



**HAL**  
open science

## Qualité des études d'impact et travail parlementaire

Benjamin Monnery, Bertrand Du Marais

► **To cite this version:**

Benjamin Monnery, Bertrand Du Marais. Qualité des études d'impact et travail parlementaire. 2020.  
hal-04159697

**HAL Id: hal-04159697**

**<https://hal.science/hal-04159697v1>**

Preprint submitted on 12 Jul 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

---

## Qualité des études d'impact et travail parlementaire

---

Document de Travail  
Working Paper  
2020-12

Benjamin Monnery  
Bertrand du Marais



UMR 7235

Economix - UMR7235  
Université Paris Nanterre  
Bâtiment G - Maurice Allais, 200, Avenue de la République  
92001 Nanterre cedex

Email : [secretariat@economix.fr](mailto:secretariat@economix.fr)

 **Université  
Paris Nanterre**

# Qualité des études d'impact et travail parlementaire

**Bertrand du Marais<sup>a</sup>**

*Conseil d'Etat*

**Benjamin Monnery<sup>b</sup>**

*EconomiX (CNRS)*

**Mai 2020**

## Résumé

Depuis 2009, le Gouvernement est tenu de produire une étude d'impact (EI) des projets de loi qu'il soumet au Parlement, afin de documenter *ex-ante* leurs conséquences juridiques, économiques, sociales ou encore environnementales. Cet article présente une analyse statistique d'un échantillon d'une trentaine d'études d'impacts produites de juin 2017 à août 2019, soit près de la moitié de la production législative sur la période. Dans un premier temps, l'article documente la qualité hétérogène et souvent médiocre des études d'impact à travers une série d'indicateurs, et tente d'identifier les déterminants de cette qualité. Dans un second temps, l'article analyse l'usage parlementaire qui est fait des EI sous la XV<sup>ème</sup> législature et montre que si cet usage est limité et principalement le fait de l'opposition, des EI de meilleure qualité peuvent effectivement nourrir le travail parlementaire. Les raisons de la relative médiocrité des études d'impact et plusieurs pistes d'amélioration sont discutées.

**Mots clés :** études d'impact ; évaluation ex-ante ; Parlement ; Gouvernement

**Codes JEL :** D61 ; D78 ; H70

---

<sup>a</sup> Conseil d'Etat. Chercheur associé au CRDP (EA), Université Paris Nanterre. [bertrand.du-marais@conseil-etat.fr](mailto:bertrand.du-marais@conseil-etat.fr)  
L'auteur s'exprime à titre strictement personnel et académique et ne saurait engager les institutions auxquelles il appartient.

<sup>b</sup> EconomiX (CNRS), Université Paris Nanterre. [bmonnery@parisnanterre.fr](mailto:bmonnery@parisnanterre.fr) (auteur correspondant)

Les auteurs remercient tous les étudiants des Master 2 « Management des Normes et Normes du Management » et « Droit de l'économie » (Université Paris Nanterre) qui ont contribué au fil des années à l'analyse de ces études d'impact. Ils remercient également Hamza Bennani, Noémi Berlin, Agnès Damothe, Florent Dubois, Magali Dumontet et Pauline Gandré pour leurs commentaires, et les équipes de Regards Citoyens pour la mise à disposition des données sur le Parlement (NosDéputés.fr, NosSénateurs.fr et LaFabriqueDeLaLoi.fr). Tous les codes et données utilisés sont disponibles sur la page web du second auteur.

## 1. Introduction

Au début de l'année 2020, le débat sur le projet de loi de réforme des retraites a mis en avant dans le débat politique, pour la première fois depuis 2009, un document largement ignoré du grand public : l'étude d'impact préalable aux lois (EI). Depuis la loi organique du 15 avril 2009, une EI doit accompagner tout projet de loi au moment de son dépôt par le Gouvernement sur le bureau d'une des deux assemblées. Ces études d'impact doivent permettre au Gouvernement (en pratique, au ministère en charge du projet) de détailler, dans un document public, les motifs qui l'amènent à proposer un texte de loi, les implications juridiques de ce texte, et les conséquences à attendre pour les acteurs publics et privés en termes économiques, financiers, sociaux ou encore environnementaux. Remis aux parlementaires et accessibles aux citoyens, ces éléments sont censés fournir des éléments de contexte et des prévisions transparentes, et *in fine* alimenter le débat public et améliorer le processus de délibération au Parlement. Débattre de l'impact potentiel des lois pour mieux les concevoir n'est-il pas la raison d'être du travail parlementaire ?

Mais dans la pratique, les études d'impact produites par le Gouvernement sont régulièrement jugées hétérogènes et « globalement peu éclairantes » (Cour des Comptes, 2018)<sup>1</sup>. Elles alimentent le soupçon d'un simple exercice formel, faussement objectif, ne servant « trop souvent qu'à justifier techniquement une décision politique déjà prise », selon un récent rapport sénatorial (Sueur, 2018). Face à ces critiques répétées, une proposition de loi organique « visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi » a même été déposée au Sénat en juillet 2017 par le sénateur socialiste Franck Montaugé<sup>2</sup>. Ces initiatives s'inscrivent également dans les nombreuses réflexions menées pour améliorer la « qualité de la loi », notamment celles lancées par Thierry Mandon (Mandon, 2014) pendant le mandat du Président F. Hollande (voir également Juanico et de La Raudière, 2014) ou plus récemment par François de Rugy, alors Président de l'Assemblée nationale au début du mandat du Président E. Macron.

De même, ont surgi des tentatives sectorielles pour d'améliorer l'analyse de l'impact des projets de loi au regard de certains objectifs de politique publique aussi divers que, par exemple, le maintien de l'équilibre concurrentiel (Autorité de la concurrence, 2012 ; Tesson, 2012), la parité femme-homme<sup>3</sup> ou le bon fonctionnement des services déconcentrés de l'Etat (article 8 du Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 modifié relatif à la charte de la déconcentration).

---

<sup>1</sup> Le constat de la Cour des Comptes dans son référé de 2018 portait sur l'évaluation de 4 études d'impact issues des ministères sociaux.

<sup>2</sup> Adoptée par le Sénat en première lecture en mars 2018, cette proposition de loi n'a toujours pas été examinée à l'Assemblée Nationale deux ans plus tard.

<sup>3</sup> Depuis 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.

Ces discussions sur les EI s'inscrivent dans le contexte plus large de l'évaluation des politiques publiques en France. Le Parlement a vu émerger plusieurs initiatives notables depuis quelques années, en particulier à l'Assemblée Nationale : la Mission d'Evaluation et de Contrôle, le Printemps de l'évaluation, ou encore le groupe de travail sur les moyens d'évaluation. Des députés de la majorité et de l'opposition ont également multiplié les tribunes dans les médias depuis 2018 pour donner un vrai pouvoir d'évaluation indépendante au Parlement français, sur le modèle des pays anglosaxons. Les demandes portent notamment sur le domaine de l'évaluation du Budget<sup>4</sup> et des conséquences climatiques des lois<sup>5</sup>. Ces initiatives parlementaires visent à enclencher un « acte 2 de l'évaluation au Parlement » (de Padirac et Rozenberg, 2019). Elles font écho à la structuration de plus en plus forte du champ de l'évaluation académique, avec l'émergence d'équipes de recherche dédiées (comme le LIEPP, l'IPP ou la Fédération TEPP par exemple), et aux rapprochements de plus en plus fréquents sur ce thème entre académiques et administrations publiques (en témoigne notamment le rôle d'intermédiaire et de financeur de France Stratégie, la conférence annuelle conjointe AFSE-Trésor, etc.). Mais les travaux académiques d'analyse économique se concentrent soit sur l'évaluation d'une politique publique spécifique, soit sur la méthodologie de ce type d'évaluation. A l'inverse, très peu de travaux portent sur l'efficacité, voire seulement sur l'effectivité, du dispositif de l'étude d'impact des lois.

Dans cet article, nous réalisons un test de qualité des EI dans la mesure où nous cherchons à évaluer *l'effectivité* du dispositif prescrit par la loi organique de 2009 (est-il réellement mis en œuvre ?) et son efficacité dans le débat parlementaire et plus largement, le débat public. Notre analyse porte sur un échantillon d'une trentaine d'études d'impact produites depuis le début de la XV<sup>ème</sup> législature en juin 2017, soit environ la moitié de la production législative sur la période en France. Notre première contribution consiste à objectiver la qualité des études d'impact au regard des obligations instituées par la loi organique de 2009 grâce à de nombreux indicateurs issus notamment des grilles de notation remplies par des étudiants en master de l'Université Paris Nanterre<sup>6</sup>. Ces données, complétées par des informations relatives à chaque projet de loi, à l'avis rendu par le Conseil d'Etat puis à son examen à l'Assemblée Nationale et au Sénat, permettent également de répondre à deux types de questions : quelles caractéristiques observables d'un projet de loi déterminent la qualité de son EI ? Et quel est l'usage fait des EI par les parlementaires sous la XV<sup>ème</sup> législature ?

---

<sup>4</sup> Voir par exemple les tribunes dans Le Monde le 14 février 2018 et le 19 avril 2018 : [https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/02/14/le-parlement-doit-se-doter-d-une-structure-propre-d-evaluation-des-politiques-publiques\\_5256801\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/02/14/le-parlement-doit-se-doter-d-une-structure-propre-d-evaluation-des-politiques-publiques_5256801_3232.html) et [https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/04/19/pour-un-debat-budgetaire-responsable-et-libere-de-l-arbitraire\\_5287908\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/04/19/pour-un-debat-budgetaire-responsable-et-libere-de-l-arbitraire_5287908_3232.html)

<sup>5</sup> Article de France Info le 10 janvier 2020 : [https://www.francetvinfo.fr/meteo/climat/ecologie-des-parlementaires-adressent-une-lettre-a-edouard-philippe-pour-reclamer-une-evaluation-climatique-des-lois\\_3777917.html](https://www.francetvinfo.fr/meteo/climat/ecologie-des-parlementaires-adressent-une-lettre-a-edouard-philippe-pour-reclamer-une-evaluation-climatique-des-lois_3777917.html)

<sup>6</sup> Il s'agit des étudiants de seconde année des Master « Droit de l'économie » et « Management des Normes et Normes du Management » (préparation aux concours de la fonction publique).

Cette contribution permet de combler un manque dans la recherche existante en France, faute notamment d'efforts de quantification de la qualité des études d'impact. Elle répond largement au projet de recherche proposé par Dunlop et al. (2014) : ces auteurs se demandent en effet si les EI participent d'un processus de « politique publique apprenante », où des évaluations *ex-ante* de haute qualité permettraient d'améliorer sensiblement la construction de la loi. Notre étude permet d'apporter des réponses sur ces deux points : premièrement, nous montrons que des indicateurs quantitatifs peuvent permettre d'apprécier la qualité hétérogène des études d'impact produites en France, et que ces différences de qualité s'expliquent en partie par des facteurs institutionnels et politiques, comme l'importance substantielle des projets de loi ou le ministère portant la réforme. Deuxièmement, notre travail mesure la mobilisation des EI dans la fabrique de la loi à l'Assemblée Nationale et au Sénat sous la XV<sup>ème</sup> législature, et montre que les études d'impact de bonne qualité sont effectivement plus mentionnées au Parlement que les autres. L'étude permet aussi de mieux distinguer les différents usages des études d'impact par les parlementaires, à la fois sources d'information, moyen de contrôle de l'exécutif et enjeux de stratégies politiques. En ce sens, notre analyse sur données françaises complète les premières évidences qualitatives de Combrade (2014) sur l'usage et les effets politiques limités des études d'impact au Parlement français. Elle contribue aussi plus généralement à l'étude du travail parlementaire en France (voir notamment Jaaidane, 2017). Ce travail rejoint également la littérature sur la mesure de la qualité et les différents types d'études d'impact en Europe et dans le monde : dans un projet ambitieux, Lianos et Fazekas (2014) proposent une taxinomie des études d'impact telles que pratiquées en Europe à partir d'un large échantillon de 2000 textes, en fonction notamment de leur degré de sophistication. Aux Etats-Unis, Shapiro et Morall (2016) montrent que la durée du processus de rédaction-révision des EI (généralement effectuées par les agences de régulation sectorielle) semble être gage de qualité, ce qui souligne le rôle des contrôles institutionnels pour garantir la qualité des études d'impact. En France, ce contrôle des EI est opéré par plusieurs institutions dont le Conseil d'Etat, le Parlement et en principe le Conseil constitutionnel, mais notre analyse quantitative montre clairement que l'efficacité de ce dispositif soulève des questions.

