

2019-21

ÉTUDE D'IMPACT : MIEUX ÉVALUER POUR MIEUX LÉGISFÉRER

La loi organique du 15 avril 2009 a instauré l'obligation de joindre une étude d'impact à certains projets de loi afin de mieux éclairer les choix effectués en matière de législation, améliorer la qualité de la loi et lutter contre l'inflation normative. L'article 8 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 ». La réalisation d'une étude d'impact ne s'impose donc ni pour les propositions de loi, ni pour les projets d'ordonnance, ni pour les amendements d'origine parlementaire comme gouvernementale.

La circulaire du 15 avril 2009 précise 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 ».

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.

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 terme. 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 :

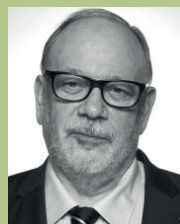
- les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales de la réforme ;
- les coûts et bénéfices attendus pour chaque catégorie d'administrations publiques, et de personnes physiques ou morales intéressées ;
- les conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public.

Les études d'impact sont élaborées par le ministère porteur du projet de loi. Il bénéficie de l'appui méthodologique du Secrétariat général du gouvernement et de l'expertise technique de certaines administrations. Le Conseil d'État 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.

Le CESE 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. Les études ne sont actualisées ni au cours de la procédure législative ni à son issue, ce qui 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.

Le Conseil émet deux grandes séries de pistes d'amélioration des études d'impact afin qu'elles :

- deviennent le point de départ d'un cercle vertueux de l'évaluation continue des politiques publiques ;
- permettent de mieux légiférer.



Jean-Louis Cabrespines
est président du Conseil national des CRESS.

Il siège au CESE à la section de l'aménagement durable des territoires et à la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques.

Contact :

jean-louis.cabrespines@lecese.fr
01 44 43 60 66

FAIRE DES ÉTUDES D'IMPACT UN POINT DE DÉPART DE L'ÉVALUATION CONTINUE DES POLITIQUES PUBLIQUES PAR TROIS VOIES COMPLÉMENTAIRES

👉 Favoriser une rédaction et une expertise plurielle sous la responsabilité du Gouvernement afin de :

- Conserver la maîtrise du processus rédactionnel en recourant à l'administration.
- Mieux quantifier les études d'impact et les coûts potentiels de la mesure.
- Fiabiliser l'analyse quantitative et la combiner avec une approche qualitative argumentée.
- Développer la consultation de la société civile.

👉 Faire de l'évaluation préalable un élément de la démocratie en :

- Promouvant les études d'impact *via* des campagnes de communication pédagogiques.
- Facilitant leur accès dématérialisé pour y contribuer.
- Encourageant l'exploitation des contributions citoyennes lors des travaux parlementaires.

👉 Considérer l'étude d'impact comme le point de départ d'un cycle vertueux de l'évaluation pour :

- S'appuyer sur les évaluations *ex post* des dispositifs déjà existants et favoriser une dynamique vertueuse et continue de l'évaluation.
- Mieux articuler le temps politique et celui de l'évaluation, en prévoyant une évaluation partielle de la loi au bout de trois ans et complète au bout de cinq ans.

DES ÉTUDES D'IMPACT QUI PERMETTENT DE MIEUX LÉGIFÉRER VIA TROIS PISTES D'ACTION

👉 Réaliser des études d'impact éclairantes pour la décision politique en :

- Renforçant les études d'options (nécessité de légiférer, qualité de la loi, simplification du droit).
- Produisant des études d'impact suffisamment en amont des projets de loi (= un mois minimum pour rationaliser le temps législatif).
- Améliorant le contrôle de leur qualité par un recours accru aux missions de conseils du Conseil d'État auprès du Gouvernement.
- Elargissant la saisine du Conseil constitutionnel à 60 députés ou sénateurs lors de l'examen par la Conférence des présidents de la première assemblée saisie.

👉 Développer la culture de l'évaluation et former les rédacteurs aux études d'impact afin 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.
- Privilégier les voies normatives et extra-normatives.
- Quantifier préalablement les mesures envisagées.
- Valoriser et diffuser les outils méthodologiques du CGefi, SDFE ou SGG.
- Encourager leur appropriation dans le cadre des travaux parlementaires et accroître leurs moyens d'expertise.

👉 Envisager une extension du champ d'application des études d'impact :

a- Aux propositions de loi en :

- Sollicitant l'avis du Cese ou d'organismes consultatifs indépendants.
- Commandant des évaluations *ex ante* à des universités ou organismes publics de recherche.
- Mettant à disposition du Parlement des agents ayant une expérience dans la rédaction des études d'impact au niveau ministériel.

b- Aux amendements substantiels *via* une actualisation de l'étude d'impact à la fin de la « navette parlementaire ».

c- Au contenu des ordonnances afin de mieux éclairer le Parlement sur les intentions du Gouvernement.