



Le 22 juin 2018

**Le Premier président**

à

**Monsieur Édouard Philippe**  
Premier Ministre

Réf. : S2018-1483

**Objet** : Les études d'impact législatives dans les ministères sociaux

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a procédé à un examen des études, évaluations et mécanismes décisionnels dans les ministères sociaux. Cet examen a plus spécifiquement porté sur quatre dispositifs : les emplois d'avenir, la garantie jeunes, la prime d'activité et les transferts de compétences au profit des régions en matière de formation professionnelle, prévus par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

# **1 LES ÉTUDES D'IMPACT : UNE OBLIGATION CONSTITUTIONNELLE RESPECTÉE DANS LA LETTRE MAIS DONT L'APPLICATION EST PERFECTIBLE**

Afin de garantir que le législateur dispose de tous les éléments d'information nécessaires lors de la présentation d'un projet de loi et d'éclairer les propositions que le Gouvernement lui soumet, la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des dispositions des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution a instauré le principe de l'élaboration d'études d'impact. Celles-ci doivent notamment évaluer, « avec précision », les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que les bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées.

Malgré une procédure clairement exposée par une circulaire du Premier ministre et un mode d'emploi diffusé par le secrétariat général du Gouvernement (SGG), les études d'impact législatives associées aux dispositifs étudiés par la Cour, dans le champ des ministères sociaux, ont révélé une grande hétérogénéité dans leur contenu et sont apparues globalement peu éclairantes.

Cette situation s'explique par la faiblesse, voire l'inexistence du contrôle qualité des études d'impact législatives. L'instruction a montré, en effet, que celles-ci étaient le plus souvent rédigées en fin de processus décisionnel et reposaient, sauf exception, sur la seule direction porteuse du dispositif, sans association des tiers concernés par l'objet de la décision. Or, comme le souligne le SGG dans sa réponse adressée à la Cour, « l'une des conditions de la réussite du processus décisionnel repose sur l'association, lors de la phase de préparation, des tiers concernés et notamment des collectivités locales ».

De plus, les différents contrôles institutionnels exercés en amont du dépôt du projet de loi (SGG, Conseil d'État, conférence des présidents de la première assemblée saisie, Conseil constitutionnel) portent sur le respect formel des dispositions de la loi organique mais pas sur la pertinence, ni sur la cohérence des études d'impact présentées.

En outre, les études d'impact ne sont pas actualisées au cours, voire à l'issue de la procédure législative, alors même que le projet de loi initial peut être substantiellement modifié.

Par ailleurs, si les services statistiques ministériels concernés (par exemple, la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) et la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) pour les ministères sociaux) disposent généralement des données administratives et statistiques qui permettraient d'étayer les études d'impact et plus généralement les processus décisionnels, ils concentrent le plus souvent leurs travaux de façon prioritaire sur des activités récurrentes : une des explications avancées, en l'espèce, était que les moyens des services statistiques précités avaient subi, entre 2012 et 2016, des réductions plus importantes que la moyenne de leur ministère d'appartenance. En outre, leur action s'inscrit dans un paysage marqué par la présence de nombreux autres producteurs dont les travaux ne sont pas coordonnés ni capitalisés dans une optique d'aide à la décision.

Enfin, le processus décisionnel apparaît peu sensible aux résultats des évaluations, comme l'a montré la faible implication des responsables dans l'évaluation des quatre dispositifs étudiés par la Cour, que ce soit au moment d'engager le projet de loi, de le piloter ou de suivre la performance et l'efficacité des dispositifs adoptés. Cette situation résulte en grande partie de la faible institutionnalisation de la démarche évaluative. Alors que les études d'impact législatives devraient constituer la première brique d'une démarche évaluative, l'évaluation n'apparaît pas comme un élément de gouvernance à part entière des politiques publiques.

En définitive, pour les quatre dispositifs plus particulièrement analysés par la Cour, le calendrier politique a semblé plus déterminant que les résultats tirés des études et des évaluations. L'exemple le plus marquant, à cet égard, est certainement la garantie jeunes, dont la généralisation a été tout simplement décidée préalablement à l'évaluation de son expérimentation.

## 2 UNE ACTION À ENGAGER POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DES PROCESSUS DÉCISIONNELS

L'articulation complexe et souvent diffuse entre études, évaluations et mécanismes décisionnels aboutit à ce que le cadre mis en place ne garantit pas la complétude et la qualité de l'information mise à disposition du Parlement.

Pour autant, à cadre normatif constant, plusieurs mesures simples suffiraient pour faire évoluer les pratiques actuelles et pour redonner à l'administration qui prépare les projets de décision la possibilité de mettre en œuvre et de retracer un processus décisionnel identifiant clairement les choix réalisés et les évaluant, tant à l'aune de leurs objectifs politiques que de leur efficacité sociale.

