

Étude d'impact des projets de loi : une analyse indispensable !

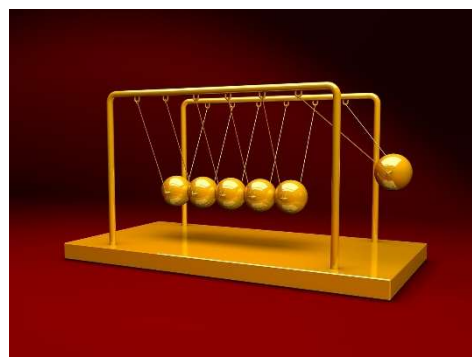
Hélène PAULIAT

Professeur agrégée de droit public

Directrice de l'OMIJ

OMIJ, UR 14 476 - Université de Limoges

Par une décision du 20 avril 2023¹, le Conseil constitutionnel vient, une nouvelle fois, estimer que l'étude d'impact relative au projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense ne méconnaissait pas les exigences de la loi organique du 15 avril 2009. Les solutions ainsi rendues soulignent que l'étude d'impact n'est pas considérée comme un élément essentiel à la présentation et à la discussion d'un projet de loi... Et pourtant, cette analyse apparaît comme un élément déterminant du travail gouvernemental (I), même si, à l'heure actuelle, le contrôle effectué sur ce document est insuffisant pour garantir aux citoyens une bonne compréhension de l'action publique (II). L'étude d'impact du projet de loi doit donc évoluer (III).



I-Une analyse déterminante pour la lisibilité et la cohérence de l'action publique

Ou Qu'est-ce qu'une étude d'impact ? Tout

Une étude d'impact permet, en principe, de s'interroger sur la pertinence et l'utilité d'un projet de loi au regard des textes déjà existants, d'apprécier l'impact qu'il peut avoir sur les dispositions en vigueur ; mais elle devrait également prendre en compte les conséquences qu'engendrera l'application du nouveau texte sur la charge de travail des personnels chargés de le mettre en œuvre, sur les transferts de personnels qu'il peut impliquer, sur les évolutions économiques qu'il peut susciter... Il est en effet important d'anticiper les effets de l'application du texte et surtout de prévoir les contraintes qu'il génère. L'étude d'impact devrait expliquer pourquoi le projet de loi est nécessaire ou utile au regard de la stratégie gouvernementale définie, et comment il permet la traduction concrète d'une politique publique. Le Conseil constitutionnel a ainsi logiquement estimé qu'une étude d'impact pouvait être commune à plusieurs projets de loi ayant un objet analogue².

¹ Déc. n° 2023-13 FNR du 20 avril 2023.

² CC, déc. 2010-603 DC, 11 fév. 2010.

L'étude d'impact est complémentaire de l'exposé des motifs qui, selon l'article 7 de la loi organique de 2009 précitée, consacre « *une tradition républicaine qui a pour objet de présenter les principales caractéristiques de ce projet et de mettre en valeur l'intérêt qui s'attache à son adoption* ». Et pourtant, le Gouvernement a décidé de sous-traiter à un cabinet privé, par appel d'offres, la mission de rédiger l'exposé des motifs du texte et l'étude d'impact du projet de loi d'orientation des mobilités, ce qui avait été validé par le Conseil constitutionnel (la haute instance estimant que le partenaire privé avait agi « *sous la direction et le contrôle du Premier ministre* »³).

Concrètement donc, dans cette logique, tout projet de loi devrait, par exemple, intégrer les contraintes nouvelles pesant sur les magistrats et les fonctionnaires pour évaluer si ceux-ci sont en mesure d'absorber une charge de travail supplémentaire au regard des effectifs (c'était l'une des préconisations du Conseil supérieur de la magistrature dans sa contribution aux Etats généraux de la justice, janvier 2022, p. 27).

Or, bien souvent, l'étude d'impact est réalisée à la fin de la construction du projet de loi, comme un outil obligatoire mais de peu d'intérêt, ne permettant ainsi pas aux citoyens de comprendre l'action publique menée par les gouvernants.