L'article est organisé comme suit : la section 2 présente le contexte institutionnel français, où les EI et leur contrôle sont encadrés par diverses dispositions légales qui pèchent dans la pratique. La section 3 décrit l'échantillon et les données collectées. La section 4 présente les indicateurs de qualité que nous construisons (notamment un score politique, un score juridique et un score d'impact) et analyse les déterminants de cette qualité. La section 5 s'intéresse à l'utilisation qui est faite des EI dans les travaux parlementaires. La conclusion discute des explications structurelles à la qualité médiocre des EI en France, plus de dix ans après leur entrée dans la Constitution, et des pistes d'amélioration possibles.

## 2. Contexte institutionnel

### 1) Les études d'impact dans le droit français : genèse et objectifs

C'est la révision constitutionnelle de 2008<sup>7</sup> qui a consacré le rôle du Parlement dans l'évaluation des politiques publiques. L'article 24 de la Constitution stipule dorénavant que « le Parlement vote la loi, contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques », lui donnant ainsi une compétence générale, notamment en matière d'évaluation *ex post*. En outre, l'article 39 de la Constitution renvoie dorénavant à une loi organique, qui institue l'évaluation *ex ante* du projet de loi en une condition formelle de la compétence du Gouvernement pour disposer de l'initiative des lois. C'est dire donc l'importance et la solennité que le Constituant a attaché à l'évaluation *ex ante*. D'autant plus que l'article 39 prévoit un nouveau dispositif juridictionnel de sanction, ou plutôt de médiation, entre le Parlement et le Gouvernement, avec l'intervention du Conseil constitutionnel. Le chapitre II de la loi organique du 15 avril 2009 va alors imposer la notion et le dispositif des études d'impact.

Il faut constater que la culture institutionnelle française a longtemps été rétive à ce que la plupart de nos partenaires de l'OCDE connaissaient, au moins depuis le début des années 1980, parfois depuis plus longtemps<sup>8</sup>, sous le nom d'analyse d'impact de la réglementation (RIA : *regulatory impact assessment*). En France, les premières réflexions sur l'analyse préalable de l'impact des nouvelles réglementations apparaissent au début des années 1990 à travers plusieurs rapports influents<sup>9</sup>. En parallèle, la pression sur la France des exemples extérieurs se fait plus forte. L'OCDE vient placer la France en queue du classement des pratiques en matière de qualité de la réglementation (OCDE, 2014). Avec l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » de 2003<sup>10</sup> (« *Better regulation* »), l'Union européenne adopte un ambitieux programme d'analyse d'impact de ses législations.

L'ensemble de ces tendances se catalysent alors en France dans l'Etude annuelle du Conseil d'Etat de 2006 *Sécurité juridique et complexité du droit* (Conseil d'Etat, 2006). Le Conseil d'Etat proposait, pour lutter contre le déclin de la qualité de la norme, de faire de la réalisation des études d'impact une obligation imposée par une loi organique et un élément de la régularité de la procédure d'adoption des normes nouvelles. Malgré la volonté claire

---

<sup>7</sup> Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République.

<sup>8</sup> Aux Etats-Unis, on peut faire remonter l'origine de la pratique des EI au moins à l'*Administrative Procedure Act* de 1948 (5 U.S.C. §553) avec l'obligation imposée aux agences fédérales de publier les fondements et les objectifs de toute nouvelle réglementation (« *concise general statement of basis and purpose* ») : voir par exemple Strauss, 2019.

<sup>9</sup> On peut notamment citer : le rapport J. Picq (« L'Etat en France. Servir une nation ouverte sur le monde », mai 1994) ; le rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation, présidé par Dieudonné Mandelkern, 2002 ; et le rapport au Premier ministre du Groupe de travail présidé par Bruno Lasserre (ancien Président de l'Autorité de la Concurrence et actuel Vice Président du Conseil d'Etat), « Pour une meilleure qualité de la réglementation », La Documentation française, 2004.

<sup>10</sup> Accord 2003/C 321/01, JOUE du 31 décembre 2003.

du Constituant de 2008, les réticences du monde politique et administratif s'exprimèrent jusqu'au bout puisque le Sénat dut imposer au Gouvernement et à l'Assemblée nationale l'utilisation même des termes « étude d'impact ».

A cet égard, il est significatif que le but initial de l'introduction des études d'impact législatives dans le système institutionnel français soit, d'abord, d'améliorer la qualité de la loi. Pour être encore plus direct, l'objectif du Conseil d'Etat et du Constituant est d'en réduire le volume et « de stopper la logorrhée législative » (Conseil d'Etat, 2006) car « Qui dit inflation, dit dévalorisation : quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite » (Conseil d'Etat, 1991). Ce n'est donc qu'à titre d'objectif de second rang que l'EI doit permettre d'atteindre une plus grande efficacité des politiques publiques, notamment en réduisant le « fardeau » normatif sur les acteurs de la société française.

Ensuite, l'EI devrait permettre d'atteindre une meilleure qualité de débat public, à la fois plus documenté et plus transparent. Les EI, en rapportant les consultations publiques, encouragent une consultation la plus large possible des parties intéressées et réduisent ainsi les risques de capture (Rose-Ackerman, 2011).

Ce sont donc ces trois objectifs - qualité de la loi, efficacité des politiques publiques et niveau du débat public - qui sous-tendent notre analyse d'un échantillon d'EI.

## **2) Le dispositif de la loi organique du 15 avril 2009**

Afin de donner tous les moyens aux parlementaires de remplir leurs fonctions, la loi organique du 15 avril 2009 oblige donc le Gouvernement à produire une étude d'impact pour tout projet de loi. Ce document public doit évaluer chaque article du projet selon une série de 18 critères, rappelés dans le Tableau 1 selon l'ordre d'énumération de l'article 8 de la loi organique.

L'objectif fixé aux études d'impacts à travers ces 18 items est ainsi d'améliorer la capacité du Parlement à remplir pleinement ses fonctions constitutionnelles en « exposant avec précision », selon l'article 8, les conséquences de chaque projet de loi, avant de l'amender puis de le voter.

A l'inverse des évaluations *ex post*, les EI restent une compétence exclusive des ministères porteurs des projets de lois, sous le contrôle méthodologique et formel du Secrétariat Général du Gouvernement qui, avant d'adresser le projet de loi au Conseil d'Etat, vérifie la consistance de l'EI<sup>11</sup>. Les ministères peuvent d'ailleurs externaliser le travail à des prestataires privés, mais cette démarche, validée par le CC (décision n° 2019-794) reste rare.

---

<sup>11</sup> Le Secrétariat Général du Gouvernement a ainsi produit un « mode d'emploi » à l'attention des ministères (document de 11 pages mis à jour en novembre 2017).



Tableau 1 : Les 18 critères des études d'impact dans la loi organique de 2009

<i>n°</i>	<i>Critères</i>	<i>Thématique</i>
1	Objectifs poursuivis par le projet de loi	Politique
2	Autres options possibles	
3	Motifs de la nouvelle législation	
4	Articulation avec le droit européen	Juridique
5	Etat d'application du droit sur le territoire	
6	Modalités d'application dans le temps	
7	Textes à abroger	
8	Mesures transitoires à prévoir	
9	Conditions d'application en outre mer	
10	Conséquences pour les acteurs publics et privés	Impact
11	Impact financier	
12	Impact économique	
13	Impact social	
14	Impact environnemental	
15	Méthode de calcul	
16	Conséquences sur l'emploi public	
17	Consultations avant saisine du Conseil d'Etat	Juridique
18	Textes d'application nécessaires	

L'étude d'impact est ensuite soumise à trois contrôles successifs :

- premièrement, un contrôle initial en amont par le Conseil d'Etat (CE). Le CE, en sa qualité de conseil du Gouvernement, émet une opinion juridique indépendante sur la version préliminaire du projet de loi, avant son adoption par le Conseil des ministres et son dépôt devant une des deux Chambres. Dans son avis, qui est systématiquement rendu public depuis janvier 2015, il n'est pas rare que le CE émette des réserves et fasse des recommandations avant le dépôt du projet de loi et de l'EI au Parlement. Selon son vice-président Jean-Marc Sauvé, auditionné en 2017 à l'Assemblée Nationale<sup>12</sup>, le CE se veut plus exigeant depuis son rapport annuel de 2016 ;
- ensuite, un contrôle parlementaire au moment où le projet de loi est déposé à l'Assemblée Nationale ou au Sénat. Ce contrôle est effectué par la Conférence des Présidents dans les dix jours après le dépôt de l'EI. Dans ce délai, la Conférence des Présidents peut refuser la mise à l'ordre du jour du texte en l'état si l'EI lui paraît insuffisante (article 39 alinéa 3 de la Constitution et article 9 de la loi organique), au regard des critères fixés par la loi organique de 2009 ;
- enfin, un contrôle juridique préalable par le Conseil Constitutionnel s'il est saisi sur l'irrégularité de l'étude d'impact par le président de la Chambre concernée ou par le

<sup>12</sup> Compte-rendu de l'audition disponible sur le site du Conseil d'Etat : <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/l-evaluation-et-le-controle-des-politiques-publiques-par-le-parlement>

Premier ministre. L'effet de ce contrôle n'est pas très déterminé par la loi organique<sup>13</sup>. On imagine que le Conseil constitutionnel pourrait émettre des réserves sur le contenu de l'EI qui, si elles n'étaient pas levées, pourraient conduire à la censure du texte adopté. Nous verrons cependant que la jurisprudence du CC est en réalité très conciliante avec l'exécutif.

Au-delà de ces contrôles institutionnels, l'étude d'impact peut être enrichie de contributions citoyennes. Les citoyens experts ou non peuvent de droit apporter leurs contributions via une plateforme<sup>14</sup>, celles-ci étant transmises au rapporteur du texte. Pour autant, il n'est guère fait de publicité de ce dispositif, le site de soumission des contributions est ancien et peu ergonomique et le nombre et la qualité des contributions citoyennes ne sont pas rendus publics. D'où la forte suspicion que ce dispositif ne soit pas du tout opérant dans les faits.

### 3) La mise en œuvre en pratique

Alors que les dispositions légales semblent offrir une série de contrôles de la qualité des études d'impact, la réalité des pratiques montre une situation très différente.

Du côté des parlementaires, leur contrôle au stade de la Conférence des Présidents est très limité pour diverses raisons. Tout d'abord, les parlementaires ne disposent pas d'un organe d'évaluation dédié qui pourrait répondre de manière rapide, indépendante et experte à leur demande d'analyse d'une EI. Ensuite, le délai de 10 jours est très court pour étudier en détail une EI et rallier une coalition contre elle. Surtout, le « fait majoritaire » qui prévaut à l'Assemblée Nationale conduit la Conférence des Présidents à être majoritairement favorable au Gouvernement (composition proportionnelle à celle des députés). Le « fait majoritaire », les logiques partisans et la faiblesse institutionnelle du Parlement français face à l'exécutif, incitent rarement les élus de la majorité à s'opposer aussi frontalement au Gouvernement. Ainsi, la Conférence des Présidents – mais du Sénat, qui se trouve parfois en opposition avec le Gouvernement – n'a refusé qu'une seule fois la mise à l'ordre du jour d'un projet de loi face aux insuffisances de l'étude d'impact, en 2014 pour saisir le Conseil constitutionnel.

