



## **Mode d'emploi :**

# **Comment renseigner l'étude d'impact d'un projet de loi ?**

*Mis à jour en novembre 2017*

## **1. L'étude d'impact : les fondamentaux**

### **1.1 Une obligation constitutionnelle et organique**

La production d'une étude d'impact à l'appui de chaque projet de loi est rendue obligatoire depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Aux termes de l'article 39 de la Constitution, le Gouvernement a l'obligation de transmettre au Conseil d'Etat, puis au Parlement, une étude d'impact répondant à des prescriptions précisément définies par les articles 8 et 11 de la loi organique du 15 avril 2009.

Mis à part des risques tenant à une disjonction opérée par le Conseil d'Etat, la production d'une étude d'impact ne satisfaisant pas aux exigences de la loi organique expose le Gouvernement à un refus de la première assemblée saisie d'inscrire le projet de loi à son ordre du jour. En cas de désaccord entre cette assemblée et le Premier ministre sur le caractère satisfaisant de l'étude d'impact, le Conseil constitutionnel peut être saisi pour trancher la question sous huit jours.

### **1.2 Les objectifs poursuivis**

L'étude d'impact poursuit les objectifs suivants :

- améliorer la qualité des projets de loi, en permettant notamment de vérifier la nécessité de l'intervention du législateur ;
- éclairer le Parlement sur la portée des réformes que lui soumet le Gouvernement ;
- fournir un outil d'aide à la décision politique.

### **1.3 Le champ d'application**

L'obligation organique de transmission au Conseil d'Etat puis au Parlement d'une étude d'impact varie selon le type de loi. Elle vaut pour l'ensemble des **projets de loi suivants** :

- Projets de loi ordinaire ;
- Projets de loi organique ;
- Projets de loi de programmation, autres que les projets de loi de programmation des finances publiques ;
- Dispositions dites « non exclusives » des projets de loi de finances et projets de loi de financement de la sécurité sociale ;
- Dispositions d'habilitation à prendre par ordonnance des mesures législatives ;
- Projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'un traité ou accord international (article 53 de la Constitution) ;
- Dispositions des projets de loi de ratification d'ordonnance apportant des modifications de fond à l'ordonnance, au-delà d'ajustements d'ordre matériel ou de cohérence.

Le contenu des études d'impact varie toutefois selon le type de loi (cf. §.2).

**Ne sont pas soumis à la production d'une étude d'impact les projets de loi suivants :**

- Les projets de loi constitutionnelle ;
- Les projets de loi de programmation des finances publiques ;
- Les projets de loi de règlement ;
- Les projets de loi prorogeant les états de crise ;
- Les projets de loi de ratification d'ordonnance qui ne comportent pas de modification de fond des dispositions de l'ordonnance (ratification « sèche »).

#### **1.4 Le rôle des ministères et du SGG**

- Le ministère porteur du projet de loi élabore l'étude d'impact. Il apprécie dans quelle mesure doit être sollicité le concours d'autres administrations.
- Le département de la qualité du droit du secrétariat général du Gouvernement apporte un soutien méthodologique au ministère porteur et se charge de la validation de l'étude d'impact par le cabinet du Premier ministre.
- Le secrétariat général du Gouvernement met également à la disposition des ministères un espace dédié à la méthodologie des études d'impact son extranet, *Extraqual*, ainsi qu'un document contenant les lignes directrices de leur élaboration. Il est enfin recommandé aux ministères de consulter la fiche 1.1.2 du guide de légistique traitant de ce sujet.

#### **1.5 Le calendrier de l'étude d'impact**

**Dès la mise en chantier d'un projet de loi**, le ministère porteur de la réforme doit impérativement prendre l'attache du département de la qualité du droit du secrétariat général du gouvernement pour arrêter la date d'une **réunion de cadrage**.

La **réunion de cadrage** doit permettre de déterminer les éléments suivants :

- la désignation d'un coordinateur de l'étude d'impact ;
- le projet de trame de l'étude d'impact ;
- les contributions ministérielles à solliciter ;
- le calendrier précis de l'élaboration de l'étude d'impact ;
- les consultations à opérer.

