Etude d'impact : Mieux évaluer pour mieux légiférer

SÉANCES PUBLIQUES PUBLIÉE LE 25/09/2019

Saisine liée : ÉTUDE D'IMPACT : MIEUX ÉVALUER POUR MIEUX LÉGIFÉRER

Le CESE a rendu son étude

Etude rapportée par Jean-Louis Cabrespines, au nom de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, présidée par Michèle Nathan.

Téléchargez l'étude

Téléchargez la fiche de synthèse

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'Etat 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 inter venir 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.

© - copyright CESE - Octobre 2026