Cette saisine a cependant été rapidement rejetée par le Conseil Constitutionnel, jugeant que les règles de la loi organique de 2009 « n'avaient pas été méconnues » par le Gouvernement<sup>15</sup> selon une motivation qui a largement réduit l'effectivité de ce contrôle et même de l'analyse d'impact du projet de loi. Le Conseil constitutionnel se contente en effet d'un contrôle très formel de l'étude d'impact sans guère s'intéresser à la qualité de fond de cette étude. En particulier, le Conseil Constitutionnel exige seulement de l'étude d'impact

---

<sup>13</sup> L'article 10, qui a introduit un article 26-1 dans l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, indique seulement que le Conseil constitutionnel « avise » le Premier ministre et les présidents des assemblées et que sa « décision » est « motivée ».

<sup>14</sup> <http://etudesimpact.assemblee-nationale.fr/>

<sup>15</sup> Il s'agit de la décision n°2014-12 FNR suite au rejet de l'EI par la Conférence des Présidents du Sénat en 2014 : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2014/201412FNR.htm>

qu'elle discute des conséquences *attendues* du projet de loi *par rapport aux objectifs fixés* au projet de loi par le Gouvernement, et non qu'elle documente une large série d'impact potentiels (effets pervers, effets d'aubaine, effets de bouclage, etc.). Cette position du CC réduit considérablement le champ des impacts que l'étude est censée présenter, pour lui donner une définition largement tautologique. En conséquence, comme l'écrit la sénatrice Elisabeth Lamure dans l'exposé des motifs d'une proposition de loi à ce sujet, « n'ayant pas à craindre de sanction, le Gouvernement peut aisément s'en tenir à des généralités teintées d'optimisme qui ne contribuent guère à la qualité de l'examen parlementaire ».

Compte tenu de la procédure de contrôle préalable instituée par la Constitution et la loi organique, la jurisprudence du CC, au titre de sa compétence de droit commun de contrôle de la loi adoptée, rejette systématiquement et sans y répondre, les griefs tirés de l'insuffisance de l'EI. Ils sont tous inopérants dès lors que la Conférence des Présidents n'a pas mis en œuvre sa compétence de saisine.

Enfin et en théorie, un dernier type de contrôle peut être assuré par les députés de l'opposition qui peuvent émettre des avis sur les études d'impact (article 86 alinéa 7 du règlement de l'Assemblée). Toutefois, ce dispositif n'est quasiment pas utilisé dans la pratique (Combrade, 2018).

En résumé, les études d'impact sont bien encadrées juridiquement depuis 2009 mais les pratiques politiques au Parlement et la jurisprudence du Conseil Constitutionnel semblent affaiblir fortement la portée des dispositions légales. Le constat largement partagé sur les études d'impact est donc celui d'un exercice formel du Gouvernement de mise en conformité, qui informe peu le débat parlementaire. Pourtant, il nous paraît que la qualité d'une étude *d'impact* doit d'abord être jugée là-dessus : la crédibilité et la précision des impacts à attendre d'une nouvelle législation. La section suivante présente une série d'indicateurs pour aller dans ce sens et objectiver le diagnostic.

### **3. Données et méthodologie**

#### **1) Mesurer la qualité des études d'impact**

La qualité des études d'impact peut s'appréhender à travers au moins trois types d'indicateurs : des indicateurs basés sur la conformité formelle de l'EI aux exigences légales, des indicateurs purement quantitatifs, et des indicateurs basés sur des grilles d'analyse du texte de chaque EI.

Les indicateurs de conformité formelle évaluent l'étude d'impact au regard des exigences légales telles qu'énoncées dans la loi organique de 2009 et telles qu'interprétées lors de leur contrôle par le Conseil d'Etat (en amont), la Conférence des Présidents (au moment du dépôt à l'Assemblée ou au Sénat) puis éventuellement le Conseil Constitutionnel (en aval). Un moyen simple consiste donc à vérifier d'abord que les 18 items exigés dans la loi sont bien mentionnés dans l'EI pour chaque article du projet de loi (ce qui n'est pas systématique), de consulter l'avis public émis par le Conseil d'Etat (qui indique souvent

explicitement si l'EI est conforme aux attentes de la loi, ou au contraire insuffisante), d'identifier si la Conférence des Présidents a jugé l'EI insuffisante (un seul cas, en 2014) ou encore de lire la décision éventuelle du Conseil Constitutionnel après promulgation de la loi, bien que celui-ci rejette alors toujours les griefs fondés sur l'irrégularité de l'étude d'impact. Nous nous concentrons donc sur l'avis du Conseil d'Etat et retenons son appréciation générale sur l'EI (positive ou non).

Les indicateurs quantitatifs mais bruités portent sur des informations directement objectives comme le volume de l'EI (nombre de pages rapporté à la taille du projet de loi) ou la part des tableaux statistiques dans la totalité du document<sup>16</sup>. Cependant, nous verrons que ces indicateurs se révèlent très insuffisants à l'analyse, certaines EI étant très volumineuses mais bavardes (quand elles pourraient être concises et précises) et portant sur des sujets qui justifient plus ou moins le recours aux données statistiques.

Enfin, les indicateurs basés sur les grilles d'analyse sont issus d'une lecture et d'un codage, article par article, de chaque étude d'impact afin de juger sa qualité sur chacun des 18 critères légaux. A partir des ces évaluations de chaque critère pour chaque article de loi, nous calculons des moyennes par critère (qu'on appelle évaluations brutes), un score global de qualité de chaque EI (moyenne des 18 évaluations brutes) et enfin trois scores thématiques :

- le score politique : il porte sur la qualité de l'EI en termes d'exposition des raisons ayant conduit le Gouvernement à proposer une nouvelle loi, des différentes options possibles, et de celle qui a été retenue ;
- le score juridique : il évalue l'articulation du projet avec les autres règles de droit (droit européen, droit relatif à l'outre mer, etc.) et les implications juridiques (textes à abroger, textes d'application nécessaires, etc.) ;
- le score d'impact : il porte sur la qualité de l'EI en matière d'évaluation *ex-ante* des conséquences pour les acteurs publics et privés (financiers, économiques, sociaux, environnementaux, etc.) et de la méthode de calcul retenue.

Chacun de ces scores thématiques est une simple moyenne arithmétique des notes données à chacun des critères légaux, donc sans aucune pondération. Le score global est la moyenne arithmétique des notes attribuées à chacun des 18 critères légaux : il ne reflète donc également aucune préférence particulière pour tel ou tel de ces critères<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> On pourrait éventuellement ajouter le taux de recouvrement entre l'EI et la loi définitive après amendement par le Parlement.

<sup>17</sup> Cette évaluation n'est donc pas conforme à la jurisprudence de 2014 du Conseil constitutionnel. Pour prendre en compte celle-ci, il faudrait en effet neutraliser tous les critères ne correspondant pas à l'objectif donné au projet de loi par le Gouvernement, ou au moins leur donner une pondération moindre. Mais un tel retraitement n'aurait guère de sens et ne serait pas conforme à la lettre de la Loi organique et donc à la volonté du Constituant.

## 2) Critères d'évaluation dans les grilles d'analyse

Les grilles d'analyse des études d'impact sont collectées dans le cadre de notre cours de « droit et économie de l'évaluation des politiques publiques », auprès d'étudiants de Master 2 sur trois promotions successives depuis 2017. Chaque étude d'impact est évaluée et codée à l'aide d'un tableau à double entrée : une ligne par critère légal (soit 18 lignes) et autant de colonnes que d'articles dans le projet de loi.

Le barème d'évaluation, allant de 0 à 5, est présenté en annexe (Tableau A1). Les items non-pertinents (par exemple l'impact environnemental pour un projet de loi sur l'organisation des juridictions financières) sont neutralisés et n'interviennent pas dans le calcul des évaluations moyennes par critère.

Il faut remarquer que, pour ce qui concerne les notes inférieures à 3/5, le barème se veut très largement objectif. Pour ces niveaux, l'évaluation des EI s'apparente davantage à un contrôle *ad minima* de régularité, en vérifiant si les items voulus par le Constituant sont renseignés, avec un niveau de détail minimal. A partir de la note de 3/5, le barème comporte une part plus importante de subjectivité et reflète donc une « qualité perçue », tout en peinant à rendre complètement compte de la qualité intrinsèque de l'EI sur chaque article de la loi. Cependant, il a le mérite d'être simple et suffisamment large pour donner des indications sur la qualité de l'EI. Ce barème teste donc *l'effectivité* de la norme constitutionnelle.

Les tableaux sont ensuite vérifiés un à un, notamment pour s'assurer que les items non pertinents ont bien été neutralisés. Le travail individuel des étudiants fait l'objet d'une note, qui donne une information sur le respect des consignes de saisie et de l'interprétation écrite qui en est faite par chaque étudiant. Lorsque plusieurs étudiants travaillent en parallèle sur un même projet de loi (jusqu'à 3 étudiants si le projet de loi est très imposant), nous évaluons la cohérence des évaluations des différents étudiants en calculant un coefficient  $\alpha$  de Cronbach par groupe, qui peut ensuite être utilisé pour pondérer les observations<sup>18</sup>. Nous vérifions également la cohérence statistique des évaluations d'un étudiant à l'autre en identifiant les valeurs extrêmes (dans les premier et dernier déciles de scores).

Nous pouvons tester la robustesse de nos analyses au degré de fiabilité des évaluations de chaque étudiant. Pour cela, nous pondérons chaque EI de deux manières différentes : premièrement, d'un poids proportionnel à la note finale de l'étudiant, soit  $p = note$  (l'évaluation d'un étudiant noté 15/20 est donc 50% plus importante que celle d'un étudiant noté 10/20) ; deuxièmement, en appliquant un poids qui est fonction de la note, du nombre d'étudiants ayant travaillé sur la même étude d'impact ( $N$ ) et du degré de cohérence entre étudiants ( $\alpha$  de Cronbach) selon la formule  $p = note \times N \times \alpha$  ( $\alpha$  étant normalisé à 1 si un seul étudiant travaille sur l'EI). L'intuition de cette pondération est

---

<sup>18</sup> Les  $\alpha$  de Cronbach par « équipe » sont satisfaisants puisqu'ils sont de 0,99, 0,96, 0,88, 0,76, 0,76, 0,70 et 0,52.

qu'une évaluation est *a priori* plus robuste au biais de subjectivité individuelle si deux ou trois étudiants ayant travaillé sur la même étude d'impact ont une approche relativement cohérente sur les points à attribuer et s'ils ont obtenu une bonne note<sup>19</sup>.

### 3) Un échantillon d'études d'impact

Notre travail porte sur un échantillon initial de 30 études d'impacts de projets de loi déposés sous la XVème législature, entre les mois de Juin 2017 et Août 2019, qui correspondent aux projets de lois discutés ou adoptés lors du 1<sup>er</sup> semestre de chaque année. Pour l'immense majorité, les EI échantillonnées portent sur des lois ordinaires et quelques lois organiques (les lois de finances, de financement de la sécurité sociale, de validation d'ordonnances et les accords internationaux sont exclus car ils sont encadrés par des règles spécifiques). Certaines EI portent sur des textes qui sont toujours en cours de discussion ou sur des textes retirés (comme le projet de réforme constitutionnelle « pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace »), mais la très grande majorité a été définitivement adoptée et promulguée.