## **2. L'étude d'impact : quel contenu ?**

En principe, toute étude d'impact doit comprendre les éléments suivants :

- ▶ **Etat du droit et diagnostic** de la situation actuelle ;
- ▶ **Objectifs** recherchés par rapport à cette situation ;
- ▶ **Options** possibles en dehors de l'intervention d'une règle de droit nouvelle ;
- ▶ **Impacts** des dispositions envisagées ;
- ▶ **Consultations** menées et les suites données à l'avis du CESE ;
- ▶ **Modalités d'application** des dispositions envisagées (dont la liste des décrets d'application prévus et des directions ministérielles chargées de leur préparation).

L'étude d'impact des **dispositions à prendre des ordonnances** comprend l'ensemble de ces éléments à l'exception des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées ainsi qu'une l'évaluation des conséquences sur l'emploi public.

L'étude d'impact d'un projet de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'un traité international comprend les éléments suivants :

- ▶ Présentation de la situation de référence **et des objectifs du traité ou accord** ;
- ▶ **Estimation des impacts** de la convention ou de l'accord (économiques, financiers, sociaux, environnementaux, juridiques et administratifs) ;
- ▶ **Historique des négociations** ;
- ▶ **Etat des signatures** et des ratifications.

### **3. Les impacts à renseigner dans l'étude d'impact**

L'étude d'impact doit déterminer avec précision les effets prévisibles, significatifs, directs et indirects d'un projet de loi.

Elle doit évaluer l'ampleur des effets recherchés par le projet de loi ainsi que les éventuels effets moins attendus voire indésirables à court, moyen ou long terme.

L'incertitude liée à certaines analyses doit être exposée de façon aussi explicite que possible. Si elle est trop importante pour qu'une appréciation univoque soit avancée, la préférence doit être donnée à la présentation de scénarios.

#### **3.1 L'impact juridique**

**L'impact juridique doit impérativement faire état de la nécessité de recourir à une nouvelle règle de droit et, en particulier, à la loi.**

L'impact juridique vise également à assurer que le projet de loi est clair et intelligible, qu'il s'articule correctement avec le droit européen et qu'il détermine des modalités d'application dans le temps et dans l'espace.

### **3.1.1 La clarté et l'intelligibilité du droit**

L'étude d'impact doit montrer que les dispositions du projet de loi respectent les règles juridiques en vigueur, le principe de la sécurité juridique, d'intelligibilité, de clarté et d'accessibilité du droit.

En ce sens, les ministères doivent :

- répertorier les normes qui seraient devenues obsolètes ou le deviendraient en cas de mise en œuvre de la réforme ;
- vérifier la pertinence des concepts et qualifications juridiques retenus ainsi que leur intelligibilité pour les usagers potentiels ;
- envisager les possibilités de codification.

### **3.1.2 L'articulation de la réforme avec le droit européen**

L'étude d'impact doit montrer comment le projet de loi s'articule avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration (droit de l'Union Européenne et Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales).

Les dispositions procédant à la transposition d'une directive ou décision-cadre doivent être contenues dans l'étude d'impact sous la forme d'un tableau de concordance, dont le modèle se trouve sur le portail *Extraqual*.

Exemple :

Etude d'impact de la loi n° 2013-711 du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France (p. 58-59) :

« La transposition de la décision-cadre 2008/909/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements en matière pénale prononçant des peines ou des mesures

privatives de liberté aux fins de leur exécution dans l'Union européenne conduit dans sa mise en œuvre au remplacement des conventions suivantes :

- la convention européenne sur le transfèrement des personnes condamnées du 21 mars 1983 et son protocole additionnel du 18 décembre 1997 ;
- la convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs du 28 mai 1970 (que la France n'a jamais ratifiée) ;
- le titre III, chapitre 5, de la convention d'application du 19 juin 1990 de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (qui est mise en œuvre dans les cas d'évasions).

