenu de l'étude d'impact est ensuite complété ou ajusté par le ministère porteur conformément aux arbitrages rendus par le Premier ministre sur le contenu du projet de loi. Un contrôle de conformité du contenu de l'étude d'impact est alors exercé par le SGG au regard des exigences organiques, avant la transmission du document au Conseil d'État. Si l'étude d'impact reste insuffisante, le cabinet du Premier ministre peut conjointement avec le SGG, surseoir à cette transmission qui ne peut être postérieure à celle du projet de loi lui-même (article 8 de la loi organique du 15 avril 2009).

Au regard de cette procédure, Bertrand-Léo Combrade estime que l'obligation d'étude d'impact exerce désormais une double influence sur le travail gouvernemental :

- en améliorant la concertation interministérielle puisque le ministre principalement porteur du projet de loi et donc responsable de l'étude d'impact doit prendre l'attache des autres ministères concernés afin de compléter la version initiale du document ;
- en constituant pour le cabinet du Premier ministre, un moyen d'information qui lui permet d'arbitrer les désaccords entre ministères en meilleure connaissance de cause. En cela, la loi organique du 15 avril 2009 – sans pour autant avoir été conçue dans cette optique – apporte un concours à l'exercice par le Premier ministre, de ses fonctions de chef du Gouvernement prévues par l'article 21 de la Constitution.

---

<sup>98</sup> Audition du 22 mai 2018 devant la DPEPP.

## 2. L'expertise technique des administrations évaluant l'impact des projets de textes législatifs et réglementaires dans les domaines de l'égalité femmes-hommes, du handicap et de la jeunesse

### (a) *Le Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE)*

La circulaire du 23 août 2012 relative à la prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires, de leur impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes, poursuit trois objectifs principaux :

- contribuer à l'égalité réelle et à l'approche intégrée de l'égalité ;
- développer l'évaluation des politiques publiques en prenant en compte son impact sexué et s'interroger systématiquement sur l'impact d'une mesure ;
- s'assurer de la bonne information de la représentation nationale avant le vote.

Suite à cette circulaire, les lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact diffusées par le Secrétariat général du Gouvernement ont été complétées dans cette perspective. Une grille d'analyse est également proposée et sera enrichie au fur et à mesure des résultats obtenus par les travaux méthodologiques complémentaires, menés à l'initiative du ministère des droits des femmes, associant les expertes et les experts et les organismes de recherche compétents en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

A ce titre, le SDFE intervient en tant qu'expert du sujet auprès des ministères porteurs des projets de loi. L'objectif est de les accompagner lors de la rédaction des études d'impact afin qu'elles intègrent les effets directs et indirects des dispositions législatives envisagées sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

Les hautes et hauts fonctionnaires à l'égalité des droits, et celles et ceux chargés de la qualité de la réglementation désignés dans chaque ministère sont aussi pleinement mobilisés dans cette démarche de prise en compte systématique des enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes au stade de l'évaluation préalable des projets de loi. Ces services bénéficieront à cet effet du soutien des administrations statistiques les plus concernées, qui sont réunies régulièrement à l'initiative de la ou du ministre dans le cadre d'un groupe de travail ad hoc.

Lors de son audition, Marie-Hélène Furnon-Petrescu<sup>99</sup> a fait référence au tableau présenté en annexe 5 qui permet de récapituler le circuit théorique suivi par les études d'impact pour intégrer la dimension « égalité femmes/hommes », tableau complété par un graphique synthétique portant sur l'analyse des effets directs et indirects des projets de loi sur ce thème, (cf. annexe 6).

### (b) *Le Contrôle Général économique et financier (CGefi)*

---

<sup>99</sup> Audition du 22 mai 2018 devant la DPEPP de Marie-Hélène Furnon-Petrescu, cheffe du service du SDFE.

En 2012, le CGefi a créé une Mission simplification et évaluation dans le cadre d'une convention passée avec le SGG afin d'enrichir l'élaboration des documents d'impact. En effet, le SGG cherchait un corps interministériel doté d'une culture économique et financière suffisamment étendue pour apporter une aide méthodologique destinée à mieux quantifier les impacts économiques des dispositions contenues dans un projet de texte. Cette aide peut être sollicitée *via* le SGG par tous les ministères porteurs d'un projet de décret accompagné obligatoirement d'une fiche d'impact.

Lors de son audition, Marie-Christine Armaignac<sup>100</sup> a précisé qu'en complément de cette mission d'appui méthodologique, le CGefi a développé une offre de formation interministérielle pour acculturer d'un point de vue économique et financier, les rédacteurs et les rédactrices de textes normatifs au sein des différents ministères. Cette formation est proposée par l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) et peut également être directement fournie auprès d'un ministère demandeur. Chaque année, environ une centaine de rédacteurs et de rédactrices sont ainsi formés pour mieux évaluer l'impact économique des textes qu'ils et elles sont amenés à rédiger.

Cette diffusion de la culture économique en direction des rédacteurs et des rédactrices contribue à améliorer l'efficacité des dépenses publiques et à atteindre les objectifs de simplification administrative : en effet, selon Marie-Christine Armaignac, elle permet d'améliorer la complétude de l'évaluation préalable des projets de texte grâce notamment à une quantification économique des impacts plus rigoureuse et réaliste.

### *(c) Le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH)*

Créé par la loi du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées, le CNCPH est une instance consultative et de conseils chargée d'assurer la participation des personnes handicapées à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques les concernant. Il relève du ministère en charge des personnes handicapées.

Ce Conseil peut être saisi pour avis de tout texte ayant des incidences sur la vie des personnes handicapées. Il peut aussi s'autosaisir sur toute question concernant la politique du handicap. La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a prévu qu'il soit saisi de tous les projets de textes réglementaires pris en application de cette dernière. Elle lui a également confié une mission d'évaluation de la situation des personnes handicapées et de propositions d'actions au Parlement et au Gouvernement.

En outre, depuis la circulaire du Premier ministre du 4 septembre 2012, il est prévu que chaque projet de loi prenne en compte la problématique du handicap dans ses dispositions. L'ensemble des départements ministériels est convié à intégrer la question du handicap dans la mise en œuvre des politiques publiques qu'ils conduisent. Pour ce faire, les administrations ont pris l'habitude de consulter le

---

<sup>100</sup> Audition du 13 février 2018 devant la DPEPP de Marie-Christine Armaignac, chef de mission du Contrôle général – Responsable de la Mission simplification et évaluation.

CNCPH dès lors qu'un texte juridique est susceptible d'intéresser la politique du handicap y compris lors de la rédaction de l'étude d'impact qui accompagne un projet de loi.

*(d) L'appui et l'expertise des services du ministère chargé de la jeunesse*

La circulaire du Premier ministre du 2 mai 2016, introduit l'évaluation systématique de l'impact des projets de lois et de textes réglementaires sur la jeunesse.

Adossée à chaque projet de texte, cette évaluation permet d'anticiper les conséquences des mesures pour la situation des jeunes, immédiatement et dans l'avenir. Si le texte crée des inégalités pénalisant les jeunes générations d'aujourd'hui ou de demain, des mécanismes compensateurs devront être envisagés.

Pour faciliter la démarche, un memento sur la mise en œuvre de la « clause d'impact jeunesse » a été mis en ligne en mai 2016. Destiné aux administrations centrales, il se veut être un document pédagogique et pratique pour décliner concrètement l'évaluation de l'impact sur la jeunesse dans la production des textes. Il facilite ainsi le travail de tous les acteurs et de toutes les actrices, administrations porteuses des projets de textes, Secrétariat général du Gouvernement et instances de concertation.

Il propose une méthode d'analyse et vise à accompagner les services dans la rédaction des études d'impact et des fiches d'impact accompagnant respectivement leurs projets de loi ou leurs projets de textes réglementaires.

La mise en place de cette évaluation d'impact spécifique sur les jeunes doit permettre un pilotage plus adapté et un suivi régulier des politiques mises en place par l'État. À cet effet, chaque année, le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse<sup>101</sup> présente au Gouvernement un rapport d'activité retraçant en particulier ses observations sur l'évaluation des impacts des projets de textes législatifs ou réglementaires sur la jeunesse.

Par ailleurs, pour permettre aux citoyennes et citoyens de prendre connaissance des éléments d'évaluation d'impacts « jeunesse », en complément du site Légifrance, le Gouvernement publiera sur le site jeunes.gouv.fr, les études d'impact des projets de loi et les fiches d'impact des textes réglementaires dès lors que les jeunes en seront le public visé.

Si en 2016 la clause d'impact jeunesse a été mise en œuvre pour deux projets de loi et quatorze projets de décret, en 2017 le ministère en charge de la jeunesse n'a été saisi sur aucun texte législatif ou réglementaire, et n'a été convié à aucune réunion de cadrage jusqu'en novembre 2017 par le SGG. Selon ce dernier, cette situation s'explique en raison d'une forte accélération de la production normative dans des délais contraints. Depuis, la Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEVVA) a été sollicitée sur quatre projets de loi et trois projets de

---

<sup>101</sup> Le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse a été installé le 26 janvier 2017. Sa mission : contribuer à la coordination et à l'évaluation des politiques publiques relatives à « la jeunesse de 16 à 30 ans, à l'éducation populaire et au dialogue entre les acteurs concernés par ces politiques ». Il peut être consulté sur les projets de loi et de textes réglementaires, et adresser des propositions et des idées en vue d'améliorer la situation des jeunes en France.



décret, ce qui laisse présager, selon le ministère en charge de la jeunesse, d'une amélioration tant quantitative que qualitative des études d'impact jeunesse en 2018.

### 3. L'évaluation des impacts techniques et financiers du flux de normes nouvelles applicables aux collectivités territoriales par le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)

La Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) a été remplacée en 2013 par le CNEN<sup>102</sup> créé par la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013. Cette instance est chargée d'émettre un avis sur l'impact financier des mesures réglementaires créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales et leurs établissements, ainsi que sur l'impact technique et financier des propositions de textes communautaires sur les collectivités territoriales et leurs établissements. Le Gouvernement peut également le consulter sur les projets de loi ou d'amendement concernant les collectivités territoriales.

Si son avis est défavorable, le Gouvernement doit transmettre un projet modifié ou un complément d'information en vue d'une seconde délibération.

Dans son rapport public d'activité de 2016, le CNEN constatait que le problème du coût des normes à la charge des collectivités territoriales demeurait d'actualité. Les membres représentant les élus et les élus regrettaient notamment que le coût des différentes réformes engagées, cette année-là, aggravait sensiblement la situation financière des collectivités territoriales.

L'évaluation de ces coûts est établie à partir des fiches d'impact financier renseignées par les ministères porteurs des projets de texte. Depuis la circulaire du 2 mai 2016, une nouvelle fiche d'impact unique pour les collectivités locales, les entreprises et les particuliers a été créée en vue des saisines du SGG-simplification<sup>103</sup> et du CNEN. Ces fiches d'impact sont soumises à l'avis préalable du SGG et peuvent s'avérer pour les collectivités territoriales :

- négatives (= engendrer des coûts) ;
- positives (= générer des économies ou des recettes potentielles) ;
- neutres (= mise en œuvre de la mesure à obligations et coûts constants).

Le rapport d'activité 2016 du CNEN présente une analyse approfondie quant à la répartition de ces coûts par le ministère porteur. Il en ressort d'une part, qu'il n'y a pas de corrélations entre le nombre de textes déposés par ministère et le coût des normes produites et d'autre part, que l'essentiel des coûts supportés par les collectivités territoriales au titre des textes soumis en 2016 procède essentiellement de quatre départements ministériels.

<sup>102</sup> Le Conseil national est composé de 36 membres dont :

- 23 représentent des collectivités territoriales ;
- 4 représentent le Parlement ;
- 9 représentent des administrations compétentes de l'État.

<sup>103</sup> Ce mode de saisine est prévu par le règlement intérieur du CNEN et s'effectue de façon dématérialisée : « le SGG-simplification doit être saisi de façon concomitante du projet de texte à l'adresse suivante : [sgg-impact-reglementaire@pm.gouv.fr](mailto:sgg-impact-reglementaire@pm.gouv.fr) ».

Tout d'abord, le ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer occupe la première place avec plus de 4,6 milliards d'euros dont 4,41 milliards d'euros découlent du seul texte relatif aux obligations de travaux d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire. Le ministère de la fonction publique est le deuxième plus important contributeur avec 1,21 milliards d'euros, suivi du ministère des affaires sociales et de la santé (464,2 millions d'euros) puis le ministère du logement et de l'habitat durable (377,4 millions d'euros).

Cette analyse des coûts des nouvelles normes produites est à mettre en relation avec les effets qualitatifs qui seront générés à terme. Cette approche correspond à l'analyse « coûts-avantages », qui a été précédemment décrite dans l'encadré<sup>1</sup> de cette étude. Elle permet donc de fournir des éléments objectifs sur les effets bruts puis nets d'une nouvelle législation et réglementation pour souligner l'efficacité des normes.

Lors de son audition, Alain Lambert<sup>104</sup> estime qu'une nouvelle culture de la législation est en train d'être promue grâce principalement à une meilleure évaluation de son impact et à la concertation avec leurs destinataires directes et directs. Il a rappelé que le problème de la prolifération des normes est ancien - Montesquieu estimait déjà à son époque « *qu'il existait plus de lois en France que dans le monde entier* » - et que son impact sur l'économie, la stabilité et l'efficacité des règles de droit est considérable. Pour y remédier, il propose notamment d'améliorer la qualité des études d'impact en développant, par exemple, la formation des fonctionnaires à l'évaluation des impacts financiers des normes ex ante mais aussi et surtout ex post. Il souhaite également convaincre les administrations parlementaires de développer le contrôle non pas de l'application des lois mais des effets desdites lois, qui sont parfois à rebours des objectifs recherchés.