Pour apprécier la couverture et la représentativité de notre échantillon par rapport à l'ensemble de la production législative en France, le Tableau A2 en annexes fournit des statistiques descriptives sur tous les textes de loi promulgués sous la XVème législature et dont les données consolidées sont accessibles sur le site « La Fabrique De La Loi » au 27 avril 2020. En excluant les accords internationaux et les textes budgétaires, nous identifions un ensemble de 49 textes promulgués, dont 23 apparaissent dans notre échantillon (les 7 autres textes échantillonnés étant en cours de discussion, abandonnés, ou pas encore consolidés sur ce site). Notre échantillon couvre donc près de la moitié de la production législative soumise aux règles ordinaires des études d'impact. En termes de représentativité, les textes échantillonnés sont en moyenne les textes les plus importants ou substantiels : ils sont significativement plus volumineux (p-valeur du test de Student de 0,04), génèrent plus d'amendements (p-valeur de 0,03) et attirent plus d'intervenants différents tout au long de leur examen à l'Assemblée et au Sénat (p-valeur de 0,03). Seule une poignée de textes d'une grande importance politique est absente de l'échantillon, comme la loi « Immigration, droit d'asile et intégration », la loi bioéthique ou la loi de programmation de la justice 2018-2022<sup>20</sup>.

Notre échantillon initial couvre donc une large part de la production législative entre 2017 et 2020 et contient la très grande majorité des textes les plus importants politiquement et

---

<sup>19</sup> Au contraire, une évaluation est *a priori* moins robuste si elle est le fait d'un seul étudiant ayant obtenu une mauvaise note, ou deux étudiants pas du tout d'accord entre eux.

<sup>20</sup> La plupart des textes qui ne sont pas présents dans l'échantillon sont très spécifiques et d'une importance politique limitée, comme le texte sur la création de l'établissement public Paris La Défense, celui sur le fonctionnement des ordres des professions de santé, ou un autre sur la convention judiciaire en outre-mer.

les plus discutés au Parlement. Dans notre analyse, nous excluons 3 études d'impact car les évaluations par ces étudiants ne respectent pas les consignes : absence de neutralisation de certains critères non pertinents pour l'EI et forte propension à sur-noter ou sous-noter l'EI. Ces 3 EI se trouvaient ainsi tout en haut ou tout en bas de la distribution des scores sans que cela puisse se justifier à la lecture. L'échantillon final est donc composé de 27 études d'impact, codées par 35 étudiants différents sur trois années académiques.

Au-delà des indicateurs de qualité déjà présentés, nous collectons pour chaque EI des données supplémentaires relatives au projet de loi sous-jacent et à son examen par l'Assemblée Nationale et le Sénat (à partir des sites officiels des deux assemblées) : intitulé de la loi et ministère en charge, date de dépôt à l'Assemblée ou au Sénat, date de promulgation, nombre de pages du projet de loi, nombre d'amendements déposés en 1<sup>ere</sup> lecture à l'Assemblée et au Sénat, nombre d'amendements mentionnant explicitement l'étude d'impact, recours à une Commission Mixte Paritaire et succès ou échec de celle-ci, résultat du vote final à l'Assemblée (première lecture), nombre de pages du rapport législatif de la commission au fond à l'Assemblée au Sénat, nombre de mentions à l'étude d'impact dans le rapport, et enfin la mention dans l'avis du Conseil d'Etat d'allers-retours entre le CE et le Gouvernement pour demander des améliorations et compléments sur l'EI initiale. Les statistiques descriptives relatives à toutes ces variables apparaissent dans le Tableau A3 en annexes.

Nous collectons également des données mensuelles sur l'ensemble des interventions orales et des amendements déposés à l'Assemblée et au Sénat depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2017, à partir des sites NosDeputes.fr et NosSenateurs.fr.

## **4. La qualité des études d'impact et ses déterminants**

### **1) Notes par critères**

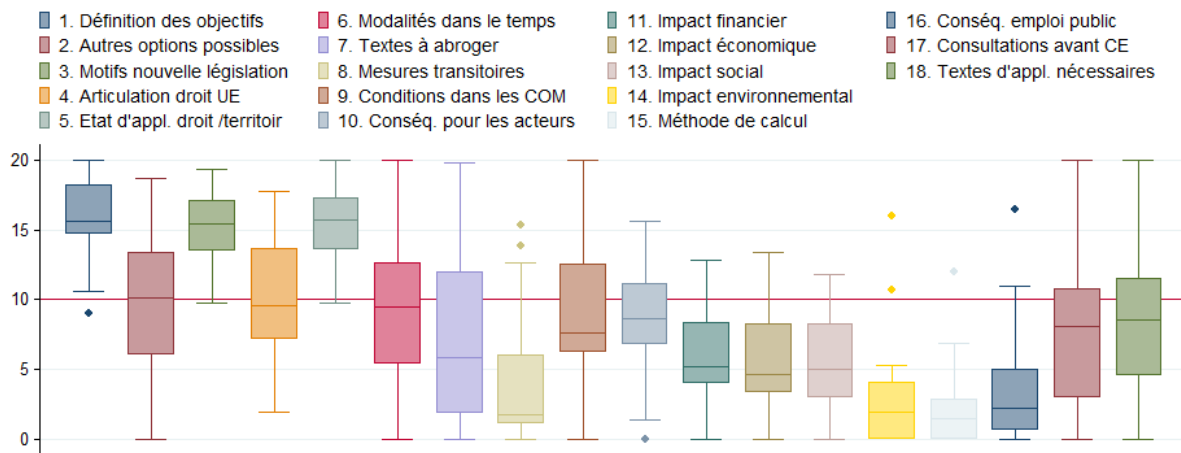
La Figure 1 présente la répartition des évaluations brutes des différentes études d'impact sur chacun des 18 critères légaux (sans pondération). Pour chaque EI, ces notes correspondent à la moyenne arithmétique des notes attribuées sur un critère par les étudiants sur l'ensemble des articles du projet de loi, multipliée par 4 pour obtenir des notes sur 20, faciles à interpréter.

Certains critères sont renseignés de manière convaincante dans la grande majorité des études d'impact, comme la définition des objectifs (note médiane de 15,6 sur 20, supérieure à 10 dans toutes les EI sauf une), les motifs de la nouvelle législation (médiane de 15,4) ou l'état d'application du droit sur le territoire (médiane de 15,7). D'autres critères sont au contraire généralement mal ou très mal renseignés, comme la méthode de calcul des impacts (note médiane de 1,5 sur 20), l'impact environnemental (médiane de 1,9) ou les mesures transitoires (médiane de 1,8).

Afin de simplifier les analyses et les interprétations, les 18 critères sont synthétisés en un score global (moyenne des 18 critères) et 3 scores thématiques, à nouveau notés sur 20

points : le score politique (moyenne des critères 1 à 3), le score juridique (critères 4 à 9 et 17-18) et le score d'impact (critères 10 à 16), comme indiqué dans le Tableau 1.

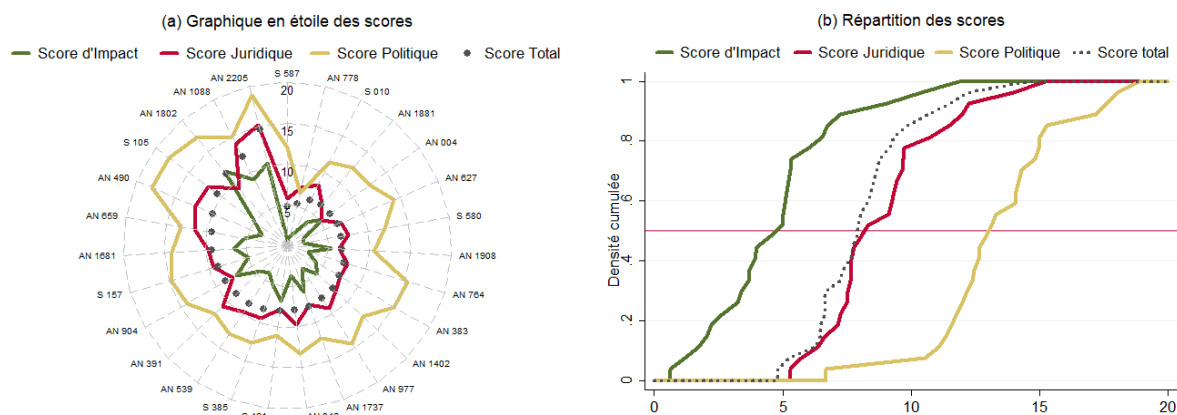
Figure 1 : Répartition des notes des études d'impact pour chaque critère



## 2) Score global et scores thématiques

Les scores des différentes études d'impact apparaissent dans le panel (a) de la Figure 2. Les EI, dénotés par leur numéro au sein de l'Assemblée ou du Sénat (chambre de premier dépôt), sont classés par leur score global dans le sens des aiguilles d'une montre. Ces scores globaux vont d'environ 5 sur 20 (minimum) à 15 sur 20 (maximum). La distribution des scores thématiques montre une hiérarchie quasi-systématique dans la qualité des EI : le score politique est supérieur au score juridique, lui-même supérieur au score d'impact. Les 3 scores thématiques sont assez corrélés les uns aux autres (coefficients de corrélation entre 0,49 et 0,62) mais ne sont pas redondants pour autant.

Figure 2 : Distribution des scores des études d'impact





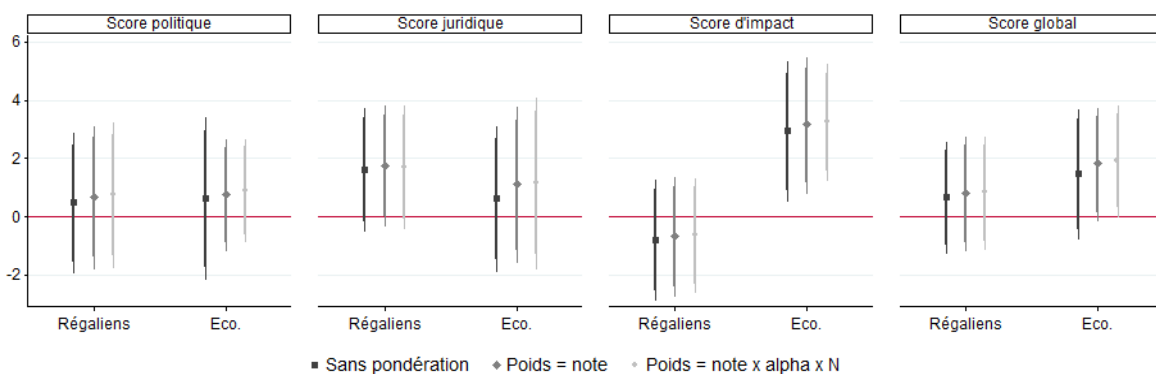
La fonction de répartition des scores thématiques confirment cette hiérarchie très nette (panel b). Près de 60% des EI présentent un score d'impact inférieur à 5 sur 20, alors que la médiane des scores juridiques est d'environ 8, et celle des scores politiques est de 13 sur 20.

Compte tenu du barème indiqué plus haut, des notes de 0 à 2 sur 5, soit inférieures à 8/20, témoignent de la méconnaissance, même seulement formelle, de la Loi organique. Or seules 15% des études d'impact (4 sur 27) atteignent un score global supérieur à 10 sur 20, ce qui souligne la qualité très médiocre des EI en général au regard des critères légaux de la loi organique de 2009.

Comme le montre la Figure 2, la qualité des études d'impact – bien que très médiocre en moyenne – est hétérogène. Avant de passer à des régressions multivariées pour comprendre cette hétérogénéité, quelques différences sont à noter.

**Ministères.** Tout d'abord, il existe des différences nettes entre grands types de ministères. Compte tenu de la taille de l'échantillon, nous nous sommes limité à 3 groupes : les ministères économiques (Economie, Action et Comptes Publics, et Travail), les ministères régaliens (Intérieur, Justice, Affaires Etrangères et Armées) et les autres ministères qui servent de référence (Environnement, Santé, Agriculture, etc.). Comme le montre la Figure 3, les ministères économiques obtiennent des scores d'impact et des scores globaux significativement plus élevés que les autres ministères, de l'ordre de +3 points et +2 points en moyenne (quelle que soit la pondération utilisée). Les ministères régaliens obtiennent en moyenne de meilleurs scores juridiques (+2 points environ, significatifs au seuil de 10%) mais ne produisent pas d'EI de meilleure qualité que les autres ministères sur les autres thèmes. Ce constat suggère que la qualité d'une EI est fonction du ministère qui la porte, probablement du fait des différences de tradition et d'expertise (notamment économiques et statistiques) d'un ministère à l'autre.