Il va de soi que pour la mise en œuvre avec un État de l'Union européenne qui n'a pas encore transposé la décision-cadre considérée postérieurement au 5 décembre 2011, date limite normalement prévue pour la transposition de la décision-cadre considérée, ou dont la loi de transposition serait annulée comme ce fut le cas avec l'Allemagne pour la loi de transposition relative au mandat d'arrêt européen, les première et troisième conventions continueront de s'appliquer.

La transposition de la Décision « Eurojust » conduit à modifier ainsi les articles 695-4 à 695-9 de ce Code et ajoute un article 695-9bis. Elle conduit également à modifier le décret relatif à l'accès aux informations contenues dans Cassiopée. Par ailleurs, la mise en œuvre des dispositions de transposition de la décision-cadre « PPL » implique de modifier les missions du service pénitentiaire d'insertion et de probation ainsi que celles des services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse pour que ces services assurent le suivi des peines prononcées par les juridictions d'un autre État membre de l'Union européenne. Il est donc nécessaire de modifier par décret les articles D.574 et D.49-54 du code de procédure pénale. Un projet de décret a été rédigé. Il n'y a pas de codification du droit applicable à prévoir ».

### **3.1.3 Les modalités d'application dans le temps et l'espace**

Les modalités d'application dans le temps supposent que l'étude d'impact comporte des précisions sur l'entrée en vigueur de la réforme, les textes devant être abrogés et les mesures transitoires proposées.

Il peut être utile d'insérer un tableau récapitulatif des dates prévisionnelles d'entrée en vigueur de chaque article concerné du projet de loi.

Les modalités d'application dans l'espace nécessitent de rappeler :

- concernant l'outre-mer, les consultations des assemblées locales menées avant l'examen du projet de loi par la (les) section (s) du Conseil d'Etat ;
- s'agissant des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises l'exigence organique, à un examen circonstancié des conditions d'application des dispositions envisagées.

Enfin, les ministères doivent établir une liste prévisionnelle des textes d'application relatifs à chaque article concerné du projet de loi avec un échéancier prévisionnel des dates d'entrée en vigueur (cf. Etude d'impact du projet de loi santé, pp. 7-14).

### **3.2 Les impacts économiques, financiers, sociaux et environnementaux**

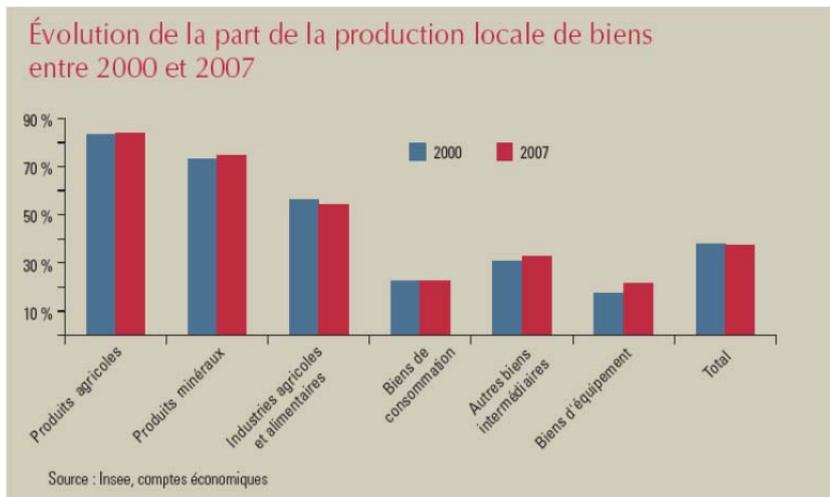
L'étude d'impact doit faire apparaître les effets attendus du projet de loi sur l'organisation, les emplois et les finances des administrations publiques, la société et l'économie, à court, moyen et long terme.

Un soin particulier doit être apporté à décomposer l'analyse pour les catégories de personnes physiques ou morales particulièrement touchées.