#### 4. Le contrôle par le Conseil d'État du respect formel des dispositions de la loi organique du 15 avril 2009 relatives aux études d'impact

Selon les dispositions de l'article 39 al.1 de la Constitution, le Conseil d'État apprécie la conformité de l'étude d'impact aux exigences fixées par la loi organique du 15 avril 2009. À ce titre, le vice-président du Conseil d'État, Jean-Marc Sauvé<sup>105</sup>, estime que le Conseil « *veille à ce que le contenu des études d'impact soit apprécié à l'aune de l'importance et de la complexité des projets soumis* ».

Le Conseil d'État examine donc avec une grande attention l'étude d'impact en tant que destinataire du document qui lui permet de mieux analyser les intentions du Gouvernement et les motifs des choix opérés pour rédiger le projet de loi. De plus, la non-conformité de l'étude aux exigences organiques pourrait également se traduire par un refus d'examiner le projet de loi par la première assemblée parlementaire qui en est saisie.

<sup>104</sup> Audition du 22 mai 2018 devant la DPEPP de Alain Lambert, Président du CNEN.

<sup>105</sup> Lors de son audition du jeudi 22 mai 2014 par la mission d'information sur la simplification législative de l'Assemblée nationale.

C'est pourquoi, le Conseil d'État vérifie la complétude des études en s'assurant notamment qu'elles comportent bien :

- le résultat des consultations préalablement ou concomitamment menées ;
- l'ensemble des éléments nécessaires à l'examen du bien-fondé juridique ;
- les éléments expliquant la méthode de calcul utilisée pour réaliser des projections chiffrées.

Ensuite, le Conseil d'État examine le caractère suffisant des arguments présentés au sein des études d'impact au regard des :

- objectifs de la réforme envisagée ;
- raisons des choix retenus ;
- effets des règles proposées à la fois sur l'ordonnancement juridique, les formalités et procédures administratives ;
- conséquences financières, économiques, sociales et environnementales des nouvelles dispositions.

Le contrôle effectué par le Conseil d'État ne peut toutefois porter sur la pertinence et la cohérence des études d'impact, son positionnement institutionnel ne lui permettant pas d'effectuer un examen qualitatif.

En fonction du degré de gravité des insuffisances relevées, Jean-Marc Sauvé précise que « *le Conseil d'État invite le Gouvernement à procéder à une régularisation adaptée et proportionnée* ». Trois cas de figure peuvent ainsi se présenter et susciter de la part, du Conseil d'État, des observations distinctes.

Ainsi, si l'étude d'impact est pleinement conforme aux exigences organiques, le Conseil d'État peut tout de même estimer qu'elle pourrait être « *utilement complétée avant son dépôt devant le Parlement afin de mieux l'éclairer*<sup>106</sup> ».

Si une étude d'impact est globalement conforme, le Conseil d'État peut indiquer qu'elle devra être complétée « *par des informations de nature à permettre d'apprécier correctement l'incidence de certains aspects du projet de texte examiné*<sup>107</sup> », tout en les précisant.

Si une étude d'impact n'est pas conforme aux exigences précédemment mentionnées, le Conseil d'État indique au Gouvernement la nécessité de procéder à une régularisation avant le dépôt. Le Conseil d'État peut alors rejeter le texte dont il est saisi en raison du caractère totalement lacunaire de l'étude d'impact. Ce cas de figure est rare, il est arrivé notamment en 2009 à propos du projet de loi de ratification d'une ordonnance relative à certaines installations classées pour la protection de l'environnement, qui comportait des dispositions entièrement nouvelles et dépourvues de toute étude d'impact.

---

<sup>106</sup> Rapport public du Conseil d'État 2011.

<sup>107</sup> Ibid.

En fonction de ces observations, les ministères s'attacheront à préciser ou compléter l'étude d'impact en conséquence, avant la présentation du texte en Conseil des ministres. Le guide de légistique précise à ce titre, qu'un soin particulier est apporté à la cohérence entre le contenu de l'étude d'impact et la teneur du projet de loi à l'issue de la réunion de relecture qui s'effectue sous le contrôle du cabinet du Premier ministre et du SGG.

La version définitive de l'étude d'impact est ensuite jointe au dossier présenté au Conseil des ministres, puis elle est transmise avec le projet de loi qu'elle accompagne à l'assemblée qui en est saisie, sans possibilité de différé<sup>108</sup>.

## 5. L'influence des études d'impact sur le travail parlementaire

### (a) Le rôle dévolu à la Conférence des présidents

Les alinéas 3 et 4 de l'article 39 de la Constitution prévoient la faculté pour la première assemblée saisie de refuser l'inscription du projet de loi à son ordre du jour si sa Conférence des présidents constate que les règles fixées, par la loi organique du 15 avril 2009 relatives aux conditions de présentation des projets de loi, sont méconnues. Cette disposition concerne essentiellement les études d'impact.

Pour ce faire, la Conférence des présidents dispose d'un délai de dix jours suivant le dépôt du projet de loi durant une session parlementaire. Si le Parlement n'est pas en session, ce délai est suspendu jusqu'au dixième jour qui précède le début de la session suivante.

En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement sur la conformité de l'étude d'impact, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui dispose d'un délai de huit jours (article 39, alinéa 4<sup>109</sup> de la Constitution) pour statuer.

Cette faculté n'a été mise en œuvre qu'à une seule reprise, le 26 juin 2014 lorsque la Conférence des présidents du Sénat a retiré de l'ordre du jour, le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Le motif soulevé portait notamment sur le fait que l'étude d'impact était incomplète car elle ne comportait pas de développements sur l'évolution du nombre des emplois publics et que le projet de loi n'a pas été soumis à des consultations qui auraient dû être exposées dans l'étude d'impact. Dans sa décision du 1er juillet 2014, le Conseil constitutionnel a émis une fin de non-recevoir en considérant que la présentation de ce projet de loi a respecté les règles fixées par la loi organique du 15 avril 2009.

---

<sup>108</sup> Article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 : *les documents rendant compte de l'étude d'impact « sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent ».*

<sup>109</sup> Le quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution dispose, ainsi, que « *les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours* ». Les décisions prises sur ce fondement sont répertoriées sous les lettres « FNR » (fin de non-recevoir).

Pour Bertrand-Léo Combrade, le caractère exceptionnel de l'usage de cette faculté s'explique d'une part, par l'étroitesse du délai pour en faire usage (10 jours) et d'autre part, par les règles de vote au sein des Conférences des présidents. En raison d'un système de pondération des voix, le vote constitue une émanation de l'assemblée conforme à la représentativité des groupes qui la composent. Ainsi, les décisions y étant prises à la majorité, en pratique le Gouvernement a l'assurance que ses projets de loi seront inscrits à l'ordre du jour à condition, toutefois, de les avoir déposés devant l'Assemblée nationale au sein de laquelle le Gouvernement dispose, en principe, d'une majorité d'élu(e)s et d'élu(e)s le soutenant (ce qui n'est pas forcément le cas du Sénat). Il n'est donc pas étonnant que la seule saisine du Conseil constitutionnel *via* la Conférence des présidents provienne du Sénat<sup>110</sup>. Cette pratique est la conséquence du fait majoritaire.

## *(b) La double influence du travail gouvernemental par l'obligation d'étude d'impact*

Malgré leur qualité variable, les études d'impact occupent une place croissante dans les rapports de commissions et les débats. Ce constat établi par Bertrand-Léo Combrade, après avoir examiné divers débats parlementaires, démontre que les études d'impact enrichissent les moyens d'information à la disposition des assemblées lorsqu'elles exercent leur fonction législative. Ces études peuvent servir de support pour alimenter le débat ou constituer l'objet même de la discussion. Bertrand-Léo Combrade fournit pour illustrer ce constat, l'exemple de l'examen du projet de loi de finances pour 2018 : le rapporteur général de la commission des finances à l'Assemblée nationale a demandé des précisions sur l'évaluation des incidences de certaines dispositions du texte sur les contribuables les plus aisés, conformément aux dispositions de l'alinéa 8 de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009<sup>111</sup>. Cette demande apparaissant fondée, le ministre de l'économie et des finances ainsi que le Premier ministre ont, tout en respectant l'anonymat des personnes concernées, fourni les informations demandées.

De même, les indications contenues dans l'étude d'impact sont de nature à aider le Parlement à exercer les fonctions de contrôle et d'évaluation qui lui sont dévolues depuis 2008 par la Constitution. Cette étude permet aussi aux parlementaires d'apprécier le degré de rigueur du travail gouvernemental pour préparer un projet de loi.

Comme on l'a vu précédemment, si l'insuffisance des études d'impact est rarement soulevée par la Conférence des présidents (al.3 de l'article 39 de la Constitution), certaines députées et certains députés de l'opposition peuvent exprimer leur point de vue sur certaines d'entre elles dans un avis intégré au rapport de commission<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> Si le Gouvernement est libre de choisir l'assemblée sur le Bureau de laquelle est déposé le projet de loi, pour certains la Constitution détermine elle-même l'Assemblée de dépôt : pour les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale le dépôt se fait obligatoirement à l'Assemblée nationale ; pour les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales ou relatifs aux instances des représentantes et représentants des Françaises et des Français établis hors de France, le dépôt se fait obligatoirement au Sénat.

<sup>111</sup> Cet alinéa impose d'exposer avec précision les « coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie [...] de personnes [...] intéressées ».

<sup>112</sup> Cette possibilité est prévue par l'alinéa 7 de l'article 86 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

Pour Bertrand-Léo Combrade, ces différentes pratiques démontrent que l'étude d'impact a longtemps été incomprise et sous-exploitée mais que cette démarche fait désormais l'objet d'une appropriation croissante par les responsables politiques et le Conseil d'État, même si tous les objectifs assignés initialement à cette pratique sont encore loin d'être atteints.

## 6. Les exigences modestes du Conseil constitutionnel par rapport au contenu des études d'impact

Lorsque la Conférence des présidents met en évidence une défaillance relative à une étude d'impact accompagnant un projet de loi, l'article 39 de la Constitution n'y attache qu'une conséquence : la non inscription à l'ordre du jour. En cas de blocage, l'intervention du Conseil constitutionnel est possible et se cantonne à mettre fin au conflit qui oppose une assemblée à l'exécutif. C'est pourquoi en pratique, le juge constitutionnel a été davantage sollicité au terme du processus législatif sur le fondement de l'article 61 de la Constitution qu'au cours de la procédure législative.

En effet, suite au Comité Balladur concernant les lois ordinaires, l'article 61, alinéa 2, de la Constitution dispose que « *les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs* ». À cette occasion, le Conseil peut examiner la qualité de l'étude d'impact qui accompagne le projet de loi<sup>113</sup>.

Selon la jurisprudence issue de la décision n°2015-718 DC du 13 août 2015, lorsque le Conseil est saisi sur la base de l'article 61, il n'examine les griefs tirés de la méconnaissance des exigences relatives au contenu de l'étude d'impact que si la question a été préalablement évoquée devant la Conférence des présidents de la première assemblée saisie. Selon Jean Maïa, il s'agit d'une interprétation restrictive de l'alinéa 4 de l'article 39 de la Constitution ayant pour conséquence de tarir les décisions concernant indirectement les études d'impact émises dans le cadre d'un recours ordinaire des parlementaires. Cette approche limite *de facto* la possibilité de renforcer le contrôle du Conseil constitutionnel relatif aux études d'impact.

Pour Jean Maïa<sup>114</sup>, ce contrôle, voulu notamment par Jean-Luc Warsmann, a été pensé comme un « mécanisme explicite d'arbitrage »<sup>115</sup>. L'examen du Conseil constitutionnel est le second examen possible après celui de la Conférence des présidents de la première assemblée saisie. Il a été pensé comme nécessaire pour arbitrer un éventuel désaccord entre le Gouvernement et l'assemblée concernée, afin d'éviter un possible blocage à un stade prématuré du processus parlementaire. Selon Sophie Hutier<sup>116</sup>, cette procédure instituée par l'article 39 de la Constitution n'a pas pour objet de créer un nouveau motif d'inconstitutionnalité de la loi mais uniquement

<sup>113</sup> Les décisions prises dans ce cadre sont répertoriées sous les lettres « DC ».

<sup>114</sup> Secrétaire général du Conseil constitutionnel, entretien du 28 mars 2018.

<sup>115</sup> Jean-Luc Warsmann, *Rapport n° 1009* fait au nom de la commission des lois, 2 juillet 2008, p. 129.

<sup>116</sup> Sophie Hutier, *Retour sur un moyen récurrent : les malfaçons de l'étude d'impact des projets de loi*, Revue française de droit constitutionnel 2015/1 (n° 101), p. 75.

de conférer à la première assemblée saisie d'un projet de loi, la faculté de faire respecter les conditions dans lesquelles ce projet doit être présenté.