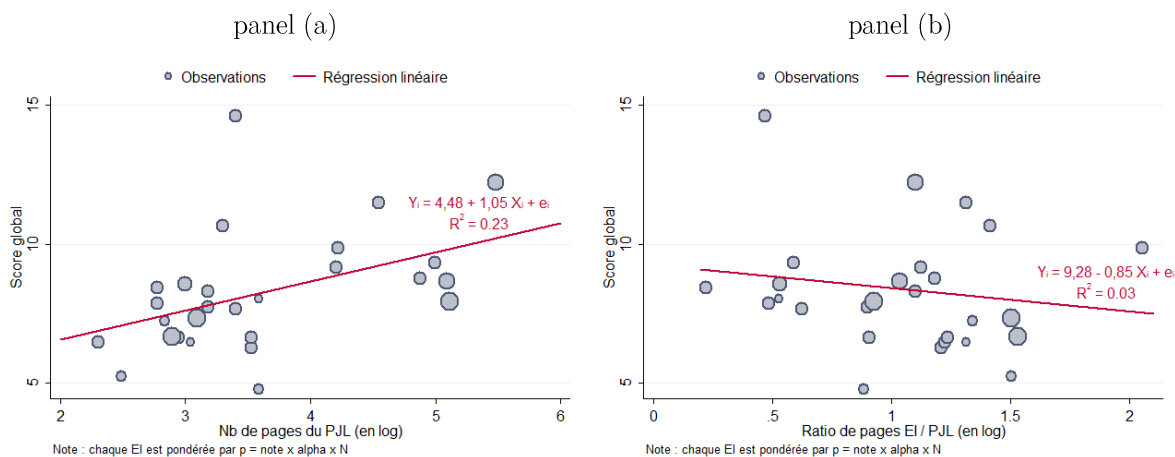
Figure 3 : Ecarts de scores entre ministères (réf : autres ministères)



**Volumes du projet de loi et de l'EI.** Deuxièmement, les projets de loi les plus volumineux sont accompagnés d'études d'impact de meilleure qualité, qu'il s'agisse du score global (panel a de la Figure 4) ou des scores thématiques. Un doublement de la taille d'un

projet de loi est associé à une augmentation moyenne du score global de 1 point (significatif au seuil de 1%, quelle que soit la pondération). Cela suggère que les projets de loi les plus importants ou substantiels politiquement (généralement les plus volumineux) font l'objet d'une attention plus grande du Gouvernement au stade de l'étude d'impact. Mais à l'inverse, les études d'impact les plus volumineuses (rapportés à la taille du projet) ne sont pas plus instructives que les autres (coefficient négatif et non-significatif, panel b). Quantité ne rime donc pas avec qualité.

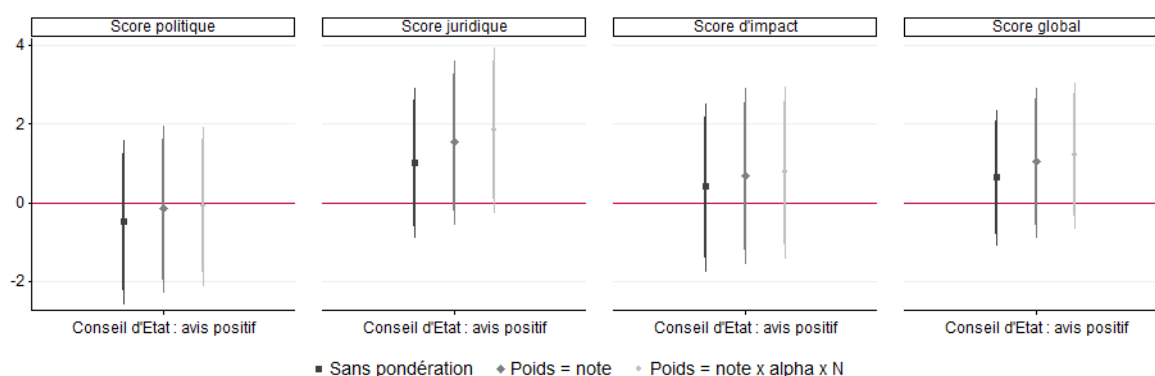
Figure 4 : Score global et volumes du projet de loi et de l'étude d'impact



**Avis du Conseil d'Etat.** Enfin, le Conseil d'Etat ayant pour rôle de conseiller le Gouvernement sur son projet de loi et de vérifier le contenu de l'étude d'impact au regard des critères légaux, on s'attend à ce que l'avis explicite du CE sur l'EI soit un bon prédicteur de sa qualité mesurée par nos indicateurs. Pour tester cette hypothèse, la Figure 5 montre la relation entre les scores de qualité et le fait que le Conseil d'Etat ait émis un avis explicitement positif (ou non) sur l'étude d'impact<sup>21</sup>. En moyenne, l'avis positif du Conseil d'Etat n'est pas un bon prédicteur de la qualité d'une étude d'impact. La seule dimension de la qualité corrélée à l'avis du CE est le score juridique : les EI jugées favorablement par le CE obtiennent un score juridique supérieur de 1 à 2 points par rapport aux autres. Ces résultats suggèrent que le contrôle préalable du Conseil d'Etat porte d'abord sur les critères juridiques (cohérence avec le droit européen, textes d'application nécessaires, etc.), mais laisse de côté les aspects plus politiques et les impacts économiques ou sociaux, qui font pourtant l'objet des mêmes obligations selon la loi organique de 2009.

<sup>21</sup> Pour coder l'avis du Conseil d'Etat, on distingue deux cas : l'avis public du Conseil d'Etat est explicitement positif et juge l'étude d'impact conforme aux exigences légales (codé 1), ou bien l'avis est négatif, souligne des insuffisances ou n'est pas explicite sur son évaluation de l'EI (codé 0).

Figure 5 : Ecarts de scores selon l'avis explicite du Conseil d'Etat



### 3) Les déterminants de la qualité des études d'impact

Nous passons à des régressions multivariées pour démêler l'influence des différentes caractéristiques des études d'impact sur leur qualité. Nous souhaitons comprendre ce qui, toutes choses égales par ailleurs, distingue les bonnes des mauvaises études d'impact.

Tableau 2 : Régressions des déterminants de la qualité des études d'impact

	<i>Score politique</i>	<i>Score juridique</i>	<i>Score d'impact</i>	<i>Score global</i>
Ministères économiques	0.430 (0.746)	0.280 (1.284)	2.937*** (1.012)	1.389 (0.910)
Ministères régaliens	0.883 (1.340)	1.967** (0.936)	-0.647 (0.986)	0.951 (0.958)
Taille du PJJ (log)	0.924* (0.515)	1.006* (0.559)	0.898** (0.419)	0.934** (0.409)
Taille relative de l'EI	0.417 (0.483)	-0.039 (0.435)	-0.336 (0.420)	-0.113 (0.409)
Part de tableaux statistiques (log)	-0.052 (0.472)	0.114 (0.412)	-0.319 (0.530)	-0.125 (0.446)
Aller-retour avec le CE	0.107 (1.196)	1.154 (0.750)	-0.334 (1.000)	0.440 (0.774)
Constante	8.277*** (1.690)	4.307 (2.770)	1.586 (1.771)	3.969** (1.808)
Observations	27	27	27	27
R <sup>2</sup>	0.202	0.375	0.446	0.316
Moyenne du score /20	13.55	8.97	4.85	8.26

Note : écart-types entre parenthèses. \* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01. Poids = note x N x  $\alpha$ .

Compte tenu de la taille limitée de l'échantillon, nous nous limitons à 6 variables explicatives : deux dichotomiques pour différencier les scores entre les ministères

économiques, les ministères régaliens et les autres ministères ; le nombre de pages du projet de loi pour en approximer l'importance substantielle ; la taille relative de l'étude d'impact par rapport au projet de loi ; la densité de tableaux statistiques par page dans l'EI ; et enfin une variable dichotomique relative aux allers-retours éventuels entre le Gouvernement et le Conseil d'Etat (qui peut demander des améliorations de l'EI) dans la finalisation de l'étude d'impact<sup>22</sup>.

Les résultats de régressions linéaires séparées pour chacun des scores apparaissent dans le Tableau 2. Chaque observation est pondérée par son degré de fiabilité ( $p = note \times N \times \alpha$ )<sup>23</sup>. Les estimations par MCO confirment plusieurs observations issues des analyses bivariées.

Premièrement, en moyenne et toutes choses égales par ailleurs, les ministères économiques produisent des EI de bien meilleure qualité sur le score d'impact (+2,9 points pour une moyenne de 4,9 sur 20) mais pas sur les autres aspects. Les ministères régaliens à l'inverse ne font pas particulièrement mieux ou moins bien que les autres ministères, sauf sur l'aspect juridique (+2 points). Cela suggère bien que les traditions, les points d'attention et les champs d'expertise en matière d'évaluation diffèrent d'un ministère à l'autre et peuvent avoir une influence sur le contenu de l'EI.

Deuxièmement, les textes de loi les plus volumineux font l'objet, toutes choses égales par ailleurs, d'études d'impact plus qualitatives quel que soit le score considéré. Ce résultat suggère que les projets de loi les plus ambitieux et substantiels sont ceux qui sont les plus travaillés en amont par le Gouvernement au stade de l'étude d'impact.

Troisièmement, concernant la taille de l'étude d'impact (rapportée à celle du projet de loi), l'absence de lien significatif confirme, en revanche, qu'en moyenne les EI longues sont plus bavardes que vraiment instructives. La densité de tableaux statistiques n'a pas non plus d'influence propre sur la qualité des EI, une fois contrôlés le ministère en charge de sa rédaction et les autres caractéristiques.

Enfin, les estimations ne montrent aucun lien significatif entre les allers-retours entre le Conseil d'Etat et le Gouvernement – au stade de l'examen préalable de l'EI par le CE – et les différents scores de qualité : il semble que ces demandes de modification n'ont pas d'effet bénéfique notable (même si le coefficient relatif au score juridique est assez important en magnitude, il est non significatif).

Pour résumer, les études d'impact sont, d'une part, en général d'une qualité médiocre, et particulièrement insatisfaisante quant à l'évaluation des conséquences économiques, sociales ou environnementales à attendre. Les dispositions de la loi organique de 2009 ne sont donc pas respectées de manière satisfaisante et cela relativise considérablement l'objectif de l'analyse d'impact des lois. D'autre part, le contrôle préalable du Conseil d'Etat ne semble

---

<sup>22</sup> L'avis du Conseil d'Etat mentionne explicitement ces allers-retours pour 17 des 27 études d'impact.

<sup>23</sup> Les estimations sont très similaires avec les autres pondérations, en estimant simultanément les 4 modèles par un système d'équations linéaires (SUR), et en calculant les écart-types par bootstrap (500 répliquations).

pas avoir d'influence significative sur la qualité de l'EI. Mais cette relative médiocrité des EI a-t-elle des conséquences visibles sur le travail des parlementaires lors de l'examen des projets de loi ? En particulier, peut-on penser que si les études d'impact étaient de meilleure qualité, elles nourriraient mieux et davantage les travaux de l'Assemblée Nationale et du Sénat, au stade de l'examen des textes en commission et de leur amendement ? La prochaine section tente de répondre à ces questions.