II-Un contrôle insuffisant limitant la compréhension de l'action publique

Ou Qu'est-elle dans l'ordre juridique ? Rien

Le contrôle effectué sur les études d'impact est notoirement insuffisant ; le juge constitutionnel ne s'est ainsi pas engagé dans un contrôle approfondi, qui pouvait s'appuyer sur les exigences de transparence, de clarté, de lisibilité et aussi de sincérité de la loi. Plus le projet est expliqué, plus le citoyen est en mesure non seulement de comprendre les enjeux, de connaître les conséquences d'une réforme, mais surtout de se faire une opinion claire et de s'approprier la logique d'un texte. En l'absence de ce travail fondamental, le projet de loi devient un texte technique, isolé, et certains peuvent ainsi croire que l'étude d'impact présentée, souvent très sommaire et approximative, dissimule en réalité un texte qui remet en cause leurs droits. Cette idée a été clairement exprimée par certains lors du débat sur les retraites, certains chiffres figurant dans l'étude d'impact étaient erronés...

Il est dans ce contexte surprenant de constater que le projet de loi qui a conduit à une fusion des régions a été précédé d'une étude d'impact que l'on peut à peine qualifier de telle tant elle est indigente ; les auteurs de la saisine dénonçaient à l'époque une étude d'impact notoirement insuffisante, notamment sur l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, sur les coûts et bénéfices financiers attendus, sur l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public et sur les consultations qui ont été menées... Et alors que le Gouvernement avait motivé son projet de réforme sur la base des économies d'échelle qu'elle entraînerait, aucun véritable chiffrage et évaluation fondée n'étaient présentés dans l'étude d'impact. Et pourtant, le Conseil constitutionnel a estimé que le Gouvernement avait exposé les raisons de son choix, qu'il avait envisagé des conséquences prévisibles de la réforme ; certes, il n'avait pas donné d'informations sur l'évolution de l'emploi public, mais cette évolution n'était pas envisagée dans le projet de loi... On croit rêver, si ce n'est qu'il s'agit d'une exigence fondamentale dans un Etat de droit. Anticiper, c'est prévoir, dit-on ; une réforme qui n'est pas anticipée, au moins dans une étude d'impact loyale, n'est pas correctement prévue.

³ Déc. n° 2019-794 du 20 déc. 2019

Devant la faiblesse du contrôle du Conseil constitutionnel, le Conseil d'État a indiqué dans un de ses rapports annuels qu'il allait, au moment de sa saisine pour avis, mieux apprécier le sérieux et la complétude de l'étude d'impact accompagnant chaque projet de loi. Et le Gouvernement en a fait les frais : preuve en est l'avis rendu par le Conseil d'État le 15 novembre 2018 sur le projet de loi d'orientation des mobilités ; ainsi, le Conseil d'État a-t-il regretté « *les insuffisances de l'étude d'impact qui ne satisfait pas, en ce qui concerne ces dispositions, aux exigences posées par la loi organique du 15 avril 2009. Non seulement elle ne présente ni le dispositif retenu, ni les objectifs qu'il poursuit mais, en outre, elle met en avant, pour le justifier, un constat erroné* ». On ne peut mieux dire...

III-Une évolution indispensable pour restaurer la confiance dans l'action publique

Ou Que demande-t-elle ? À devenir quelque chose

L'étude d'impact doit être effectuée en amont de la réflexion sur un projet de loi. L'on conçoit la difficulté du processus, car il faut que le ministère sache à qui demander des éléments d'évaluation... La France comprend aujourd'hui plus d'une dizaine d'acteurs nationaux en matière d'évaluation des politiques publiques, et l'on pourrait citer aussi les laboratoires de recherche académiques, qui, bien souvent compétents sur un point donné, ne sont jamais sollicités. Une fois levée cette difficulté d'identification de l'acteur pertinent, il est indispensable d'établir cette étude de manière loyale : un nouveau texte est-il nécessaire, et pourquoi ? Ensuite, l'étude d'impact, pour être utile en termes d'action publique, doit présenter les différentes options possibles. Ainsi le projet de loi de réforme des retraites aurait pu proposer plusieurs scénarios : l'absence de texte, donc d'évolution et ses conséquences ; un texte mais avec différentes possibilités de financement... Ces différents éléments seraient particulièrement utiles à un débat parlementaire de qualité.

L'étude d'impact est un outil indispensable à la cohérence de l'action publique et à la cohérence du travail gouvernemental. Loin d'être un document technique, il définit la place du projet dans la stratégie menée par la majorité... Ce texte peut être un des leviers pour renforcer la transparence du débat et la confiance dans les institutions.