Le Conseil constitutionnel n'a statué, en réalité, qu'une seule fois dans ce cadre, le 1er juillet 2014 (décision n°2014-12 FNR), suite à la décision du 26 juin 2014 de la Conférence des présidents du Sénat mentionnée précédemment. En l'espèce, le Conseil relève d'une part, que le projet de loi est bien accompagné d'une étude d'impact mise à la disposition du Sénat dès la date de son dépôt et d'autre part, qu'elle expose les raisons des choix opérés par le Gouvernement, qu'elle en présente les conséquences prévisibles et que son contenu répond à celles des autres prescriptions de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009. Le Conseil explique notamment qu'il ne peut être reproché à l'étude d'impact de ne pas comporter de développements sur l'évolution du nombre des emplois publics dès lors que le Gouvernement ne mentionnait pas la modification de ce nombre dans les objectifs poursuivis par ce projet de loi.

Depuis 2009, 19 décisions du Conseil constitutionnel traitent notamment des études d'impact de façon plus ou moins directe.

Quelles que soient les pistes qui pourraient améliorer le contrôle de l'étude d'impact, il apparaît que le Conseil d'État tout comme les Conférences des présidents et le Conseil constitutionnel ne disposent pas des moyens d'expertise suffisants pour apprécier la complétude, la sincérité et l'exactitude des évaluations préalables dans les domaines économiques, financiers, sociaux ou environnementaux.

\*  
\* \*

Dans le référé précité du 22 juin 2018 portant sur les études d'impact législatives dans les ministères sociaux, la Cour des comptes dresse le constat que ces études « *se révèlent être d'une grande hétérogénéité dans le contenu et apparaissent globalement peu éclairantes* ».

Pour le Cese, plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation :

- une élaboration en circuit fermé n'associant pas suffisamment les tiers concernés ;
- un délai de rédaction souvent contraint ;
- un recours insuffisant à l'expertise externe ;
- une évaluation *ex ante* difficile à réaliser en fonction du champ couvert par le projet de loi.

De même, la Cour des comptes constate que les différents contrôles institutionnels exercés en amont du projet de loi portent essentiellement sur le respect formel des exigences posées par la loi organique du 15 avril 2009 mais en aucun cas, sur la pertinence et la cohérence des études d'impact présentées. Au final ce processus ne garantit ni la complétude ni la qualité de l'information mise à disposition du Parlement. En effet, le fait que ces études ne soient pas actualisées ni au cours de la procédure législative ni à son issue, les rend *de facto* incomplètes notamment

lorsque le projet de loi initial est profondément modifié. Au final, elles sont fréquemment perçues comme un plaidoyer *pro domo* du projet gouvernemental.

Il apparaît donc que le niveau d'exigence concernant la qualité des études d'impact constitue un préalable nécessaire à l'amélioration significative des conditions d'élaboration de la loi.

C'est pourquoi, le Conseil émet deux grandes séries de pistes d'amélioration du dispositif pour donner toute sa portée aux ambitions souhaitées par le législateur organique et mieux atteindre les objectifs initialement fixés :

- trois pistes de réflexion contribueraient à faire des études d'impact le point de départ d'un cercle vertueux de l'évaluation continue des politiques publiques (partie II) ;
- trois axes d'évolution permettraient de mieux légiférer grâce aux études d'impact afin qu'elles soient plus éclairantes pour le législateur, et qu'elles couvrent l'ensemble de la procédure et du champ législatif (partie III).

Les études d'impact pourraient être considérées comme le point de départ des différents temps dévolus à l'évaluation d'une action publique car elle a vocation à :

- éclairer les intentions du législateur (évaluation *ex ante*) ;
- évaluer les normes déjà existantes dans le cadre de l'étude d'option (évaluation *ex post*).

Dans une logique de *continuum*, l'étude d'impact pourrait planifier *a posteriori* l'évaluation *in itinere* et *ex post* des dispositions contenues dans le projet de loi qu'elle accompagne.

Outre cette dimension évaluative, les études d'impact font partie intégrante du processus législatif afin de mieux légiférer en éclairant notamment la décision politique. Leur utilité pourrait conduire à envisager d'étendre leur champ d'application, à condition de bien former les parties prenantes à leur élaboration.

Les études d'impact peuvent donc répondre à deux objectifs :

- être le point de départ de l'évaluation continue des politiques publiques,
- permettre de mieux légiférer.



## II - FAIRE DES ETUDES D'IMPACT UN POINT DE DEPART DE L'EVALUATION CONTINUE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Les études d'impact sont considérées comme une évaluation préalable du projet législatif qu'elles accompagnent, elles pourraient dès lors constituer le point de départ d'un cercle vertueux de l'évaluation en développant notamment les démarches participatives et une expertise plurielle.

### A - Favoriser une rédaction et une expertise plurielles

Idéalement, l'étude d'impact devrait être le fruit d'un travail collectif piloté par le Gouvernement. En tant qu'évaluation préalable, elle devrait regrouper des données quantitatives et qualitatives ainsi que des analyses obtenues auprès d'une expertise plurielle et enrichies par la consultation de la société civile.

#### 1. Organiser une rédaction plurielle sous la responsabilité du Gouvernement

Les études d'impact sont actuellement rédigées par le ou les ministre(s) porteur(s) du projet de loi. Cette position particulière du pouvoir exécutif fait l'objet de critiques régulières : exercice formel pour légitimer un projet de loi, incomplétude fréquemment dénoncée, etc. De même, le manque d'objectivité des évaluations *ex ante* réalisées dans ce cadre est également mis en cause car elles apparaissent comme « *la voix du Gouvernement* »<sup>117</sup>. Afin de pallier ces difficultés tout en améliorant la qualité des études d'impact, l'introduction d'un certain pluralisme lors de la rédaction de ces dernières peut être envisagée.

Le Cese estime que la responsabilité de la rédaction de l'étude d'impact doit être laissée au Gouvernement en raison de la nature intrinsèquement politique de l'exercice car ce processus s'avère nécessaire pour formaliser le cheminement gouvernemental aboutissant au projet de loi.

Dans ce cadre, deux voies d'amélioration sont possibles pour pallier les difficultés évoquées ci-dessus, chacune méritant d'être expérimentée pour apprécier celle qui serait la plus efficace :

- confier la rédaction non plus au ministre porteur mais à une structure administrative qui correspondrait à un « SGG<sup>118</sup> élargi » pour assurer la

<sup>117</sup> Bertrand-Léo Combrade, *L'impact de l'étude d'impact*, à paraître.

<sup>118</sup> Le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) est un organisme administratif chargé d'assurer le bon fonctionnement et la régularité de l'action gouvernementale dont les missions peuvent se décomposer en quatre rubriques :

- L'organisation du travail gouvernemental et le respect des procédures ;
- Le conseil juridique du Gouvernement ;
- La formation d'un nouveau Gouvernement ;
- La supervision des services du Premier ministre.

coordination du travail interministériel, le recours à une expertise plurielle et l'accès aux données publiques nécessaires pour évaluer préalablement l'ensemble des conséquences du projet de loi ;

- continuer de confier la rédaction de l'étude d'impact au ministère porteur du projet de loi mais en permettant que des évaluations complémentaires soient menées par des institutions publiques expertes, et mises en débat auprès d'organismes consultatifs autonomes.

Par ailleurs, un certain nombre de sénateurs et de sénatrices ont envisagé une autre possibilité consistant à confier la rédaction de l'étude d'impact à des organismes publics indépendants. Cette option a fait l'objet d'une proposition de loi organique destinée à améliorer la qualité des études d'impact adoptée le 7 mars 2018 par le Sénat. Lors de son audition, Marie-Noëlle Lienemann a présenté cette initiative législative, en expliquant que la qualité des études d'impact est variable selon le projet de loi et que certaines ne sont qu'une « *justification plus ou moins sommaire et a posteriori des arbitrages politiques rendus* ». C'est pourquoi, la proposition de loi vise à améliorer la qualité des études d'impact en prévoyant notamment que :

- des évaluations puissent être réalisées par des organismes indépendants en complément et non en substitution de celles effectuées par le Gouvernement ;
- des évaluations soient menées en termes de crédits et d'emplois ;
- une évaluation de l'impact sur la simplification des normes soit systématiquement mise en œuvre.

Si la proposition d'enrichir et d'élargir les évaluations effectuées par le Gouvernement paraît pertinente, le Cese rappelle qu'une récente externalisation auprès d'un prestataire privé n'a pas donné satisfaction. En effet, dans le cadre du projet de loi d'orientation des mobilités, le Gouvernement a lancé en janvier 2018 un appel d'offres afin de sous-traiter à une entreprise privée, la rédaction de l'exposé des motifs et de l'étude d'impact. Les conditions d'exécution de cette prestation ont notamment interrogé, sur la forme et le fond, le rapporteur de la commission des lois du Sénat : « *En janvier 2018, votre rapporteur a relevé que le ministère de la transition écologique et solidaire avait décidé de conclure un marché public pour sous-traiter la rédaction de l'exposé des motifs et de l'étude d'impact du projet de loi sur les mobilités, avec un délai de consultation de dix jours pour la remise des offres et un délai d'exécution du marché de deux semaines. Votre rapporteur s'interroge sur la conformité d'une telle pratique aux prescriptions organiques et constitutionnelles ainsi que sur la possibilité de réaliser une étude d'impact de qualité dans un tel délai*<sup>119</sup> ».

Dans son avis du 15 novembre 2018, le Conseil d'État a également pointé des insuffisances dans l'étude d'impact portant, par exemple, sur la question du transfert de la compétence en matière de mobilité locale aux communautés de communes : « *L'étude d'impact (...) ne satisfait pas, en ce qui concerne ces dispositions, aux exigences posées par la loi organique du 15 avril 2009. Non seulement elle ne*

---

<sup>119</sup> M. Jean-Pierre Sueur au nom de la commission des lois - *Qualité des études d'impact* (rapport - première lecture) – 21 février 2018.

présente ni les objectifs qu'il poursuit mais, en outre, elle met en avant, pour le justifier, un constat erroné ».

Pour tous ces motifs, le Cese confirme donc son souhait que le pouvoir exécutif conserve la maîtrise de la rédaction des études d'impact, en recourant à son administration<sup>120</sup>. Il peut solliciter l'expertise dont il a besoin auprès du Conseil d'État, des services administratifs de l'État ou d'un organisme public ou privé. Les services de l'État devront veiller à ce qu'il n'y ait aucun soupçon de conflit d'intérêt.

## 2. Mieux quantifier les études d'impact par un meilleur accès aux données publiques

Les études d'impact sont encore relativement peu quantifiées, ce qui empêche parfois de mesurer pleinement les effets possibles d'un projet de réforme, notamment sur le plan financier.

Afin d'accroître et améliorer la quantification des études d'impact, le Cese s'appuie sur plusieurs pistes permettant de :

- garantir aux rédacteurs et rédactrices un accès à des données statistiques riches et fiables, notamment celles produites par l'État, les cellules statistiques des ministères ainsi que l'Insee. En l'absence de telles données, des études ou évaluations complémentaires pourraient être menées par différents acteurs et différentes actrices (laboratoires universitaires notamment) afin de compléter l'étude d'impact concernée ;
- se référer à la littérature économétrique existante lors de la rédaction des études d'impact ;
- quantifier davantage les études d'impact, notamment en estimant systématiquement les coûts potentiels de la mesure (« administratifs », dont les moyens humains et matériels) et les bénéfices attendus, en anticipant les conséquences économiques et sociales directes et indirectes des normes créées à court, moyen et long termes ;
- veiller à ce que les impacts économiques, financiers, sociaux, environnementaux et sur l'emploi public soient toujours précisément envisagés.

Afin de conserver un équilibre entre les appréciations qualitatives et les données quantitatives au sein des études d'impact, il paraît utile de combiner les analyses portant sur ces deux dimensions.

---

<sup>120</sup> Conformément aux avis de Nicole Verdier Naves et Michel Badré, *L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent*, Cese, 24 janvier 2017, et de Michel Badré et Pierre-Antoine Gailly, *L'évolution des métiers de la fonction publique*, Cese, 11 décembre 2018 : l'administration se comprend comme l'organisation qui est en mesure d'apporter une contribution déterminante aux politiques publiques prenant en compte l'intérêt général de la société.

### 3. Combiner l'analyse quantitative et l'approche qualitative

Les informations quantitatives sont souvent exprimées sous forme d'indicateurs (données brutes, proportions, etc.) qui font appel à la statistique (technique qui permet notamment de synthétiser un grand nombre de données).

Les données qualitatives sont recueillies en interrogeant et en observant les acteurs et les actrices de la politique évaluée. Elles sont descriptives, proviennent de sources variées et peuvent croiser des informations subjectives. Au final, elles permettent une appréciation du contexte, de l'environnement institutionnel, de la perception du dispositif par les acteurs et les actrices, du degré de satisfaction des bénéficiaires, etc.

Il existe une certaine porosité entre ces deux types de données : l'analyse qualitative pouvant être issue d'une interprétation littérale des données quantitatives. Le choix des indicateurs et leur interprétation ne sont jamais neutres, et demandent une réflexion préalable dans leur élaboration.

Ainsi que le souligne Michel Blay<sup>121</sup> : « *Il importe, puisque seuls l'efficacité et les résultats doivent être pris en compte, que les objectifs définis soient suffisamment clairs et simples pour donner matière à des procédures de mesure des dits objectifs ainsi que des « performances » réalisées par les « agents » en rapport avec les objectifs qu'ils auront dû faire leurs.* »

Une étude d'impact complète passe donc notamment par des appréciations qualitatives argumentées et des données quantitatives fiables. Le Cese souligne l'intérêt de conserver un réel équilibre entre ces deux types de données, leur importance étant complémentaire pour améliorer la pertinence de l'évaluation préalable d'une action publique portée par un projet de loi.