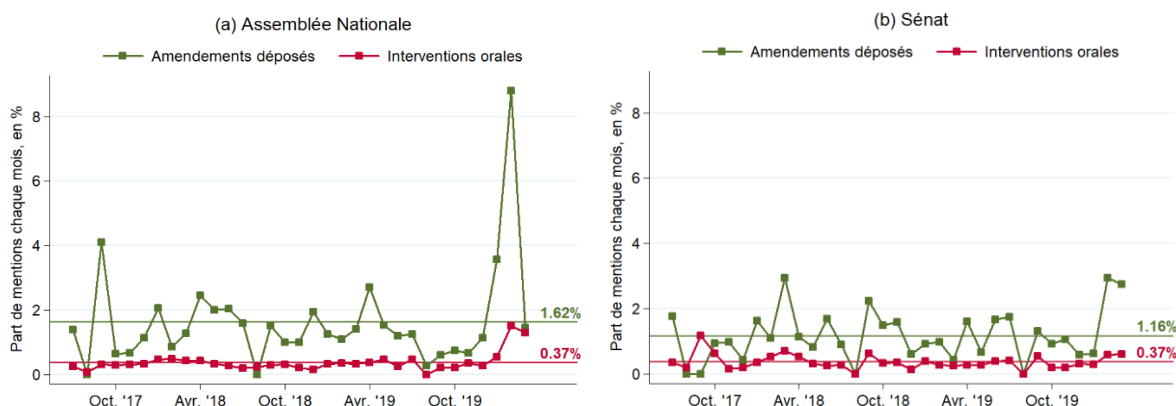
## 5. L'usage parlementaire des études d'impact

### 1) Un usage très modéré à l'Assemblée comme au Sénat

Alors que l'évaluation et le contrôle sont au cœur des fonctions constitutionnelles du Parlement français, les travaux parlementaires mentionnent rarement une étude d'impact. Depuis le début de la XV<sup>ème</sup> législature, on ne retrouve l'expression « étude d'impact » que dans 0,37% des interventions orales des députés et sénateurs chaque mois, soit une fois toutes les 270 interventions en moyenne (Figure 6). A l'Assemblée, 54% des députés n'ont jamais mentionné une étude d'impact en près de trois ans (juin 2017 – février 2020) et les 10% les plus actifs sur ce point représentent à eux-seuls 59% des mentions.

Les études d'impact sont trois à quatre fois plus souvent mentionnées dans les amendements déposés, mais ces mentions ne représentent malgré tout que 1,6% des amendements à l'Assemblée et 1,2% au Sénat en moyenne. A certaines occasions cependant, une étude d'impact peut alimenter beaucoup d'amendements, comme lors de la discussion du projet de loi sur le régime universel de retraites à l'Assemblée en février 2020, où près de 9% des amendements mentionnent l'étude d'impact. On se souvient cependant que celle-ci avait été à l'origine d'une violente polémique médiatique et politique entre l'opposition et le Gouvernement, à la suite de la publication de l'avis du Conseil qui n'était pourtant guère plus critique que beaucoup d'autres<sup>24</sup>.

Figure 6 : Evolution des mentions aux études d'impact au Parlement depuis juillet 2017



<sup>24</sup> Polémique obligeant le Vice-Président Bruno Lasserre – fait rare – à faire une mise au point dans une interview au *Monde* : « *Le Conseil d'Etat est indépendant et n'a de comptes à régler avec personne* ».

Les questions écrites étant parfois analysées comme un outil de contrôle de l'action du Gouvernement, on pourrait s'attendre à des mentions plus fréquentes des études d'impact dans ces questions. Mais depuis 2017 à l'Assemblée Nationale, seules 221 questions écrites mentionnent une EI, soit 0,80% du total, et c'est même deux fois moins au Sénat (79 questions, soit 0,43%).

Ces statistiques traduisent donc un usage très modéré des parlementaires des EI produites par l'exécutif. Ce relatif désintérêt démontre aussi sans doute l'absence d'utilité, par manque de contenu, des EI. A l'Assemblée, seules quelques dizaines de députés mentionnent régulièrement une étude d'impact dans leurs interventions.

L'empreinte la plus nette des études d'impact se trouve dans les rapports législatifs rédigés sur chaque projet de loi pendant sa première lecture en commission (Tableau 3). A l'Assemblée comme au Sénat, on compte en moyenne 9 mentions pour cent pages de rapport, soit près d'une mention toutes les 10 pages. Ces mentions dans les rapports législatifs sont cependant très variables d'un texte à l'autre, allant d'environ 1 mention toute les 200 pages (minimum au Sénat) à une mention toutes les 4 pages (maximum). Cette reprise de l'EI est cohérente avec l'une des fonctions de ces rapports qui est de présenter de façon problématique les objectifs et le bien-fondé du projet de loi. On peut remarquer que les projets ayant donné lieu au plus grand nombre de citations sont des textes naturellement clivants, soit parce qu'ils engagent des réformes en profondeur non consensuelles<sup>25</sup>, soit parce qu'ils touchent à l'organisation locale de certains services publics<sup>26</sup>.

Tableau 3 : Mentions dans les rapports législatifs (pour 100 pages)

	Nombre de mentions de l'EI / Nombre de pages du rapport x 100			
	<i>Moyenne</i>	<i>Ecart-type</i>	<i>Min.</i>	<i>Max.</i>
Assemblée Nationale	8,55	5,18	1,52	23,40
Sénat	8,85	6,04	0,55	24,55

Note : l'échantillon est composé de 25 des 27 projets de loi étudiés (rapports indisponibles pour 2 projets)

## 2) Un outil mobilisé par l'opposition

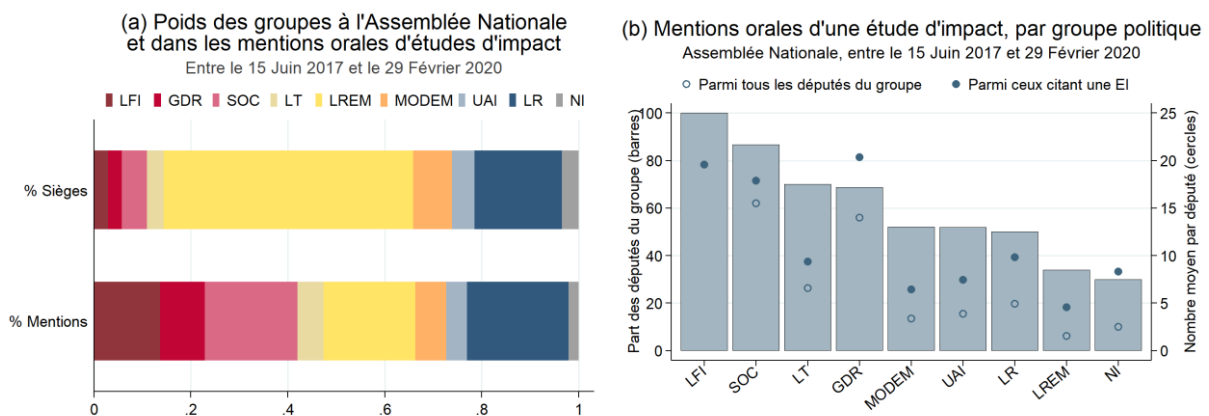
Ce sont essentiellement les groupes d'opposition, et en particulier l'opposition de gauche, qui mobilisent les études d'impact dans leurs interventions en commission ou en hémicycle à l'Assemblée (Figure 7). Alors que les groupes LFI, GDR et SOC ne représentent que 10,9% des députés, ils contribuent pour 42,1% aux mentions des études d'impact (panel a).

<sup>25</sup> Cas à l'AN du projet qui deviendra la Loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social d'habilitation dialogue sociale (dites « ordonnances Macron »).

<sup>26</sup> Cas au Sénat du rapport sur le projet de loi d'orientation des mobilités, qui réforme notamment la politique des transports locaux de voyageurs.

Tous les membres du groupe LFI et 85% des députés socialistes ont mentionné au moins une fois une EI depuis juin 2017 (panel b). L'opposition de droite (UAI, LR) quant à elle n'est pas particulièrement surreprésentée dans les mentions orales des études d'impact (22,7% des députés et 25,3% des mentions). La majorité parlementaire (groupes LREM et MODEM) fait au contraire un usage particulièrement prudent des études d'impact produites par l'exécutif : 25,3% des mentions pour 59,4% des députés. Ainsi, un député LREM n'a cité en moyenne qu'une seule fois une EI en près de trois ans (cinq fois si on se limite aux députés ayant effectivement mentionné une EI), contre près de 80 mentions en moyenne chez un député LFI.

Figure 7 : Mentions orales d'études d'impact à l'Assemblée Nationale



Parmi les 10% des députés (N=58) qui mentionnent le plus une étude d'impact dans leurs interventions, près de la moitié sont issus des groupes d'opposition de gauche LFI (12), SOC (11) ou GDR (6), contre seulement 5 députés LREM<sup>27</sup>. Le seul député LREM qui apparaît dans le Top 20 est Joël Giraud mais dont la fonction de rapporteur général du Budget de 2017 à 2020 explique sans doute cette fréquence.

Cet usage très marqué politiquement des études d'impact par les députés suggère que les EI servent avant tout les activités de l'opposition, à la fois dans sa capacité à contrôler et critiquer l'action du gouvernement (y compris la piètre qualité de son étude d'impact) et dans son rôle de proposition et d'amendement de la loi (l'étude d'impact apportant de la matière, des statistiques, etc.). Les députés de la majorité utilisent au contraire très peu ces EI, alors même qu'elles contiennent des éléments, chiffres ou arguments, qui vont généralement dans le sens voulu par l'exécutif. Ce comportement différencié entre la majorité et l'opposition peut d'ailleurs être une explication à la qualité médiocre de EI :

<sup>27</sup> A titre d'illustration, le top 20 des députés est le suivant : Boris Vallaud (SOC), Pierre Dharreville (GDR), Regis Juanico (SOC), Sebastien Jumel (GDR), Daniele Obono (LFI), Charles De Courson (LT), Adrien Quatennens (LFI), Clementine Autain (LFI), Thibault Bazin (LR), Cecile Untermaier (SOC), Valerie Rabault (SOC), Ugo Bernalicis (LFI), Veronique Louwagie (LR), Stephane Peu (GDR), Eric Woerth (LR), Patrick Hetzel (LR), Marielle De Sarnez (MODEM), François Ruffin (LFI), Joel Giraud (LREM), Mathilde Panot (LFI).

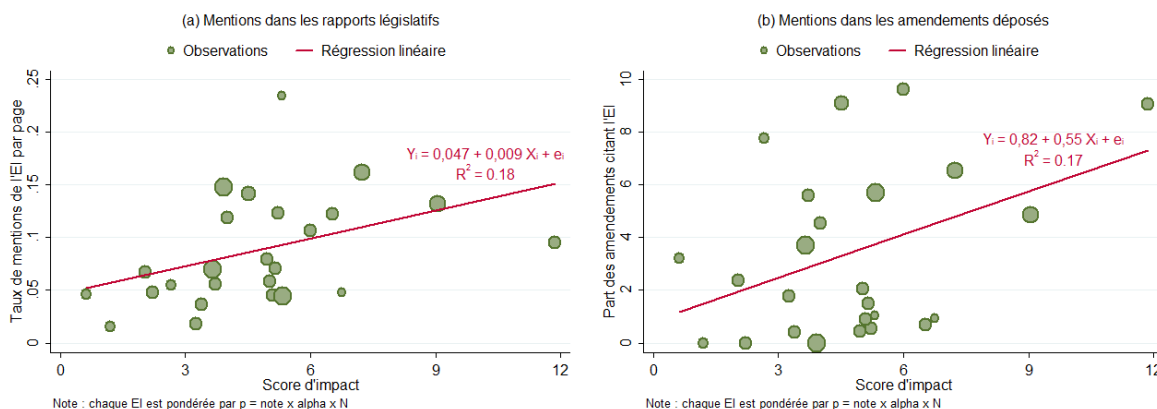
celles-ci étant avant tout exploitées par l’opposition et très peu par la majorité, le Gouvernement ne voit pas d’intérêt politique à les enrichir.