La Cour a constaté la très grande difficulté à retracer, *a posteriori*, les mécanismes décisionnels effectivement intervenus, compte tenu notamment de l'emploi de messageries électroniques personnelles et de la rotation des personnels. Face à ce problème de portée générale, la Cour ne peut que soutenir l'initiative du SGG de lancer sur ce point une mission de réflexion avec les Archives de France. En effet, le fait de remédier à cette défaillance actuelle de la traçabilité permettrait d'apprécier la portée réelle des études et évaluations préalables à la décision, comme d'en responsabiliser leurs auteurs.

De même, l'expérimentation normative prévue à l'article 37-1 de la Constitution<sup>1</sup> pourrait être utilisée comme une alternative précédant une décision législative, lorsque les informations préalables à la mise en œuvre d'un nouveau dispositif législatif ne sont pas réunies.

Enfin, dans l'hypothèse d'une évolution du cadre juridique, la pertinence d'une adaptation au contexte national de dispositions inspirées des modèles adoptés en Allemagne, au Royaume-Uni et par la Commission européenne pourrait être étudiée. Ceux-ci, même pour un niveau normatif inférieur, ont choisi un contrôle beaucoup plus contraignant, voire bloquant, exercé à un seul moment du processus par un organisme indépendant et unique, composé d'experts issus de la société civile et doté des moyens permettant d'évaluer la qualité des études d'impact. En comparaison, le dispositif français comporte, certes, un contrôle de conformité intervenant à différents stades du processus, mais il est assuré par des instances différentes qui ne disposent pas du temps ni de moyens adaptés. La question de l'association formelle des tiers concernés devrait aussi être abordée.

Même si les analyses de la Cour portaient, en l'occurrence, sur les seuls ministères sociaux, l'instruction et la contradiction qui a été notamment menée avec le SGG ont fait apparaître que les observations de la juridiction pouvaient avoir une plus grande portée, en s'inscrivant dans le cadre de la problématique plus générale de la qualité des informations mises à la disposition du Parlement pour se prononcer sur les projets de loi.

---

<sup>1</sup> « La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ».

Dans cette perspective, la Cour suggère les orientations suivantes :

- mieux valoriser et exploiter les résultats des études et des évaluations lors de la phase de prise de décision, à travers les études d'options et les projets d'études d'impact : compte tenu de la complexité des problématiques à traiter, il est indispensable que les rédacteurs d'un projet de loi aient accès à toutes les informations disponibles ;
- assurer une plus grande traçabilité et transparence des mécanismes décisionnels, grâce à la définition de jalons procéduraux, tels que l'archivage des documents préparatoires, l'identification des rédacteurs de l'étude d'impact ou encore la signature de celle-ci par le ministre compétent, avant transmission du dossier législatif au Conseil d'État. Cette traçabilité serait gage de la responsabilisation et de la qualité du processus décisionnel ;
- développer l'évaluation des politiques publiques et mieux en exploiter les résultats, à toutes les étapes du processus décisionnel (préparation, prise de décision et pilotage). Les études d'impact législatives devraient devenir de véritables outils d'évaluation *ex-ante* et servir à l'appréciation *ex-post* de l'efficience et de l'efficacité de la politique publique, une fois celle-ci mise en œuvre ;
- veiller à ce que le processus budgétaire respecte l'esprit des dispositions de l'article 41 de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), en analysant la performance d'une politique publique avant de décider de l'allocation des moyens budgétaires qui lui sont affectés.

Dans ce cadre, la Cour émet les recommandations suivantes, destinées au secrétariat général du gouvernement :

**Recommandation n° 1** : assurer la traçabilité des différentes étapes de la préparation et de la prise de décision, en particulier des études d'impact législatives ;

**Recommandation n° 2** : s'assurer que l'expérimentation a été envisagée parmi les options proposées dans le cadre des études d'impact législatives ;

**Recommandation n° 3** : proposer au Gouvernement d'évaluer l'impact notamment budgétaire des amendements qu'il soutient, lorsque ceux-ci diffèrent des éléments constitutifs de l'étude d'impact et au plus tard dès l'adoption de la loi, de façon à mieux prévoir son financement et sa traduction dans les textes réglementaires ;

**Recommandation n° 4** : faire figurer dans les études d'impact législatives, sauf exception justifiée, des objectifs chiffrés et des indicateurs qui serviront à l'évaluation ultérieure de la politique ;

**Recommandation n° 5** : compléter les bases d'évaluation, en particulier les indicateurs figurant dans l'étude d'impact législative, en cas de changement substantiel dans l'économie du projet de loi.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu par les dispositions de l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication<sup>2</sup>.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier Président

**Didier Migaud**

---

<sup>2</sup> La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : [greffepresidence@ccomptes.fr](mailto:greffepresidence@ccomptes.fr) (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).