### 4. Développer l'expertise plurielle et la consultation de la société civile

Les études d'impact sont régulièrement critiquées pour être unilatérales en laissant peu de place aux arguments contradictoires. Afin de répondre à ces critiques, il est nécessaire de recueillir aussi tôt que possible les avis de toutes les parties prenantes au projet de loi (comprenant l'ensemble des acteurs et actrices concernés) lors de l'élaboration de l'étude d'impact, afin que celle-ci devienne une « plateforme de réflexion collective ».

Cela permettrait de s'assurer qu'aucun impact potentiel de la loi n'est oublié voire de favoriser l'acceptation de la future réforme en faisant participer, dès le départ, les parties prenantes. Le Cese soutient plusieurs pistes allant dans ce sens :

- entendre l'ensemble des actrices et des acteurs concernés par un projet de réforme lors de la phase d'évaluation préalable du projet de texte (administrations, ministère(s) porteur(s), citoyennes et citoyens, associations, organisations syndicales, entreprises...). Cela permettrait d'améliorer le texte

---

<sup>121</sup> L'évaluation par indicateurs dans la vie scientifique : choix politique et fin de la connaissance par Michel Blay – Institut de Recherches de la FSU - <http://institut.fsu.fr/L-evaluation-par-indicateurs-dans.ht>.

en répondant aux attentes diverses. Le projet de loi devrait être modifié en conséquence avant son dépôt au bureau de l'une des assemblées parlementaires. Ceci pourrait prendre la forme d'un comité d'impact.

- rendre publique la liste des personnes (morales et physiques) entendues, dans un souci de transparence, et communiquer sur les suites données à ces auditions (degré d'influence par rapport au projet de texte, etc.).
- recueillir en particulier l'avis des acteurs et actrices de la société civile sur le projet de réforme conformément à ce que prévoit l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009<sup>122</sup>.

Ces pistes de réflexion s'inscrivent dans une volonté plus large destinée à valoriser la participation citoyenne. Ainsi, dans son avis<sup>123</sup> du 12 mars 2019, le Cese prévoit d'instaurer un droit d'interpellation du Gouvernement et du Parlement par la population, qui pourrait être activé sous la forme d'une saisine du Conseil par pétition ou d'une saisine d'initiative et d'un avis. En réponse, un débat public pourrait être organisé au sein des assemblées parlementaires ou une annonce officielle d'un projet ou une proposition de loi pourrait être faite. Cette nouvelle voie d'initiative citoyenne serait de nature à enrichir les études d'impact des projets législatifs mis en œuvre à l'issue de ce droit d'interpellation.

Favoriser une rédaction et une expertise plurielle des études d'impact implique donc de prendre du temps. Celui-ci est nécessaire si on veut affirmer leur utilité et en faire un élément de la démocratie participative.

## B - Faire de l'évaluation préalable un élément de la démocratie participative

L'évaluation préalable des projets législatifs revêt une dimension démocratique proche dans l'esprit de la convention d'Aarhus<sup>124</sup> car cette action permet de mieux éclairer le débat public.

L'objectif de favoriser la participation citoyenne à l'action publique et au travail législatif, comme l'objectif de mieux informer les citoyennes et citoyens sur le contenu et les effets des lois votées ou en cours d'examen, sont déjà prévus dans le dispositif actuel des études d'impact.

---

<sup>122</sup> Cet article a été modifié par la loi organique du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental par l'ajout d'un tiret supplémentaire : « - s'il y a lieu, les suites données par le Gouvernement à l'avis du Cese ; ».

<sup>123</sup> *Fractures et transitions : réconcilier la France.*

<sup>124</sup> La convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998 par trente-neuf États, est un accord international visant la « démocratie environnementale ». Ses trois grands objectifs sont :

- améliorer l'information environnementale délivrée par les autorités publiques, vis-à-vis des principales données environnementales ;
- favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement (par exemple, sous la forme d'enquêtes publiques) ;
- étendre les conditions d'accès à la justice en matière de législation environnementale et d'accès à l'information.

Cependant, le constat dressé par le rapport d'information n° 171 de l'Assemblée nationale du 15 mars 2018 fait apparaître que « *Les citoyens, quant à eux, restent encore peu associés aussi bien à l'évaluation en amont des lois et au débat sur leur pertinence qu'à l'évaluation de leur impact et au débat sur leur efficacité* ». Mais les dispositifs participatifs pourraient progresser pour être plus efficaces et accessibles : cela nécessite des moyens adaptés.

Or, les études d'impact, si elles sont menées en associant les parties prenantes, ont notamment pour objectif de favoriser la participation citoyenne à l'action publique et au travail législatif. Les rapports nationaux et internationaux portant sur les études d'impact depuis les années 1990 rappellent d'ailleurs régulièrement la nécessité d'un tel objectif.

Pour le Conseil, il paraît essentiel de favoriser et renforcer la participation de toute la société aux études d'impact afin de lui permettre de jouer pleinement le rôle qui lui était initialement dévolu. Plusieurs pistes pourraient être mises en œuvre pour :

- promouvoir les études d'impact par le biais de campagnes de communication pédagogiques permettant aux citoyennes et aux citoyens de connaître ce document, de se l'approprier et de s'exprimer à son sujet. Populariser, par la même occasion, l'article 83 alinéa 2 du règlement de l'Assemblée nationale permettant aux internautes de présenter leurs observations sur les études d'impact des projets de loi en cours d'examen en commission ;
- rappeler, à l'annonce de chaque projet de loi concerné par cette obligation, qu'une étude d'impact est rattachée à celui-ci et qu'il est possible d'y participer ;
- faciliter l'accès dématérialisé à la page *web* permettant de contribuer à l'étude d'impact d'un projet de loi lorsqu'il en est fait mention sur les sites Internet des deux assemblées parlementaires ou sur les sites des ministères concernés par l'introduction d'une mention visible intitulée « études d'impact » dans l'onglet « documents parlementaires » ;
- doter les différentes institutions concernées par les études d'impact d'outils numériques adaptés, en veillant à l'ergonomie des plateformes, pour recueillir, centraliser et traiter les avis ainsi émis ;
- encourager, de manière systématique, une véritable exploitation des contributions citoyennes lors des travaux parlementaires. Le cas échéant, ces contributions pourraient également être introduites dans les versions actualisées de l'étude d'impact au cours du processus législatif.

## C - Considérer l'étude d'impact comme le point de départ d'un cycle vertueux de l'évaluation

L'étude d'impact est actuellement en partie déconnectée de l'effort global d'évaluation. Il serait nécessaire de mieux articuler évaluation *ex ante* et *ex post*. Cela permettrait, tout à la fois, de connaître l'effet de la législation en place afin de motiver

la décision de légiférer de nouveau et de développer une évaluation continue de l'action publique pour apprécier pleinement son efficacité.

À cette fin, le rapport d'information du Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale (CEC)<sup>125</sup> fait référence au cycle vertueux de production de la législation européenne qui repose sur « deux piliers » :

- l'évaluation qui précède toute initiative législative ;
- la production législative qui suit un cycle continu de la conception à la mise au point, et de l'application à la révision.

Si ce cercle n'est actuellement pas retranscrit dans le processus français de fabrication de la loi, la dimension évaluative des études d'impact pourrait l'initier.

## 1. S'appuyer sur les évaluations *ex post* des dispositifs déjà existants

L'évaluation *ex post* est effectuée à la fin ou après la fin d'une action publique. Aucune obligation n'existe a posteriori puisque la phase d'évaluation de l'impact réel de la loi n'est pas prévue dans le processus législatif. Le Cese soutient la proposition faite par le rapport d'information du CEC précité d'instaurer une obligation pour le Gouvernement d'évaluer *ex post* la législation. Pour inscrire cette proposition dans une dynamique vertueuse et continue de l'évaluation, le Conseil émet trois pistes de réflexion qui renforceraient la dimension évaluative des études d'impact en :

- menant systématiquement une évaluation *ex post* qui constituerait le pendant de l'obligation d'étude d'impact. Les parlementaires seraient alors chargés « [...] d'apprécier la pertinence de ces évaluations et de mener, le cas échéant, des contre-expertises. Les résultats obtenus devraient faire l'objet d'un débat qui précéderait, en toute hypothèse, l'élaboration de toute nouvelle réforme législative<sup>126</sup>. » Cette évaluation rétrospective de la loi à la lumière de ce qui était avancé dans l'étude d'impact permettrait de comparer, par exemple, les objectifs annoncés lors de l'évaluation préalable et les effets attendus et/ou induits du dispositif législatif ;
- fournissant dans l'étude d'impact, des arguments factuels pour montrer les insuffisances de la législation existante et justifier les bénéfices attendus des nouvelles mesures proposées, obligeant ainsi à recenser les évaluations *ex post* qui auraient été réalisées sur les mesures concernées par le projet de loi ;
- fixant dans l'étude d'impact, des indicateurs qui favoriseront la conduite de l'évaluation *ex post*.

---

<sup>125</sup> Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques - Rapport d'information *Mieux évaluer pour mieux agir : une évaluation des politiques publiques au service de la transformation de l'action publique* – 15 Mars 2018.

<sup>126</sup> *Ibid.*

## 2. Articuler le temps politique et le temps dévolu à l'évaluation ex ante, in itinere et ex post

Dans son avis *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*<sup>127</sup>, le Cese expliquait que « pour apprécier les effets et l'impact complet d'un dispositif, il faut prendre en compte le temps [...] de sa mise en place et de son aboutissement ». D'où la nécessité de prévoir juridiquement le temps nécessaire pour l'évaluation en respectant les différentes temporalités du processus évaluatif. Du point de vue des études d'impact, notre assemblée émet plusieurs pistes destinées à mieux articuler l'agenda politique et le temps de l'évaluation préalable :

- reprendre clairement, dans l'étude d'impact, les objectifs poursuivis par la loi afin de favoriser, ensuite, le travail d'évaluation *a posteriori* ;
- pour les projets et propositions de loi, en plus d'une évaluation *a posteriori*, le rapporteur ou la rapporteure pourrait également être chargé, pendant toute la durée de son mandat, de faire un compte-rendu sur l'application et la mise en œuvre de la loi devant le Parlement ;
- les députées et députés pourraient être encouragés à se saisir des dispositifs existants dans le règlement de l'Assemblée nationale mais non utilisés. En effet, celui-ci prévoit à l'article 145-7 alinéa 3 que, trois ans après l'entrée en vigueur d'une loi, soit présenté un rapport d'évaluation tenant compte de ses conséquences juridiques, économiques, financières, sociales et environnementales. Ce dernier, rédigé conjointement par un député ou une députée de la majorité et un député ou une députée de l'opposition, permettrait d'apprécier l'efficacité de la réforme à l'aune des critères contenus dans l'étude d'impact<sup>128</sup> ;
- mettre en place un calendrier qui prévoit, par exemple, une évaluation partielle de la loi au bout de trois ans, puis une évaluation plus complète de celle-ci au bout de cinq ans. Ce calendrier pourrait être prévu dans l'étude d'impact.

## III - DES ETUDES D'IMPACT QUI PERMETTENT DE MIEUX LEGIFERER

En théorie, les études d'impact permettent de mieux légiférer, à condition qu'elles soient éclairantes pour les pouvoirs publics et bien conçues par les services du ou des ministère(s) concerné(s) porteur(s) du projet de loi. Le pouvoir de légiférer ne se limitant pas à l'élaboration de projets de lois, s'interroger sur l'opportunité d'étendre les études d'impact aux autres normes ayant une valeur législative paraît justifié. Une meilleure efficacité des études d'impact nécessite du temps et des moyens adéquats. Cette question apparaît comme un facteur commun à nombre des pistes de réflexion qui sont formulées par la suite.

<sup>127</sup> Avis de Nasser Mansouri-Guilani effectué au sein de la DPEPP et adopté le 8 septembre 2015.

<sup>128</sup> Bertrand-Léo Combrade, *L'étude d'impact à la croisée des chemins*, JP Blog, 3 mai 2018.



## A - Réaliser des études d'impact éclairantes pour la décision politique

Pour mieux légiférer, la première étape consiste à s'interroger sur l'opportunité d'édicter une nouvelle loi. À ce titre, l'étude d'options est un préalable essentiel qui justifie de produire l'étude d'impact en amont du projet de loi. De même, assurer un meilleur contrôle des études d'impact rendrait leur qualité plus homogène, tandis que l'externalisation de leur réalisation n'apparaît pas souhaitable pour le Cese.

### 1. Renforcer les études d'options pour améliorer la qualité de la loi et simplifier le droit

Plusieurs objectifs sont assignés à l'étude d'impact dont celui de légiférer à bon escient<sup>129</sup> grâce à l'étude d'options. Cette dernière permet de recenser différentes pistes, solutions et orientations possibles pour l'élaboration du projet de loi et l'atteinte des objectifs qu'il poursuit. Si actuellement l'augmentation du nombre de lois promulguées semble ralentir, depuis une dizaine d'années le volume des lois ne cesse de croître en raison notamment des nombreux amendements (d'origine parlementaire ou gouvernementale) adoptés au cours du processus législatif.

L'inflation législative emprunte donc une nouvelle forme et persiste, quelquefois au détriment de la qualité des textes ou de leur lisibilité.