### 3.2.1 L'impact économique

L'impact économique doit faire apparaître les éventuelles conséquences macro-économiques des mesures envisagées en tenant compte des incidences en termes de croissance économique et de compétitivité (renforcement ou affaiblissement de la compétitivité des entreprises françaises, excédent ou déficit de la balance commerciale, impact sur le niveau de PIB, accélération ou ralentissement de l'inflation).

Il porte également sur les incidences micro-économiques prévisibles des options envisagées et l'effet net de la réforme en terme de charges pour les entreprises, les personnes publiques voire les particuliers. Le cas échéant, sont analysés les effets sur un territoire en particulier.



#### Exemple :

Etude d'impact de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer (p. 59 à 61)

« L'isolement géographique des départements d'outre-mer et l'étroitesse de leurs marchés constituent sans nul doute des handicaps pour l'économie locale. Le législateur a donc mis en place un certain nombre d'aides destinées à favoriser l'émergence et le développement d'industries locales. Ont ainsi été adoptées, à différentes reprises, plusieurs mesures à caractère temporaire pouvant être assimilées à des aides d'État mais provisoirement validées par l'Union européenne sur le fondement de l'article 299, paragraphe 2 du traité de l'Union.

En dépit de ces aides, les parts de marché des productions locales ont tendance à stagner (cf. graphique ci-dessous). Surtout, si dans certains cas, la production locale permet au consommateur de disposer de prix plus avantageux que ceux de produits importés (exemples de certaines boissons comme la bière et les boissons à base de cola produites localement), les prix pratiqués par certaines de ces entreprises locales, notamment dans le secteur agro-alimentaire, demeurent à des niveaux très élevés par rapport à ceux des produits importés, qui ne bénéficient pourtant d'aucune aide financière spécifique et sont handicapés par différents frais d'approches (transport, octroi de mer, intermédiaires divers). Certaines de ces entreprises locales dégagent en outre d'importantes marges d'exploitation, l'impression donnée par l'analyse de la tarification de certaines productions locales (café, eau, yaourts) est que le niveau des prix des produits locaux dans les départements d'outre-mer est déterminé en grande partie par les prix des produits importés plus que par les niveaux des coûts de production locaux.

Graphique: parts de la production locale de biens en 2000 et 2007 à La Réunion

(source : INSEE80)

L'impact économique doit encore permettre d'identifier si le projet de loi impose ou non de nouvelles obligations aux entreprises. Il doit également montrer si les dispositions envisagées sont de nature à favoriser ou à restreindre l'investissement ; si elles ont le même effet sur les entreprises

selon leurs caractéristiques (taille, secteur, niveau de qualification) ou bien encore si elles sont de nature à faire porter ou non un poids disproportionné aux TPE/PME.

### **3.2.2 L'impact sur les administrations et les finances publiques**

L'étude d'impact doit déterminer quelle serait la charge administrative induite, supplémentaire ou supprimée par le projet de loi en précisant s'il se traduira par la création ou non de formalités administratives nouvelles.

Elle doit évaluer les incidences financières des dispositions du projet de loi, en tenant compte si possible du cadre financier pluriannuel, sur les administrations publiques (Etat, établissements publics, collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale).

L'impact sur les finances publiques vise à estimer :

- les coûts ou économies induits par les mesures nouvelles, que ce soit en crédits ou en emplois ;
- les augmentations ou réductions de recettes attendues par la réforme ;
- le cas échéant, l'étude d'impact fait état des modalités de financement des dépenses nouvelles induites par la réforme.

#### Exemple:

Etude d'impact du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement (p. 22)

L'impact budgétaire prévu pour cette disposition reste faible ; il résulte pour l'essentiel de l'exonération de charges patronales et fiscales du titre-repas volontaire. Compte-tenu du plafond de valeur du titre ouvrant droit à exonération, 5.33 euros en 2014, le coût des exonérations de charges fiscales, contributions ou cotisations sociales est limité.

Le tuteur d'un engagé en service civique bénéficie d'une attestation, une carte portant reconnaissance de son engagement en qualité de tuteur dont le coût de maquettage et d'édition est à la charge de l'Etat. L'évaluation budgétaire est minime.