### 3) Qualité et mentions dans les travaux parlementaires

Nous souhaitons tester l’hypothèse selon laquelle les EI de bonne qualité sont plus souvent mobilisés dans les travaux parlementaires que les EI de mauvaise qualité. Nous étudions donc le lien entre le score des études d’impact et leur fréquence de mentions dans les rapports législatifs (nombre de mentions par page des rapports au fond en 1<sup>ère</sup> lecture) et dans les amendements déposés (nombre d’amendements mentionnant l’EI parmi l’ensemble des amendements déposés en 1<sup>ère</sup> lecture) à l’Assemblée et au Sénat.

La Figure 8 montre ces relations entre qualité et mentions à l’Assemblée Nationale, en se concentrant sur le score d’impact. Il existe bien une relation positive entre le score d’impact des EI et leur mobilisation dans les travaux de l’Assemblée : en moyenne, chaque augmentation de score d’un point est associée à 0,01 mentions de plus de l’EI par page dans les rapports législatifs (soit 1 mention de plus toutes les 100 pages, pour une moyenne dans l’échantillon de 9 mentions toutes les 100 pages environ) et à une hausse de leur mention dans les amendements de 0,55 points de pourcentage (pour une moyenne de 3,4% dans l’échantillon). Ces relations positives, en plus d’être statistiquement significatives (p-valeur de 0,02 et 0,003), sont donc quantitativement importantes : pour leurs travaux, les députés mobilisent nettement plus les EI les plus qualitatives sur le score d’impact. Par contre, il n’existe pas de relation entre les mentions des études d’impact à l’Assemblée Nationale et les autres scores thématiques (politique et juridique) ou le score global de qualité.

Figure 8 : Scores d’impact et mentions dans les travaux de l’Assemblée Nationale

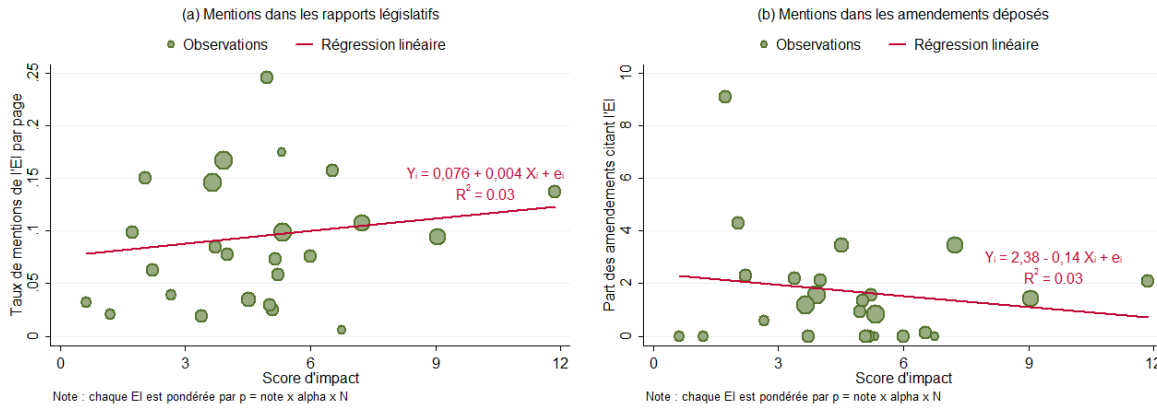


Ces relations positives entre score d’impact et mentions d’EI dans les travaux de l’Assemblée ne se retrouvent pas du tout au Sénat (Figure 9). Les relations sont beaucoup moins nettes et non significatives, que l’on s’intéresse aux mentions dans les rapports législatifs (au fond en 1<sup>ère</sup> lecture) ou dans les amendements déposés (en 1<sup>ère</sup> lecture). Il n’existe pas non plus de relation significative avec les autres scores thématiques, ce qui



suggère que les sénateurs ne mobilisent ni plus ni moins les études d'impact de bonne qualité dans leurs travaux que celles de qualité médiocre.

Figure 9 : Scores d'impact et mentions dans les travaux du Sénat



Cette relative neutralité du Sénat à l'égard de la qualité des EI peut avoir plusieurs causes. Tout d'abord, dans les années récentes, la fonction d'évaluation des politiques publiques a davantage été poussée à l'Assemblée qu'au Sénat, qui est réputé développer son expertise plutôt dans le domaine juridique. Ensuite, même si le Sénat est actuellement dans l'opposition, ce résultat serait cohérent avec notre résultat montrant l'usage partisan des EI, compte tenu de la nature plus polémique des débats à l'Assemblée. Enfin, cette attention plus sélective à l'Assemblée peut sans doute être reliée à la pratique de tous les gouvernements, qui privilégient l'Assemblée pour le dépôt des textes. Les débats sur l'EI sont largement épuisés lorsque le texte arrive au Sénat et leur utilité est moindre pour la présentation du projet de loi, dès lors que les sénateurs peuvent se référer aux rapports devant l'Assemblée.

Ces relations bivariées étant purement descriptives, nous passons à des régressions linéaires afin de tester leur robustesse à l'inclusion de caractéristiques qui sont susceptibles d'expliquer à la fois la qualité des EI et leur mobilisation par les députés et sénateurs. A nouveau, nous privilégions des spécifications parcimonieuses compte tenu de la taille de l'échantillon (qui passe à 24 observations car trois projets n'ont pas été examinés par le Parlement). Nous souhaitons en particulier tester l'influence positive du score d'impact des études d'impact sur leur mobilisation à l'Assemblée Nationale et au Sénat en contrôlant pour l'importance substantielle du projet de loi (approximée à nouveau par sa taille) et pour le degré de conflit politique que suscite ce projet. Pour cela, nous utilisons deux variables : le nombre d'amendements déposés sur le texte en 1<sup>ère</sup> lecture à l'Assemblée Nationale et l'échec ou non de la Commission Mixte Paritaire à la suite des premières lectures à l'Assemblée et au Sénat (les CMP sont quasi-systématiques depuis le début de la XV<sup>ème</sup> législature, et elles ont échoué dans 7 cas sur 24 dans l'échantillon).

Les résultats apparaissent dans le Tableau 4<sup>28</sup>. Les estimations confirment le lien très fort et significatif entre le score d'impact des EI et leur mobilisation dans les amendements par les députés : en moyenne et toutes choses égales par ailleurs, une augmentation d'un écart-type du score d'impact (soit 2,6 points sur 20) est associée à une hausse de près de 2 points de pourcentage de la part des amendements qui mentionnent l'EI (soit 60% de la moyenne ou 60% d'un écart-type environ). Concernant les rapports législatifs à l'Assemblée ou les travaux au Sénat par contre, il n'existe pas de relation entre mentions de l'EI et score d'impact quand on contrôle pour l'importance substantielle des projets de loi et leur degré de conflictualité politique. Ces résultats sont robustes aux pondérations utilisées.

A l'Assemblée, il semble donc bien que les études d'impact de meilleure qualité (en termes d'évaluations des impacts) nourrissent plus d'amendements lors de leur examen. Mais au Sénat à l'inverse, tout se passe comme si les sénateurs étaient insensibles à la qualité des EI.

Tableau 4 : Régressions du lien entre qualité et mentions des études d'impact au Parlement

	A l'Assemblée Nationale		Au Sénat	
	<i>Rapports législatifs</i>	<i>Amendements déposés</i>	<i>Rapports législatifs</i>	<i>Amendements déposés</i>
Score d'impact	0.006 (0.004)	0.738*** (0.258)	0.003 (0.004)	-0.028 (0.098)
Taille du PJJ (log)	0.022* (0.012)	-0.940 (0.870)	-0.006 (0.014)	0.409 (0.310)
Amendements à l'AN (log)	-0.018* (0.010)	-0.063 (0.646)	0.021 (0.015)	-0.314* (0.179)
Echec de la CMP	0.003 (0.018)	0.191 (1.213)	-0.001 (0.022)	1.138 (0.686)
Constante	0.095* (0.048)	3.786 (3.566)	-0.028 (0.074)	1.617 (1.341)
Observations	24	24	24	24
R <sup>2</sup>	0.286	0.234	0.190	0.231
Moyenne du Y	0.088	3.356	0.088	1.229

Note : écart-types entre parenthèses. \* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01. Poids = note x N x  $\alpha$ .

## 6. Conclusion : quelles améliorations possibles ?

Au moment de l'entrée en vigueur de la loi organique du 15 avril 2009, nous avons pu formuler l'anticipation, optimiste, que la nouvelle obligation d'EI allait révolutionner le débat politique et la formulation des politiques publiques (du Marais, 2011). Force est de remarquer, et cet article en donne une vision quantifiée, que ces anticipations relevaient

<sup>28</sup> A nouveau, les principaux résultats sont robustes à l'utilisation des autres pondérations et à un calcul des écart-types par bootstrap.

plutôt de la pétition de principe. Après plus de dix ans de mise en œuvre, les EI se caractérisent avant tout par leur médiocre qualité, et ne satisfont même pas les prescriptions posées par le Constituant de 2008. Ce constat désabusé est d'ailleurs partagé par les responsables même du processus de production de la Loi : comme le notait déjà en 2012 Serge Lasvignes, alors Secrétaire général du Gouvernement, dans sa préface au *Guide d'évaluation de l'impact concurrentiel de projets de textes normatifs* de l'Autorité de la concurrence : « Les progrès en la matière nécessitent durée et ténacité ».

Du point de vue de la qualité générale des EI, notre analyse suggère plusieurs raisons structurelles à cette piètre performance :

1. Le relatif désintérêt des parlementaires pour ces EI, qui se perçoit par leur faible reprise dans les rapports et amendements ;
2. Le manque d'incitation, du côté du Gouvernement, à l'amélioration de la qualité des EI, qui sont élaborées sous l'autorité du ministre porteur du texte, en parallèle à la préparation de la loi et donc dans des délais très courts ;
3. L'effet pratique limité du contrôle effectué par le Conseil d'Etat, qui pourtant ne se prive pas de tancer régulièrement le Gouvernement dans ses avis publics. Sur ce point, on peut néanmoins imaginer que les médias et l'opposition politique seront plus prompts à remarquer les insuffisances de l'EI après la polémique née en janvier 2020 de l'avis du Conseil sur l'EI du projet de loi « retraite » ;
4. La jurisprudence laxiste du Conseil constitutionnel, dont la décision de 2014 conforte le Gouvernement à en faire un exercice formel ;
5. La relative faiblesse du Parlement face à l'exécutif, qui se traduit à deux niveaux : D'une part, le manque traditionnel de combativité des parlementaires devant l'exécutif (Combrade, 2018) et d'autres part, le « fait majoritaire », en particulier à l'Assemblée nationale, qui s'exprime au sein de la Conférence des Présidents qui a seule compétence pour contester la qualité de l'EI ;
6. D'autant plus que les éventuels efforts de présentation et d'exhaustivité des EI sont ensuite surtout exploités par l'opposition (en particulier l'opposition de gauche) et ne sont guère mobilisés par la majorité.

En définitive, semble se développer un cercle vicieux : la mauvaise qualité des EI est critiquée par l'opposition, ce qui n'incite pas le Gouvernement à les améliorer et du coup démobilise sa majorité à les utiliser dans le débat parlementaire.

Du point de vue plus spécifique des EI de meilleure qualité, nos constats permettent de formuler deux hypothèses :

- La qualité supérieure des EI fournies par les ministères économiques, notamment pour le score d'impact, semble traduire une « logique d'offre ». En effet, ces ministères sont réputés pour le niveau de développement de leurs services de statistiques et d'analyse économiques. Toute chose égale par ailleurs, ceci signifie que l'EI est un moyen pour ces services producteurs de se distinguer les uns des autres et de diffuser leurs travaux notamment par ce biais ;

- Plus le projet de loi est substantiel et politiquement conflictuel (comme mesuré par la taille du projet ou le nombre d'amendements, notamment), plus l'EI apparaît fournie et détaillée. La qualité de l'EI semble ainsi être proportionnelle au caractère « politique » du thème abordé par le projet de loi, le Gouvernement cherchant à se prémunir des critiques en publiant dans l'EI ses travaux d'expertise.