Le Conseil d'État dans son Étude annuelle de 2016, le souligne en parlant du « contournement de l'évaluation préalable : imposée à la suite de la révision constitutionnelle de 2008 pour les projets de loi ordinaire, l'obligation d'élaborer une étude d'impact a vu son efficacité réduite par le recours croissant aux propositions de loi, aux amendements présentés au Parlement et aux ordonnances, ou mise en œuvre de manière trop tardive pour être pertinente. Les contrôles de l'étude d'impact ont été insuffisants<sup>130</sup> ».

De plus, comme l'a mentionné Bertrand-Léo Combrade lors de son audition, d'un point de vue légistique, l'influence des études d'impact sur la qualité du droit s'avère relativement mineure. Pour pallier ces difficultés, notre assemblée estime donc que le renforcement des études d'options serait une voie pertinente à suivre. Pour ce faire, plusieurs pistes complémentaires peuvent être envisagées :

- la première piste serait de réaliser systématiquement de véritables études d'options interrogeant la nécessité de légiférer. À ce stade, le Conseil d'État pourrait être sollicité afin de fournir une analyse juridique précise du droit positif existant ;

<sup>129</sup> Bertrand-Léo Combrade - *L'obligation d'étude d'impact des projets de loi* - reprenant la Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État, JORF n° 279 du 1er décembre 1995, p. 17566. « En ce sens, la circulaire du 21 novembre 1995 énonçait déjà que l'étude d'impact devait permettre aux parlementaires de « légiférer [...] à bon escient, en les éclairant, mieux qu'ils ne le sont actuellement, sur la portée et les incidences des projets qui leur sont soumis » ».

<sup>130</sup> Conseil d'État – Étude annuelle 2016 – *Simplification et qualité du droit*.

- de façon additionnelle, l'étude d'options devrait être rédigée avant d'engager le projet de réforme. Cette étude serait ensuite présentée à l'arbitrage du Premier ministre qui déciderait de poursuivre ou non le projet législatif. Si le chef du Gouvernement choisit d'engager l'option législative, le compte-rendu de la réunion d'arbitrage devrait être rendu public et inséré dans l'étude d'impact ;
- Il pourrait également être envisagé que le débat au Parlement débute obligatoirement par l'examen de l'étude d'impact et plus particulièrement de l'étude d'options (avant même l'examen du texte de loi lui-même). À cette occasion, il conviendrait de mieux exploiter les éléments mis à disposition par l'évaluation ex post des normes déjà en vigueur, ce qui permettrait d'une part, de mieux cerner les effets dans le droit positif de la législation existante et d'autre part, de déterminer avec objectivité s'il est nécessaire ou non de légiférer à nouveau voire de privilégier d'autres voies normatives et extra normatives.

## 2. Produire des études d'impact suffisamment en amont des projets de loi

Le constat, partagé par la plupart des auditionnées et auditionnés, et dressé par nombre de rapports consacrés aux études d'impact depuis 2009, démontre que ces dernières sont fréquemment produites en même temps que l'examen du projet de loi. Dans ces conditions, elles ne peuvent jouer pleinement leur rôle pour éclairer la décision politique en évaluant préalablement les conséquences du projet de texte. Pour y remédier, le Cese réfléchit à différentes pistes qui permettraient d'améliorer la temporalité de la procédure législative :

- un temps minimal d'un mois pourrait être proposé pour rédiger l'étude d'impact en amont du projet de loi. Ce délai pourrait varier à la hausse en fonction de la complexité, du volume et du caractère interministériel du projet législatif ;
- il conviendrait également de rationaliser le temps législatif afin que chacune des chambres du Parlement dispose d'un délai suffisant pour un examen approfondi du projet de texte, notamment en commission.

## 3. Prendre en compte la lutte pour le respect à l'égalité des droits

Trois circulaires font obligation de porter une attention particulière dans les études d'impact aux enjeux liés :

- aux droits des femmes, et à l'égalité entre les femmes et les hommes (circulaire du 23 août 2012) ;
- aux personnes en situation de handicap (circulaire du 4 septembre 2012) ;
- à l'impact du projet de loi sur la jeunesse (circulaire du 2 mai 2016).

Le constat fait par le Cese est une prise en compte parfois insuffisante ou trop aléatoire de ces obligations lors de l'élaboration des études d'impact.

Il pourrait être fait obligation d'évaluer pour chaque projet de loi, la nécessité de prendre en compte les situations de discriminations potentielles. Cela pourrait relever de l'instance ou des instances identifiées et reconnues comme pouvant, par leurs expertises, participer à préciser les études d'impact.

Si l'objet du texte le justifie, l'étude d'impact mentionnerait donc les situations étudiées ainsi que les propositions qui peuvent en découler pour rendre effectif l'ensemble des dispositions particulières et des droits à l'égalité sans discrimination liée au sexe, au handicap ou à l'âge.

Après consultation, par la délégation, d'organisations représentatives concernées par les trois circulaires, il ressort que leur application pourrait faire l'objet d'améliorations afin de rendre effective la prise en considération des enjeux soulignés :

- concernant les droits des femmes, et l'égalité entre les femmes et les hommes, les outils existent mais les conditions dans lesquelles sont réalisées les études d'impact ne permettent pas une prise en compte suffisante de la dimension égalitaire. Si le cadre légal et réglementaire paraît adapté, il convient désormais de l'appliquer pleinement en sensibilisant davantage les rédacteurs et rédactrices ministériels des études d'impact afin qu'elles et ils sollicitent suffisamment en amont du projet de loi le SDFE pour qu'il puisse déterminer l'éventuelle existence d'effets directs et indirects ;
- concernant le handicap, il est souligné un manque d'organisation et de méthode de la part du SGG, entraînant une difficulté d'intégration des questions de handicap aux travaux préparatoires des textes mais également, et de manière plus fondamentale, une conception particulièrement restrictive de la notion de handicap : ne seraient concernés par le handicap que les projets de loi qui en traitent directement. Par exemple, les projets de textes législatifs et réglementaires ayant trait au numérique ne prévoient pas au départ de dispositions spécifiques en lien avec le handicap, alors même que la question de l'accessibilité au numérique est essentielle.
- concernant la jeunesse, si l'adoption de la clause d'impact jeunesse a unanimement été saluée par les organisations de jeunes, sa mise en œuvre ne permet pas pour l'instant d'intégrer l'ensemble des acteurs et actrices, et de profiter de l'expertise de chacun et chacune sur un dispositif qui ne comporte pourtant aucune disposition confidentielle. La clause impact jeunesse pourrait être un dispositif suivi et ouvert pour permettre une appropriation par le plus grand nombre de la fabrique de la loi et de ses effets sur la jeunesse. Il pourrait être proposé qu'en amont de chaque débat parlementaire sur un texte impactant la jeunesse, le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse réalise cette étude d'impact et partage les conclusions avec les décideurs et décideuses politiques, et auprès du grand public *via* une plateforme numérique qui serait spécialement dédiée, sur le modèle, par exemple, du *Competence Centre Youth-Check* en Allemagne.

## 4. Améliorer le contrôle de la qualité des études d'impact

Le Cese a pu constater que la qualité des études d'impact est hétérogène en fonction des projets de loi. Or, sur cet aspect, une harmonisation paraît essentielle afin que cet outil puisse atteindre l'ensemble des objectifs qualitatifs qui lui sont assignés pour améliorer les lois notamment. Pour ce faire, le Conseil s'appuie sur deux séries de pistes en vue d'un meilleur contrôle de la qualité des études d'impact. La première série s'appuie sur une amélioration des dispositifs existants :

- une meilleure application du règlement de l'Assemblée nationale qui dispose, à l'article 86, alinéa 7, qu'un membre de l'opposition puisse formuler des observations sur l'étude d'impact qui seront ensuite consignées dans le rapport de la commission. Il s'agit ainsi de donner la parole à un député ou une députée « *plus naturellement enclin à discuter l'étude d'impact et à la soumettre à la critique*<sup>131</sup> » ;
- un recours accru aux missions de conseils effectuées par le Conseil d'État auprès du Gouvernement lors de la préparation des projets de loi. L'objectif serait qu'il puisse rendre un avis spécifique sur chaque étude d'impact comme l'envisagent plusieurs juristes spécialisés en légistique. Celles-ci ou ceux-ci réfléchissent également à l'opportunité de mettre en place une section supplémentaire au Conseil d'État, chargée non seulement des études d'impact mais plus largement de la qualité de la législation et de la réglementation.

La seconde série de pistes envisage une extension et une novation des procédures existantes :

- un élargissement de la saisine du Conseil constitutionnel déjà prévu pour le Bureau à 60 députées et députés ou 60 sénateurs et sénatrices. Elles et ils pourraient le saisir, au moment de l'examen par la Conférence des présidents de la première assemblée saisie<sup>132</sup> ;
- un contrôle qualitatif non contraignant effectué par un organisme indépendant qui pourrait soit être rattaché aux institutions publiques (comme c'est le cas au sein de l'Union européenne), soit être totalement extérieur à celles-ci (comme en Allemagne). Les avis rendus dans ce cadre pourraient être ensuite simplifiés par un système de « feux »<sup>133</sup>. Ces avis devraient être portés à la connaissance du public et médiatisés en précisant l'organisme qui en est à l'origine.

<sup>131</sup> Assemblée nationale, *Rapport n° 2381 de la commission des lois sur la proposition de résolution de Claude Bartolone tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, Jean-Jacques Urvoas, 20 novembre 2014, cité par Bertrand-Léo Combrade, *L'étude d'impact à la croisée des chemins*, JP Blog, 3 mai 2018..

<sup>132</sup> Communication présentée devant le groupe de travail « Procédure législative » de l'Assemblée nationale, lors d'une table ronde intitulée *Un nouveau regard sur le Parlement* retranscrite par Bertrand Léo-Combrade, Maître de conférences à l'Université de Picardie-Jules Verne, suite à l'audition du 9 novembre 2017.

<sup>133</sup> Un « feu vert » signifierait que l'étude d'impact est jugée satisfaisante, là où un « feu rouge » indiquerait l'inverse. Ainsi, sans que les avis de l'organisme de contrôle ne soient contraignants, la visibilité dont ils bénéficient obligerait le Gouvernement à en tenir compte. Par exemple, si le projet de texte est déposé malgré un « feu rouge », cela imposerait à ce dernier de prendre ses responsabilités voire de se justifier publiquement.

## B - Développer la culture de l'évaluation et former les parties prenantes aux études d'impact

La complétude des études d'impact dépendra notamment du niveau de maîtrise de cet outil par leurs rédacteurs et rédactrices, de l'efficacité des supports méthodologiques diffusés, ainsi que d'une bonne appropriation par les parlementaires.

### 1. Former les rédacteurs et les rédactrices, et les acculturer aux études d'impact et à la légistique

Les diverses critiques et manques exprimés depuis la mise en place des études d'impact en 2009 pourraient être efficacement corrigés, si un effort de formation était déployé en direction des parties prenantes au processus législatif. À ce titre, le Cese soutient les pistes pédagogiques permettant :

- d'inclure des modules consacrés à l'élaboration des études d'impact et plus largement à la légistique dans la formation continue des agentes et agents de l'administration qui contribuent à la rédaction des projets de textes législatifs et réglementaires. Ces modules pourraient être complétés par une sensibilisation aux enjeux de l'évaluation des politiques publiques et plus particulièrement de l'évaluation *ex ante*. À cette fin, recourir à la méthode des scénarios prospectifs<sup>134</sup> pourrait être pertinent. Bien exploitée, elle permet notamment de mieux anticiper les effets directs et induits des futures dispositions législatives envisagées ;
- d'insérer dans les formations précédemment évoquées, une sensibilisation à la nécessité de mesurer les impacts (directs et indirects) des projets de loi sur les champs de l'égalité femmes-hommes, de la jeunesse et des personnes en situation de handicap. Plus généralement, il serait essentiel de placer la dimension humaine, sociale et environnementale au cœur des préoccupations concernant les effets induits par tous les projets de réforme ;
- de sensibiliser les rédacteurs et rédactrices et les ministères porteurs des projets de loi sur les problématiques de l'inflation législative et de la simplification du droit afin de permettre, le cas échéant, de privilégier d'autres voies normatives et extra-normatives ;
- d'accroître la culture économique des agentes et agents de l'administration afin que la quantification préalable des mesures envisagées soit plus complète et fiable. Pour ce faire, la formation proposée pourrait être orientée sur les

---

<sup>134</sup> Cette méthode s'appuie sur une analyse des facteurs internes et externes du présent, et permet d'explorer les futurs possibles.

méthodes d'économétrie permettant d'évaluer en amont les impacts économiques, financiers et budgétaires des futures normes.

## 2. Valoriser et diffuser les outils méthodologiques

Comme le soulignaient Marie-Christine Armaignac et Hélène Furnon-Petrescu lors de leurs auditions devant la DPEPP<sup>135</sup>, de nombreux outils méthodologiques existent déjà pour appuyer les rédacteurs et rédactrices des études d'impact. Cependant, ces outils sont encore trop peu connus et maîtrisés par les personnes concernées. C'est pourquoi, le Conseil estime qu'il serait utile de mieux les diffuser et valoriser. Le SGG pourrait également recenser les exemples de bonnes pratiques observées auprès des différents ministères qui ont été porteurs de projets de loi. Trois pistes pragmatiques peuvent ainsi être mises en avant :

- faire connaître aux agentes et aux agents des administrations concernées les modules de formation continue proposés au sujet des études et fiches d'impact ;
- développer la communication autour des outils méthodologiques proposés notamment par le CGefi, le SDFE ou le SGG ;
- encourager le recours à *Extraqual*<sup>136</sup>, notamment aux mémentos, guides et modes d'emploi disponibles sur ce site extranet.

## 3. Encourager l'appropriation des études d'impact dans le cadre des travaux parlementaires

Les études d'impact sont actuellement déposées au Bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi<sup>137</sup>. Or, les délais pour que les parlementaires puissent prendre connaissance des évaluations *ex ante* du Gouvernement sont souvent restreints. En outre, les études d'impact ne permettent pas toujours au Parlement de porter une appréciation critique suffisamment étayée des textes législatifs qui lui sont soumis. Pour le Cese, faciliter l'appropriation par les parlementaires des études d'impact apparaît comme une piste pertinente afin que celles-ci éclairent réellement leur décision. Plusieurs options sont dès lors envisageables pour y parvenir :

- allonger les délais réservés à l'analyse des études d'impact mais aussi, de manière plus générale, à l'examen des projets législatifs permettrait notamment aux parlementaires d'avoir « *une opinion plus mature sur les textes*<sup>138</sup> ». De plus, si le Parlement a la possibilité de mieux anticiper le calendrier législatif du Gouvernement, il pourrait mener, en amont, un travail de réflexion ou des études sur le sujet traité par le futur projet de loi. Le Conseil

<sup>135</sup> Marie Christine Armaignac, chef de mission du Contrôle général – Responsable de la Mission simplification et évaluation – Audition du 13 février 2018.

Marie-Hélène Furnon-Petrescu – cheffe du service du SDFE – Audition du 22 mai 2018.

<sup>136</sup> *Extraqual : Extranet de la qualité et de la simplification du droit*, voir note de bas de page n°93 I-B-2.1, page 32.

<sup>137</sup> Article 8 de la loi organique du 15 avril 2009.

<sup>138</sup> Audition de Jean-Luc Warsmann, du 24 avril 2018, député des Ardennes.

d'État, lui-même, remarque le manque de temps laissé pour la réflexion et l'examen des études d'impact. Ainsi, Mme Maryvonne de Saint Pulgent, présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État, énonça un jugement sévère à l'égard des études d'impact, le 8 mars 2017 : Les résultats des études d'impact préalables sont peu satisfaisants et ne correspondent pas à ceux attendus. « *La première difficulté tient au moment auquel on procède aux études d'impact : livrées très tardivement au Conseil d'État, elles ne servent la plupart du temps qu'à justifier la réforme déjà décidée. La deuxième difficulté vient de l'absence de contrôle externe sur la qualité de l'étude d'impact, faite par l'administration qui prépare la norme. Troisième motif d'inquiétude : l'absence de confrontation systématique aux destinataires de la norme, à l'exception notable des collectivités territoriales, grâce au conseil national d'évaluation des normes, organe issu d'une initiative parlementaire et non gouvernementale. Enfin, le champ de l'étude d'impact est insuffisant, puisque de nombreux textes y échappent.*<sup>139</sup> » ;

- dans le même ordre d'idée, encourager une participation plus étroite du Parlement en amont du processus législatif paraît opportun en systématisant, par exemple, les débats d'orientation préalable. Lors de ces derniers, les parlementaires pourraient inviter le Gouvernement à évaluer la pertinence et la faisabilité de certaines options législatives. Ces échanges devraient avoir lieu avant que les principaux arbitrages ne soient rendus en réunion interministérielle. Un compte-rendu de ces débats pourrait être intégré dans l'étude d'impact. Cette piste est portée par Bertrand-Léo Combrade<sup>140</sup> ;
- accroître les moyens d'expertise propres au Parlement est une option qui a été mise en avant à plusieurs reprises, notamment par les parlementaires reçus en auditions et entretiens (Marie-Noëlle Lienemann et Jean-Pierre Sueur notamment). Celui-ci disposerait dès lors, quand cela s'avère nécessaire, de contre-expertises ou d'informations supplémentaires pour compléter ou contrôler les études d'impact présentées par le ou les ministère(s) porteur(s) du projet de loi. Pour ce faire, les parlementaires devraient accéder plus facilement aux données statistiques de l'État et plus largement à toutes les données publiques ayant un lien avec l'objet du projet de loi. Ils devraient avoir la possibilité de commander des études spécifiques aux organismes publics statistiques ou de recherche, mis alors à leur disposition.

---

<sup>139</sup> Cité par Jean-Pierre Sueur dans son rapport pour la commission des lois - *Qualité des études d'impact* (rapport - première lecture) – 21 février 2018.

<sup>140</sup> Maître de conférences à l'Université de Picardie-Jules Verne, *L'étude d'impact à la croisée des chemins* - JP Blog - 3 mai 2018.

## C - Envisager une extension du champ d'application des études d'impact

L'obligation d'étude d'impact ne concerne que certains projets de loi<sup>141</sup>. Pour autant, le Gouvernement tout comme le Parlement disposent d'autres voies pour légiférer ou modifier les projets de loi initiaux. Dès lors, le Cese s'interroge sur l'opportunité d'étendre les études d'impact aux propositions de loi ainsi qu'aux amendements substantiels et aux ordonnances.

### 1. Aux propositions de loi

Comme on l'a vu précédemment (partie I – B de l'étude), le champ d'application des études d'impact est relativement restreint, les propositions de loi échappant à l'obligation d'évaluation *ex ante*. Cela soulève plusieurs types de difficultés en limitant *de facto* la portée de l'effort d'évaluation préalable et ce, d'autant plus que la part des lois d'initiative parlementaire dans le total des textes définitivement adoptés (hors conventions) augmente. Ainsi, sous la XIII<sup>ème</sup> législature (2007-2012), plus de 30 % des lois adoptées étaient des propositions de loi, contre plus de 40 % sous la XIV<sup>ème</sup> législature (2012-2017)<sup>142</sup>. De même, cela induit un traitement différencié des lois selon leur origine (gouvernementale ou parlementaire), et participe à créer un déséquilibre entre le Parlement et le Gouvernement en termes de recours à l'expertise.

En outre, la situation des textes d'origine parlementaire peut créer pour le Gouvernement, une voie d'évitement à l'obligation d'étude d'impact. Ce dernier peut, en effet, être tenté de présenter indirectement certaines réformes souhaitées sous la forme de propositions de loi portées par un ou une parlementaire appartenant à la majorité présidentielle.

Ce constat pourrait donc militer en faveur d'une extension des études d'impact aux propositions de loi. Cette obligation n'existe pas actuellement d'un point de vue légal. Quatre pistes de réflexion sont ouvertes :

- solliciter l'avis du Cese ou d'organismes consultatifs indépendants afin qu'ils participent à un type nouveau d'évaluation préalable de la proposition de loi ;
- permettre au rapporteur ou à la rapporteure du texte parlementaire de disposer de prérogatives lui permettant, par exemple, de commander des évaluations *ex ante* à des universités ou organismes publics de recherche afin de compléter le rapport accompagnant le projet de texte. Elle ou il pourrait ainsi mieux intégrer une évaluation préalable des incidences économiques, financières, administratives, sociales, environnementales et juridiques de la future loi ;

<sup>141</sup> Voir tableau 2 : *Projets de loi accompagnés ou non d'une étude d'impact*, I-B-1.4.

<sup>142</sup> Site de l'Assemblée nationale, *Fiche de synthèse n°33 : l'initiative gouvernementale et Statistiques de l'activité parlementaire sous la XIV<sup>ème</sup> législature*, consulté le 19 juillet 2018.



- mettre à disposition du Parlement des agentes et agents publics ayant une expérience dans le domaine de la rédaction des études d'impact au niveau ministériel ;
- développer l'accès aux données publiques de l'État et des collectivités territoriales.

## 2. Aux amendements substantiels

Aucune obligation de produire des évaluations préalables ne pèse sur les amendements qui sont proposés lors de l'examen parlementaire d'un projet de loi. De plus, la possibilité ouverte par l'article 15<sup>143</sup> de la loi organique du 15 avril 2009 de soumettre à une évaluation préalable les amendements, n'a trouvé aucune suite concrète malgré la modification en conséquence du règlement de l'Assemblée nationale. Toutefois, il pourrait être souhaitable de les intégrer dans le champ des études d'impact lorsqu'ils modifient substantiellement le texte initial, même si les conditions d'examen des textes en commission au sein du Parlement rendent cette extension délicate à envisager.

Le Cese émet, tout de même, deux pistes de réflexion qui permettraient de mieux évaluer préalablement les conséquences des amendements d'origine gouvernementale ou parlementaire modifiant de façon substantielle le projet de loi initial (excluant de fait les amendements purement techniques) :

- soit en incitant le Gouvernement à réaliser une actualisation de l'étude d'impact à la fin de la « navette parlementaire<sup>144</sup> », c'est-à-dire en fonction des principaux amendements qui seraient adoptés par chaque assemblée ;
- soit en demandant la réalisation d'une étude d'impact rapide des principaux amendements en évaluant leurs conséquences économiques, budgétaires, sociales, environnementales, etc.

## 3. Au contenu des ordonnances

Les ordonnances souffrent actuellement d'un déficit d'évaluation préalable puisqu'elles ne sont pas entièrement soumises à l'obligation d'étude d'impact, comme il est précisé dans la première partie de l'étude. En effet, seules les dispositions d'habilitation à prendre par ordonnances des mesures législatives ainsi que les projets de loi autorisant la ratification d'ordonnances apportant des modifications ou des ajouts de fond sont concernés par l'obligation d'étude d'impact. Le recours du

---

<sup>143</sup> L'article 15 dispose : « Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles des amendements des membres du Parlement, à la demande de leur auteur, ou des amendements de la commission saisie au fond peuvent faire l'objet d'une évaluation préalable communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance ».

<sup>144</sup> Cette expression désigne communément la transmission et l'examen successif d'un projet ou d'une proposition de loi, par l'Assemblée nationale et le Sénat, en vue d'aboutir à une adoption dans des termes identiques par les deux chambres dans le cadre de la procédure législative.

Gouvernement aux ordonnances pour légiférer est croissant depuis les années 2000. Ainsi, sous la XI<sup>ème</sup> législature, 58 ordonnances avaient été publiées sur Légifrance, contre 270 sous la XIV<sup>ème</sup> législature. Cette tendance semble se confirmer sous la XV<sup>ème</sup> législature, puisqu'en mars 2018, 37 ordonnances avaient déjà été déposées. De plus, les ordonnances débordent de plus en plus les sujets techniques auxquels elles ont longtemps été cantonnées par le passé<sup>145</sup>.

La procédure encadrant l'élaboration des ordonnances permise par l'article 38 de la Constitution de 1958 est moins transparente<sup>146</sup> que l'examen d'un projet de loi. Le Cese s'interroge sur l'opportunité et la faisabilité de soumettre ce type de loi à une évaluation préalable. Ce travail préparatoire permettrait de mieux éclairer le Parlement sur les intentions du Gouvernement.

---

<sup>145</sup> Longtemps cantonnées aux transpositions de directives européennes, à la codification et à l'application du droit Outre-mer (pour l'Outre-mer, le Gouvernement dispose même d'une délégation permanente prévue par l'art. 74-1 de la Constitution), en 2013, pour la première fois, plus de la moitié des ordonnances publiées ne relevaient pas de ces trois domaines. Dalloz – actualité *Le Parlement menacé par un abus d'ordonnances* - 20 mars 2018.

<sup>146</sup> L'avis du Conseil d'État sur les ordonnances n'est pas public et l'échéancier des décrets d'application n'est pas diffusé sur Légifrance.

## CONCLUSION

Tout projet de loi est guidé par l'orientation politique donnée par le Gouvernement, la sollicitation des services administratifs pour contribuer à la rédaction de l'étude d'impact apporte une objectivité et une technicité découlant de leurs missions.

Cependant, depuis leur mise en place, les études d'impact apparaissent encore trop souvent comme un plaidoyer *pro domo* des projets de loi qu'elles accompagnent. Ce défaut d'impartialité inhérent à leur nature ne remet pas en cause leur utilité, reconnue aussi bien du point de vue législatif qu'évaluatif :

- elles permettent de mieux légiférer si elles sont bien réalisées en amont ;
- elles peuvent devenir la référence systématique pour lancer l'évaluation des politiques publiques encadrées par les lois.

Les exigences formelles posées par la loi organique du 15 avril 2009 paraissent donc suffisantes pour évaluer préalablement l'impact d'un projet de loi. En revanche, la complétude des études d'impact dépend du temps et de l'expertise dont disposent les services ministériels porteurs du projet législatif pour les rédiger. De même, l'inflation législative liée à la multiplication des amendements limite, *de facto*, la portée des études d'impact, alors que l'absence d'obligation d'évaluer préalablement les ordonnances et les propositions de loi révèle l'existence d'un angle mort dans le dispositif.

En fonction de leur qualité, les études d'impact influent sur l'examen parlementaire et le vote de la loi. Plus le degré d'exigence est fort pour réaliser les études d'impact, mieux elles éclaireront les parlementaires pour apprécier la pertinence du texte soumis.

La défiance exprimée à l'encontre de la classe politique et plus largement des pouvoirs publics confirme l'importance de développer des dispositifs participatifs pour mieux associer les citoyennes et citoyens à l'élaboration des politiques publiques, et d'organiser le débat public pour que le Gouvernement puisse rendre compte de ses actions. Cette participation des citoyennes et citoyens doit être encouragée et facilitée, en particulier par un accès plus grand au contenu de ces études, sur les sites des Assemblées parlementaires.