En définitive, le constat que nous faisons est relativement désabusé car aucun des trois objectifs initialement assignés aux EI ne semblent donc atteints : amélioration de la qualité de la loi, plus grande efficacité des politiques publiques et élévation du niveau de débat public. Toutefois, dès lors que ces trois objectifs demeurent, des pistes d'amélioration doivent être recherchées dans plusieurs directions.

Au stade de la confection des EI et de leur examen, elles pourraient être élaborées plus en amont de la rédaction du texte, avant les arbitrages gouvernementaux qui pourraient donner systématiquement lieu à une communication en Conseil des ministres, appuyée sur une EI préparatoire. De même, le Parlement pourrait disposer de plus de temps pour évaluer la qualité, par exemple en y consacrant un débat spécifique en commission. Alors que les projets de loi font généralement l'objet d'une véritable inflation au cours de la procédure parlementaire, pour doubler voire tripler de volume sans que ces ajouts fassent l'objet d'une EI, la Sénatrice Mme Lamure a proposé que le Gouvernement produise une EI complémentaire au moment de la transmission entre les deux Chambres.

Une meilleure complémentarité est à trouver entre les évaluations *ex-post*, qui sont parfois nombreuses, et les évaluations *ex-ante* – notamment les EI qui en seraient ainsi enrichies, dans un cercle vertueux qui tarde à s'enclencher (Cabrespines 2019). Les lois adoptées pourraient ainsi faire l'objet d'une évaluation systématique 3 années après leur mise en œuvre par des instances indépendantes, de type universitaire, sous l'égide du Parlement ou d'une autorité indépendante. A cet égard, le statut de France Stratégie, aujourd'hui service du Premier ministre, pourrait évoluer vers le rôle « d'ensemblier » indépendant de l'évaluation des politiques publiques ou de garant de la qualité de celle-ci.

En définitive, c'est sans doute dans le régime d'incitation à mener des études d'impact de qualité que réside le gisement le plus substantiel d'amélioration du dispositif actuel.

On pourrait, d'une part, renforcer les contrôles et sanctions à l'insuffisance des EI. Le Conseil d'Etat, dont on a vu qu'il était fréquemment critique à l'égard des EI, pourrait surseoir à statuer sur le reste du projet de loi tant que l'EI n'est pas satisfaisante, exerçant ainsi sur les Gouvernements la seule pression à laquelle ils sont sensibles : la pression du temps. S'il est difficile d'attendre un revirement de jurisprudence du Conseil constitutionnel, le Constituant pourrait « introduire de la contradiction » comme le dit Combrade (2018). Cette contradiction pourrait être portée par l'Institution parlementaire, qui pourrait systématiquement soumettre l'EI à contre-expertise indépendante (organes d'évaluation du Parlement, laboratoires de recherche universitaires, comme l'IPP pour la

réforme des retraites, experts extérieurs comme avant le vote de la Loi Macron de 2015<sup>29</sup>). Certains ont préconisé un recours accru aux compétences et à l'indépendance de la Cour des Comptes (de Padirac, 2018). Cette contradiction pourrait également être portée par l'opposition, à travers la possibilité donnée à 60 parlementaires de contester devant le Conseil constitutionnel l'étude d'impact, en substitution de la Conférence des Présidents.

Cependant, seules des incitations positives feront véritablement évoluer la culture des responsables administratifs et politiques et les aideront à prendre au sérieux l'évaluation *ex ante* et les EI. Les comparaisons internationales en la matière (par exemple, OCDE, 1997) recommandent depuis plusieurs décennies d'intégrer l'élaboration de l'EI au cœur du processus de consultation des publics concernés, donc très en amont de la décision. Outre l'amélioration du contenu de la décision et de son acceptabilité, fonder la consultation obligatoire du public sur une version préliminaire de l'EI aurait également l'avantage de sensibiliser les responsables politiques à l'évaluation. En sens inverse, cela leur donnerait plus de visibilité que le processus actuel qui reste très interne à l'administration. Dans une certaine mesure, il s'agirait seulement de transposer à la conception de la loi ce qui existe depuis 1976 en matière de projet à impact environnemental, où l'enquête publique porte sur l'étude d'impact.

## Bibliographie

Autorité de la concurrence (2012) : *Guide d'évaluation de l'impact concurrentiel de projets de textes normatifs*, Paris, Direction de l'information légale et administrative.

Cabrespine, J-L. (2019) : *Etude d'impact : Mieux évaluer pour mieux légiférer*, rapport du CESE, éditions des Journaux Officiels, septembre 2019.

Combrade, B. L. (2014) : *L'étude d'impact au Parlement français : un instrument de mutation du rôle des assemblées dans le processus législatif ?*, Revue Française d'Administration Publique, n° 149.

Combrade, B. L. (2018) : *L'étude d'impact à la croisée des chemins*, Jus Politicum.

Conseil d'Etat (2006) : *Sécurité juridique et complexité du droit, Rapport public pour 2006, Considérations générales*, Paris, La documentation française.

Conseil d'Etat (2016) : *Simplification et qualité du droit, Etude annuelle 2016*, Paris, La documentation française.

Cour des Comptes (2018) : *Les études d'impact dans les ministères sociaux*, référé S2018-1483 du 22 juin 2018.

---

<sup>29</sup> Voir : France Stratégie, Commission d'étude sur les effets de la loi pour la croissance et l'activité, janvier 2015.

- Dunlop, C., Fritsch, O. et Radaelli, C. (2014) : *Etudier l'étude d'impact*, Revue Française d'Administration Publique, n° 149.
- Jaaidane, T. (2017) : *Economie de la représentation nationale et rémunération des parlementaires français*, Revue d'Economie Politique, 2017/5 n° 127.
- Juanico, R. et de La Raudière L. (2014) : *Mieux légiférer, mieux évaluer : 15 propositions pour améliorer la fabrique de la loi*, Rapport Assemblée nationale n° 2268, octobre 2014.
- Lianos, I. et Fazekas, M. (2014) : *Le patchwork de la pratique des études d'impact en Europe : proposition de taxinomie*, Revue Française d'Administration Publique, n° 149.
- Mandon, T (2014), Intervention au Colloque « Mieux Légiférer », Assemblée nationale, 28 novembre 2014.
- du Marais B. (2011) : *L'obligation d'étude d'impact, une autre révolution constitutionnelle ?*, Droit Administratif, n° 2, Février 2011, chron. Droit administratif & Droit public financier.
- de Padirac, H. (2018) : *Le Parlement français et l'évaluation : une institutionnalisation impossible ?*, Sciences Po LIEPP Working Paper n° 80, octobre 2018.
- de Padirac, H. et Rozenberg, O. (2019) : *L'évaluation au Parlement français : l'heure des choix*, Sciences Po LIEPP Policy Brief n° 41, mai 2019.
- OCDE (1997), *Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries*, Paris.
- OCDE (2004), *Regulatory Reform in France, Government Capacity to Assure High Quality Regulation*.
- Rose-Ackerman S. (2011) : *Étude d'impact et analyse coûts-avantages : qu'impliquent-elles pour l'élaboration des politiques publiques et les réformes législatives ?*, Revue Française d'Administration Publique, n° 140.
- Shapiro, S. et Morall, J. (2016) : *Does haste make waste ? How long does it take to do a good regulatory impact analysis?*, Administration & Society 48(3).
- Strauss, P. (2019), *The Trump Administration and the Rule of Law*, Revue Française d'Administration Publique, n°170.
- Sueur, J-P. (2018) : *Rapport sur la proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi*, Sénat.
- Tesson, F. (2012) : *L'Autorité de la concurrence publie un Guide d'évaluation de l'impact concurrentiel de projets de textes normatifs le 23 juillet 2012*, Concurrences, 2012-4.

## Annexes

Tableau A1 : Barème d'évaluation de chaque article en fonction des 18 items de l'article 8 de la loi organique

Note sur 5	Signification
0 : absence	Absence totale de mention de l'item
1 : existence	Existence seulement d'une mention vague de l'item, sans détail
2 : peu satisfaisant	Existence d'une mention explicite mais sans détail
3 : moyennement satisfaisant	La mention est précise et présente des éléments qualitatifs (sur les effets possibles, les textes à modifier, etc.)
4 : satisfaisant	La mention est précise et présente des éléments objectifs, qualitatifs et/ou quantitatifs renseignant les finalités du sous-indicateur (par ex. les effets possibles, la littérature, la jurisprudence)
5 : très satisfaisant	La mention de l'item est exhaustive, avec des détails précis, qualitatifs et/ou quantitatifs et en outre : énonce la méthode de calcul, procède à une analyse de sensibilité, rappelle les enchaînements économiques à l'œuvre, indique le sens des avis donnés lors des consultations, etc.

Tableau A2 : Comparaison des projets de loi promulgués sous la XVème législature

<i>Caractéristiques de la loi</i>	<i>Dans l'échantillon ?</i>		<i>t-test bilatéral</i>
	<i>Oui</i>	<i>Non</i>	<i>p-valeur</i>
Nb de caractères lors du dépôt	60167,78 (89294,14)	18468,92 (39661,85)	0,04
Nb d'amendements	1996,04 (2668,20)	647,73 (1248,18)	0,03
Croissance du texte en %	4,52 (12,53)	10,52 (20,27)	0,23
Proportion du texte modifiée en %	60,55 (19,76)	54,22 (34,01)	0,44
Nb d'interventions	6458,26 (5703,60)	4095,69 (6729,10)	0,19
Nb d'intervenants	205,35 (107,87)	129,31 (128,10)	0,03
Nb de séances	26,26 (22,27)	17,23 (30,46)	0,25
N = Nombre de textes	23	26	

Note : données issues de LaFabriqueDeLaLoi.fr (statistiques des textes d'initiative gouvernementale promulgués sous la XVème législature, hors textes budgétaires et accords internationaux). N = 49 textes définitifs disponibles sur le site au 27 avril 2020. Les cellules donnent les moyennes et les écart-types.

Tableau A3 : Statistiques descriptives des variables

<i>Variables</i>	<i>Moyenne</i>	<i>Ecart-type</i>	<i>Min.</i>	<i>Médiane</i>	<i>Max.</i>	<i>N</i>
Score politique	13.55	2.58	6.67	13.13	18.87	27
Score juridique	8.97	2.40	5.29	8.31	15.20	27
Score d'impacts	4.85	2.64	0.63	4.97	11.86	27
Score global	8.26	2.14	4.79	7.94	14.61	27
Ministères économiques	0.22	0.42	0	0	1	27
Ministères régaliens	0.37	0.49	0	0	1	27
Nombre de pages du PJJ	56.37	60.21	10	30	240	27
Ratio pages EI/PJJ	3.09	1.35	1.25	3.01	7.79	27
Part de tableaux en %	0.15	0.24	0	0.02	0.97	27
Conseil d'Etat: avis positif	0.44	0.51	0	0	1	27
Conseil d'Etat: aller-retour	0.67	0.48	0	1	1	27
Echec de la CMP	0.28	0.46	0	0	1	25
Rapport AN : mentions EI par page	0.09	0.05	0.02	0.07	0.23	25
Rapport Sénat : mentions EI par page	0.09	0.06	0.01	0.08	0.25	25
Amendements AN : nb	1254.48	1920.15	44	535	8724	25
Amendements AN : nb citant l'EI	27.20	34.80	0	15	100	25
Amendements AN : ratio de mentions à l'EI en %	3.29	3.16	0	2.04	9.62	25
Amendements Sénat : nb	230.04	265.90	22	93	923	25
Amendements Sénat : nb citant l'EI	3.24	4.17	0	2	15	25
Amendements Sénat : ratio de mentions à l'EI en %	1.54	2.01	0	1.19	9.09	25

Note : échantillon exploitable des études d'impact, sans pondération.