En amont et en aval de la loi, l'étude d'impact est l'un des outils institutionnels mis à la disposition du pouvoir exécutif, qui permet de répondre à ces attentes. Pour y parvenir, trois conditions doivent être réunies : inscrire l'initiative législative dans le temps long et les processus participatifs ; favoriser l'accès aux données et développer l'expertise contradictoire ; soumettre toute action publique aux trois temps de l'évaluation<sup>147</sup>.

---

<sup>147</sup> Évaluation *ex ante* ; évaluation *in itinere* ; évaluation *ex post*.

# *Annexes*

# Annexes

## N°1 COMPOSITION DE LA DELEGATION A LA PROSPECTIVE ET A L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

- ✓ **Présidente** : Michèle NATHAN
- ✓ **Vice-présidents** : Michel BADRÉ et Bertrand COLY

### **Agriculture**

- ✓ Daniel ROGUET
- ✓ Marianne DUTOIT

### **Artisanat**

- ✓ Jean-Pierre CROUZET

### **Associations**

- ✓ Marie TRELLE-KANE
- ✓ Jean-François SERRES

### **CFDT**

- ✓ Michèle NATHAN
- ✓ Philippe MUSSOT

### **CFE-CGC**

- ✓ Jean-Claude DELAGE

### **CFTC**

- ✓ Joseph THOUVENEL

### **CGT**

- ✓ Benoît GARCIA
- ✓ Dominique GALLET

### **CGT-FO**

- ✓ Eric PERES
- ✓ Hélène FAUVEL

### **Coopération**

- ✓ Séverine SAINT MARTIN

### **Entreprises**

- ✓ Frédéric GRIVOT
- ✓ Anne-Marie COUDERC

### **Environnement et nature**

- ✓ Michel BADRE
- ✓ Hervé LE BOULER

### **Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse**

- ✓ Bertrand COLY
- ✓ Julien BLANCHET

### **Outre-mer**

- ✓ Dominique RIVIERE

### **Personnalités qualifiées**

- ✓ Gérard ASCHIERI
- ✓ Jean-Louis CABRESPINES
- ✓ Cécile CLAVEIROLE
- ✓ Jacques PASQUIER

### **UNAF**

- ✓ Alain FERETTI
- ✓ Dominique ALLAUME-BOBE

## N°2 RESULTAT DES VOTES PAR GROUPE EN REUNION DE DELEGATION, LE 23 AVRIL 2019

Groupe	Nom	Pour
Artisanat	M. Jean-Pierre CROUZET	X
Associations	Mme Marie TRELLU-KANE	X
CFDT	Mme Michèle NATHAN	X
	M. Philippe MUSSOT	
CGT	M. Benoît GARCIA	X
Coopération	Mme Séverine SAINT MARTIN	X
Entreprises	M. Frédéric GRIVOT	X
Environnement et nature	M. Michel BADRE	X
Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse	M. Bertrand COLY	X
Personnalités qualifiées	M. Gérard ASCHIERI	X
	M. Jean-Louis CABRESPINES	
UNAF	M. Alain FERETTI	X

# Annexes

---

## N°3 LISTE DES PERSONNALITES REÇUES EN AUDITION DEVANT LES MEMBRES DE LA DELEGATION ET RENCONTREES PAR LE RAPPORTEUR.

Pour son information, la délégation a entendu les personnes dont les noms suivent :

- ✓ **Mme Marie-Christine Armaignac**  
*Chef de Mission de Contrôle général et Responsable de la Mission Simplification et Évaluation au contrôle général économique et financier*
- ✓ **M. Philippe-Pierre Cabourdin**  
*Conseiller-Maître à la Cour des comptes*
- ✓ **M. Bertrand-Léo Combrade**  
*Maître de conférences en droit public à l'université de Picardie - Jules Verne*
- ✓ **Mme Hélène Furnon-Petrescu**  
*Cheffe du Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes à la direction générale de la cohésion sociale (DGCS)*
- ✓ **M. Laurent Grandguillaume**  
*Ancien député et Président de la fondation « Travailler autrement »*
- ✓ **M. Baptiste Le Nocher**  
*Rapporteur extérieur à la Cour des comptes*
- ✓ **M. Alain Lambert**  
*Président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)*
- ✓ **Mme Marie-Noëlle Lienemann**  
*Ancienne ministre et Sénatrice de Paris*
- ✓ **M. Olivier Pluen**  
*Maître de conférences en droit public à l'UVSQ (Université Paris-Saclay) & IEP Saint-Germain-en-Laye et Directeur de la Clinique de légistique*
- ✓ **M. David Sarthou**  
*Chef de service de la législation et de la qualité du droit au Secrétariat général du Gouvernement*
- ✓ **M. Jean-Luc Warsmann**  
*Député des Ardennes et membre du conseil national d'évaluation des normes (CNEN)*

- 
- ✓ **M. Michel Hainque**  
*Ancien contrôleur général économique et financier aux ministères économiques et financiers*
  - ✓ **M. Jean Maïa**  
*Secrétaire général du Conseil constitutionnel*
  - ✓ **M. Jean-Pierre Sueur**  
*Ancien ministre et Sénateur du Loiret*

La présidente, le rapporteur et les membres de la délégation remercient vivement l'ensemble de ces personnalités pour la richesse et leur précieuse contribution.



## N°4 COMPARAISON INTERNATIONALE DES PROCEDURES D'ETUDE D'IMPACT DANS CINQ PAYS PRECURSEURS

**Avertissement de lecture :** le tableau ci-dessous a été élaboré à partir de sources relativement anciennes pour certaines (années 2000), en regroupant les pratiques sous la dénomination générique d'« analyse d'impact ». À noter que l'évolution du fonctionnement institutionnel des pays mentionnés peut modifier ces pratiques et que leurs systèmes juridiques sont différents (la législation primaire regroupant globalement les lois et la législation secondaire essentiellement les règlements).

Pays	Date d'adoption <sup>(114)</sup>	Type d'analyse dominant <sup>(115)</sup>	Législation examinée <sup>(116)</sup>	Institution (s) productrice (s) de l'étude <sup>(117)</sup>	Présence d'un organisme de contrôle de l'étude <sup>(118)</sup>	Accessibilité pour le public de l'étude <sup>(119)</sup>	Objectif (s) lors de l'adoption du système d'analyse d'impact <sup>(120)</sup>
États-Unis	1974	Évaluation de l'impact potentiel sur le taux d'inflation	Législation secondaire	Agences réglementaires	Oui	Oui	Réduire le « fardeau administratif » puis informer la décision
	1981	Analyse d'impact réglementaire					
Canada	1977	Analyse d'impact socio-économique	Législation secondaire (sauf brièvement dans les années 1980 où la législation primaire était aussi concernée)	Ministères et organismes producteurs de normes <sup>(121)</sup>	Oui	Oui	Informer la décision
	1986	Analyse d'impact général					
	1992	Bilan coûts – avantages					
Allemagne	1984 et renforcée en 1996	Bilan coûts – avantages. Depuis 1996, exigence croissante de calcul de l'impact sur les entreprises	Législation primaire et secondaire <sup>(122)</sup>	Ministères concernés <sup>(123)</sup>	Oui	Oui	Aider à déterminer si la nouvelle norme est nécessaire ou non
Australie	1985 et renforcée en 1997	Bilan coûts - avantages	Législation primaire et secondaire <sup>(124)</sup>	Organismes producteurs de normes <sup>(125)</sup>	Oui	Oui	Informer la décision
Royaume-Uni	1985, renforcée en 1996 et 1998	Évaluation des coûts de conformité	Législation primaire et secondaire	Départements producteurs de normes <sup>(126)</sup>	Oui	Oui	Réduire le « fardeau administratif »

114 Parlement européen, *Comparative study on the purpose, scope and procedures of impact assessments carried out in the member states of the EU*, PE 453.179, 2011, p.16.

115 *Ibid*, p.16.

116 Bruno Lasserre, *Pour une meilleure qualité de la réglementation*, Rapport au Premier ministre, La documentation française, 2004, p.40-41.

OCDE, *Regulatory impact analysis best practices in OECD countries*, 1997, p.23-28.

Parlement européen, *Comparative study on the purpose, scope and procedures of impact assessments carried out in the member states of the EU*, PE 453.179, 2011, p.46-47.

117 OCDE, *Regulatory impact analysis best practices in OECD countries*, 1997, p.40-41.

Andrea Renda, *Law and Economics in the RIA world*, 2011, p.31-33.

Ioannis Lianos, Maksim Karliuk, *L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe : genèse, diffusion et acteurs*, RFAP, 2014, p.14-15.

118 Ioannis Lianos, Maksim Karliuk, *L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe : genèse, diffusion et acteurs*, RFAP, 2014, p.14-15.

Bruno Lasserre, *Pour une meilleure qualité de la réglementation*, Rapport au Premier ministre, La documentation française, 2004, p.40-41.

*Australian Government, the Australian Government guide to regulation*, 2014, p.53-55.

- 
- 119 Bruno Lasserre, *Pour une meilleure qualité de la réglementation*, Rapport au Premier ministre, La documentation française, 2004, p.40-41.
- OCDE, *Regulatory impact analysis best practices in OECD countries*, 1997, p.23-28.
- Parlement européen, *Comparative study on the purpose, scope and procedures of impact assessments carried out in the member states of the EU*, PE 453.179, 2011, 2011, p.55-56.
- Australian Government, the Australian Government guide to regulation*, 2014, p.14.
- 120 Parlement européen, *Comparative study on the purpose, scope and procedures of impact assessments carried out in the member states of the EU*, PE 453.179, 2011, p.16.
- 121 Site du Gouvernement canadien, « Directive du Cabinet sur la réglementation », consulté le 20 juillet 2018.
- 122 *Ibid.*, p.46.
- OCDE, *Better Regulation in Europe : Germany*, 2010, p.98.
- 123 Ioannis Lianos, Maksim Karliuk, *L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe : genèse, diffusion et acteurs*, RFAP, 2014, p.14-15.
- OCDE, *Better Regulation in Europe : Germany*, 2010, p.98 et suivantes.
- 124 OCDE, *Regulatory impact analysis best practices in OECD countries*, 1997, p.23.
- Australian Government, Regulatory impact analysis : Benchmarking, Productivity Commission research report*, novembre 2012, p.106-110.
- 125 *Australian Government, the Australian Government guide to regulation*, 2014, p.8.
- 126 OCDE, *Better Regulation in Europe : United-Kingdom*, 2010, p.98 et suivantes.

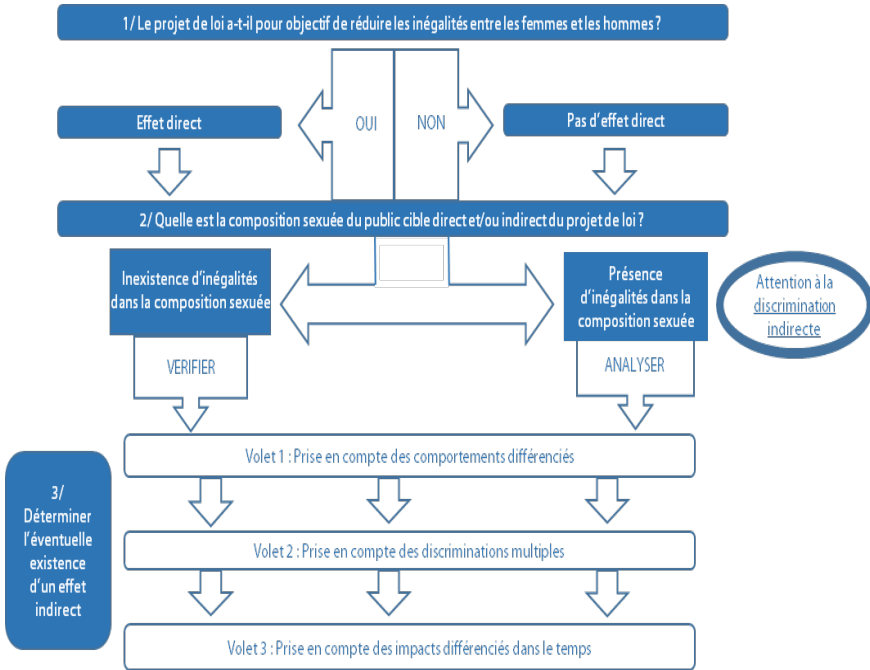
# Annexes

## N°5 CIRCUIT THEORIQUE DES ETUDES D'IMPACT EN MATIERE D'EGALITE FEMMES/HOMMES

	Secrétariat général du Gouvernement (SGG)	Ministère des droits des femmes (SDFE)	Ministère porteur		Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE)
			Haut-e fonctionnaire à l'égalité (HFE)	Directions	
Anticiper	Elabore le tableau de bord	Veille sur le calendrier législatif	Participe aux travaux du HCE en lien avec les futurs projets de loi	Transmet les intitulés des futurs projets de loi au SGG	S'autosaisit sur des sujets de projets de loi
	Transmet le tableau de bord au SDFE	Alerte les HFE des projets de loi dans leur portefeuille pouvant avoir un impact Anticipe des études spécifiques si un projet de loi suppose un fort impact	Alerte le MDDF en cas d'incidences d'un futur projet de loi	Rédige l'avant-projet de loi et l'étude d'impact	Alerte et veille en cas d'incidence d'un futur projet de loi
Evaluer les impacts	Organise et invite le MDDF et le HFE aux réunions techniques	Assiste aux réunions techniques	Assiste aux réunions techniques	Finalise la rédaction de l'étude d'impact	
		Modifie l'étude d'impact si besoin	Participe aux travaux de son ministère en lien avec le SDFE	Transmet l'étude d'impact au SDFE pour avis	
		Transmet au Ministère porteur et au SGG les éventuelles modifications de l'EI		Inclut les modifications de l'étude d'impact si besoin	
Cette phase d'élaboration de l'étude d'impact nécessite des échanges permanents entre les différents acteurs					
Mettre en ligne	Transmet au SDFE l'étude d'impact finale	Rédige l'encart et le met en ligne sur le site du secrétariat d'Etat	Valorise l'encart au sein de son Ministère		Valorise l'encart sur son site

Source : SDFE

# N°6 ANALYSE DES EFFETS DIRECTS ET INDIRECTS DES PROJETS DE LOI EN MATIERE D'EGALITE FEMMES/HOMMES



Source : SDFE

# Annexes

## N°7 BIBLIOGRAPHIE

### Articles

- Anne-Sophie Denolle, *Les études d'impact : une révision manquée ?*, Article, 2011.
- Ioannis Lianos, Maksim Karliuk, *L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe : genèse, diffusion et acteurs*, Article scientifique, 2014.
- Ioannis Lianos, Mihaly Fazekas, *Le patchwork de la pratique des études d'impact en Europe : proposition de taxinomie*, Article scientifique, 2014.
- Frédéric Varone, *L'institutionnalisation de l'évaluation dans une perspective comparée*, in *L'évaluation des politiques publiques entre enjeu politique et enjeu de méthode*, Article, 2006.
- Andrea Renda, *Les études d'impact des réglementations de l'Union européenne : état des lieux et pistes de réforme*, Article scientifique, 2014.
- Annie Bartoli, Gilles Jeannot, Fabrice Larat, *La simplification des formes et modalités de l'action publique : origines, enjeux et actualité*, Article, 2016.
- Jean-Claude Barbier, Nicolas Matyjasik, *Évaluation des politiques publiques et quantification en France : des relations ambiguës et contradictoires entre disciplines*, Article, 2010.
- Sophie Hutier, *Retour sur un moyen récurrent : les malfaçons de l'étude d'impact des projets de loi*, Article, 2015.
- Michel Blay, *L'évaluation par indicateurs dans la vie scientifique : choix politique et fin de la connaissance*, Article, 2009.
- Pierre Januel, *Le Parlement menacé par un abus d'ordonnances*, Article, 2018.
- Delphine Gerbeau, *Les études d'impact formalisent la rencontre entre le choix politique et l'expertise*, Article, 2018.
- Rédaction Weka, *Sénat : unanimité pour améliorer les études d'impact*, Article, 2018.
- Éric Naim-Gesbert, *L'étude d'impact écologique*, Article, 2015.
- Alberto Alemanno, *Le juge et les études d'impact*, Article, 2014.
- Claire A. Dunlop, Oliver Fritsch, Claudio M. Radaelli, *Étudier l'étude d'impact*, Article, 2014.
- Michael A. Livermore, Jennifer S. Rosenberg, *L'analyse distributive dans les études d'impact, ou comment prendre en compte la répartition des conséquences d'une réglementation*, Article, 2014.
- Katarina Staroňová, *L'institutionnalisation des études d'impact en Europe centrale et orientale*, Article, 2014.
- Thomas Delille, *La dimension interinstitutionnelle des études d'impact. Des réglementations dans l'Union européenne à l'ère de la « réglementation intelligente »*, Article, 2014.

---

Marie-Christine Armaignac, *Simplification : Bilan et perspectives*, Article, 2017.

### **Avis**

Nasser Mansouri-Guilani, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*, Avis du Cese, 2015.

Nicole Verdier Naves, Michel Badré, *L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent*, Avis du Cese, 2017.

Michel Badré, Pierre-Antoine Gailly, *L'évolution des métiers de la fonction publique*, Avis du Cese, 2018.

Michel Badré, Dominique Gillier, *Fractures et transitions : réconcilier la France*, Avis du Cese, 2019.

Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, *Avis sur le rapport d'évaluation de la prime d'activité (juillet 2017)*, 2017.

### **Brochure**

Pact European affairs, *Le paquet mieux légiférer, 10 schémas pour comprendre*, Brochure, 2015.

### **Dossier**

La documentation française, *L'évaluation des politiques publiques françaises, chronologie*, Dossier, 2004.

### **Etudes**

Parlement européen, *Comparative study on the purpose, scope and procedures of impact assessments carried out in the member states of the EU*, Étude, 2011.

Conseil d'État, *Simplification et qualité du droit*, Étude annuelle, 2016.

OCDE, *Mieux légiférer en Finlande*, Étude, 2010.

### **Guides**

Olivier Vardakoulias, *Guide simplifié pour une analyse coûts-avantages des projets d'adaptions au changement climatique au niveau local*, 2014.

Conseil d'État, SGG, *Guide de légistique 3ème édition*, 2017.

Secrétariat général du Gouvernement, *Mode d'emploi : Comment renseigner l'étude d'impact d'un projet de loi ?*, Guide méthodologique, 2017.

CGefi, *Guide méthodologique pour calculer l'impact financier de la réglementation nouvelle*, 2017.

### **Note**

Division de Législation comparée de la direction de l'Initiative parlementaire et des délégations du Sénat, *Législation comparée : La simplification (Allemagne – Pays-Bas – Suède)*, Note, 2016.

# Annexes

---

## Ouvrages

Andrea Renda, *Law and Economics in the RIA world*, Ouvrage, 2011.

OCDE, *Regulatory impact analysis : best practices in OCDE countries*, Ouvrage, 1997.

Bertrand-Léo Combrade, *L'impact de l'étude d'impact*, Livre à paraître.

Bertrand-Léo Combrade, *L'étude d'impact à la croisée des chemins*, Ouvrage, 2018.

Revue française d'administration publique, *Etudes d'impact et production normative*, Ouvrage, 2014.

Mathilde Philip-Gay, *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, Ouvrage, 2012.

## Proposition de résolution

Parlement européen, *La révision des lignes directrices de la commission concernant l'analyse d'impact et le rôle du test PME*, Proposition de résolution, 2014.

## Rapports

OCDE, *Mise au point et utilisation des listes de critères à prendre en compte pour l'élaboration des réglementations*, Rapport, 1993.

OCDE, *L'amélioration de la qualité des lois et réglementations : techniques économiques, juridiques et de gestion*, Rapport, 1994.

OCDE, *Regulatory Impact Analysis : A Tool for Policy Coherence*, Rapport, 2009.

Bruno Lasserre, *Pour une meilleure qualité de la réglementation*, Rapport, 2004.

OCDE, *Better regulation in Europe, United Kingdom*, Rapport, 2010.

Parlement européen, Lofstedt, R.E, *The Swing of Regulatory Pendulum in Europe : From Precautionary Principle to (Regulatory) Impact Analysis*, Join Center for Regulatory Studies, Working Paper, Rapport, 2004.

Pierre Morel-À-L'Huissier, Valérie Petit, *Mieux évaluer pour mieux agir : pour une évaluation des politiques publiques au service de la transformation de l'action publique*, Rapport d'information, 2018.

Jean-Luc Warsmann, *Simplifions nos lois pour guérir un mal français*, Rapport, 2009.

Patrick Viveret, *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, Rapport, 1989.

Conseil d'État, *Rapport d'activité*, 2006.

Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, *Une Ve République plus démocratique*, Rapport, 2007.

Claude Goasguen, Jean Mallot, *Rapport d'information sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi*, 2009.

Conseil d'État, *Rapport public*, 2011.

Jean-Luc Warsmann, *Rapport n° 1009 fait au nom de la commission des lois*, 2008.

Dieudonné Mandelkern, *Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation*, 2002.

Jean-Pierre Sueur, *Proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi*, Rapport, 2018.

Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, *Mieux évaluer pour mieux agir : une évaluation des politiques publiques au service de la transformation de l'action publique*, Rapport d'information, 2018.

Jean-Jacques Urvoas, *Rapport n° 2381 de la commission des lois sur la proposition de résolution de Claude Bartolone tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, 2014.

Conseil constitutionnel, *Jurisprudence constitutionnelle relative aux études d'impact - Décisions et commentaires -*, Rapport, 2018.

Conseil national d'évaluation des normes, *Rapport public d'activité*, 2016.

Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, Rapport, 2012.

Jean-Pierre Sueur, *Proposition de loi visant à instituer le Conseil parlementaire d'évaluation des politiques publiques et du bien-être*, Rapport, 2018.

Jean-Jacques Hyst, *Projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, Rapport, 2009.

Groupe Mandelkern sur *la qualité de la réglementation*, Rapport final, 2001.

Manuel Medina Ortega, *Rapport sur la communication de la Commission intitulée « Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire »*, 2002.

Commission européenne, *Lignes directrices concernant l'analyse d'impact*, Rapport, 2002.

Commission européenne, *Lignes directrices concernant l'analyse d'impact*, Rapport, 2009.

Groupe de travail présidé par Henri de Castries et Nicolas Molfessis, *Sécurité juridique et initiative économique*, Rapport, 2015.

Direction générale de la cohésion sociale du ministère des solidarités et de la santé, *Rapport d'évaluation de la prime d'activité (juillet 2017)*, 2017.

Revue française d'administration publique, *Études d'impact et production normative*, Rapport, 2014.

## Référé

Cour des comptes, *Les études d'impact législatives dans les ministères sociaux*, Référé, 2018.



# Annexes

---

## Textes législatifs et réglementaires

Premier ministre, *Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle (procédure législative)*, 2009.

Premier ministre, *Circulaire du 23 août 2012 relative à la prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires de leur impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes*, 2012.

Premier ministre, *Circulaire du 4 septembre 2012 relative à la prise en compte du handicap dans les projets de loi*, 2012.

Premier ministre, *Circulaire du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise des textes réglementaires et de leur impact*, 2017.

Ministère de l'intérieur, *Décret no 2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet*, 2017.

Premier ministre, *Projet de loi relatif au Grand Paris, Étude d'impact*, 2009.

Elisabeth Lamure, *Proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi*, 2017.

Sénat, *Proposition de loi organique visant à supprimer les alinéas 8 à 10 de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution pour tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel du 1er juillet 2014*, 2014.

Franck Montaugé, *Proposition de loi organique relative aux études d'impact des projets de loi (n°610)*, 2017.

Philippe Bas, *Proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi (n°318)*, 2018.

Pierre Morel-À-L'Huissier, *Proposition de loi tendant à la création d'un Comité d'Impact des normes*, 2017

## N°8 TABLE DES SIGLES

ADER	Administration en réseau
ATE	Administration territoriale de l'Etat
BIA	<i>Business Impact Assessment</i>
CCA	<i>Compliance Cost Assessment</i>
CCEN	Commission consultative d'évaluation des normes
CEC	Comité d'évaluation et de contrôle
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CEVIPOF	Centre d'études de la vie politique française
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CFE-CGC	Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres
CFTC	Confédération française des travailleurs chrétiens
CGEFI	Contrôle général économique et financier
CGT	Confédération générale du travail
CGT-FO	Confédération générale du travail - Force ouvrière
CIMAP	Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique
CNCPH	Conseil national consultatif des personnes handicapées
CNEN	Conseil national d'évaluation des normes
CSE	Conseil scientifique de l'évaluation
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DJEPVA	Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
DPEPP	Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques
EU	<i>European Union</i>
FNR	Fin de non-recevoir
FSU	Fédération syndicale unitaire
IGPDE	Institut de la gestion publique et du développement économique
JORF	Journal officiel de la République française
LO	Loi organique
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
NPM	<i>New Public Management</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
OIRA	<i>Office of Information and Regulatory Affairs</i>
OMB	<i>Office Management and Budget</i>
PE	Parlement européen
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
RFAP	Revue française d'administration publique
RIA	<i>Regulatory Impact Analysis</i>
SDFE	Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
SGG	Secrétariat général du Gouvernement
SIGMA	Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion
SLQD	Service de la législation et de la qualité du droit
SOLON	Système d'Organisation en Ligne des Opérations Normatives
TPE	Très petites entreprises
UE	Union européenne
UNAF	Union nationale des associations familiales

## N°9 TABLE DES ILLUSTRATIONS

Encadré 1 : L'analyse coûts-avantages

Graphique 1 : L'adoption des études d'impact dans les pays membres de l'OCDE

Tableau 1 : Chronologie des adoptions de procédures d'études d'impact dans les pays précurseurs (années 1970 - 1980)

Tableau 2 : Projets de loi accompagnés ou non d'une étude d'impact

Depuis la loi organique du 15 avril 2009, la plupart des projets de loi sont précédés d'une étude d'impact afin d'évaluer préalablement les conséquences de leur future application. Ce dispositif a donc pour objectif d'améliorer la qualité des lois et d'éclairer le Parlement sur la portée des réformes.

parfaire ce dispositif afin de mieux légiférer et d'en faire la référence systématique pour lancer l'évaluation des politiques publiques encadrées par les lois.

Si le CESE est convaincu de leur utilité, dans la pratique les études d'impact apparaissent trop souvent comme un plaidoyer *pro domo* des projets de loi qu'elles accompagnent. Face à ce constat, le Conseil décline deux séries de pistes de réflexion destinées à

[www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Éléna  
75775 Paris Cedex 16  
Tél. : 01 44 43 60 00

N° 41119-0021

ISSN 0767-4538

ISBN 978-2-11-152233-6



9 782111 522336



Direction de l'information  
légale et administrative  
Les éditions des *Journaux officiels*

[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)