La loi organique exige également que l'étude d'impact évalue les conséquences sur l'emploi public, ce qui suppose de mesurer les effets du projet de loi en termes de création/suppression/transformation d'emplois, de masse salariale ou de réforme statutaire.

#### Exemple :

Etude d'impact du projet de loi relatif à la santé  
(pp.130- 131)

Les chiffrages ci-dessous concernent la seule profession d'infirmier dont l'effectif, au regard de celui des autres professions de santé, est le plus important avec 616 796 professionnels (métropole + DOM, source direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) « document de travail/série statistiques n°189 : les professionnels de santé au 1er janvier 2014 »). Le schéma présenté ci-dessous peut être transposé aux autres professions paramédicales concernées.

Seraient alors concernés l'ensemble des infirmiers (infirmiers diplômés d'État et spécialisés), présents dans le corps des infirmiers en soins généraux et spécialisés (ISGS, de catégorie A). Seuls les infirmiers de catégorie A sont pris en compte.

Sur la base de 1 % de l'ensemble du corps (1 200 agents ETP sur 120 000), on peut envisager la ventilation suivante :  
1er grade : 10 % - 2ème grade : 30 % - 3ème grade : 30 % - 4ème grade : 30 %.

S'agissant du service public de la justice, l'étude d'impact doit évaluer les conséquences du projet de loi en terme de variation prévisionnelle du volume du contentieux porté devant les juridictions, d'augmentation ou de diminution des effectifs de magistrats et de fonctionnaires, charges générales supportées par la justice (frais de justice, aide juridictionnelle).

Par ailleurs, le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration dispose, en son article 8, que l'étude d'impact prévue par la loi organique du 15 avril 2009 doit permettre, s'agissant des projets de loi ayant des conséquences sur les missions ou l'organisation des services déconcentrés de l'Etat, de vérifier les coûts et bénéfices attendus, notamment l'adéquation entre les objectifs poursuivis et les contraintes et moyens des services déconcentrés.

Une attention particulière doit enfin être portée aux impacts financiers directs ou indirects de la réforme sur les collectivités territoriales :

- dans leur nature, et le mode de financement assuré ;
- dans les domaines de compétence des collectivités territoriales ;
- sur l'emploi des collectivités locales et l'éventuel impact statutaire sur les fonctionnaires territoriaux (en ETPT) ;
- sur les politiques mises en œuvre par les collectivités territoriales.

Exemple :

Etude d'impact de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové  
(p. 39) :

Cette mesure impose aux communes de transformer des documents souvent obsolètes en plans locaux d'urbanisme. Toutefois, les données issues des enquêtes du ministère de l'égalité des territoires et du logement montrent que plus de la moitié des plans d'occupation des sols sont engagés dans une démarche de révision de leur document d'urbanisme. La transformation en plans locaux d'urbanisme s'inscrira donc pour ces dernières dans une étape supplémentaire de l'amélioration du document d'urbanisme couvrant la commune. Plus généralement, cette mesure incitera les communes à mutualiser leurs compétences en matière d'élaboration de document d'urbanisme en intégrant une intercommunalité existante ou en créant de nouveaux établissements publics de coopération intercommunale.

### **3.2.3 L'impact social**

L'étude d'impact doit évaluer les effets des dispositions du projet de loi sur tout ou partie des champs suivants : l'emploi, les relations individuelles et collectives de travail, les conditions de travail et le fonctionnement du marché du travail.

Elle doit également mettre en lumière les effets des dispositions envisagées sur l'intégration sociale, l'accès au marché du travail, la réduction d'inégalités sociales et de revenus et l'intégration des seniors.

L'étude d'impact doit déterminer si le projet de loi est de nature à créer des droits nouveaux ou à en faciliter l'exercice, à imposer des obligations nouvelles, à leur faire supporter de nouveaux coûts et, enfin, à renforcer l'information ou la protection des consommateurs.

Elle peut également identifier les effets des mesures envisagées sur la prévalence de maladies, la réduction des risques sanitaires, la modification des comportements, les effets sur la nature ou bien encore sur la qualité de l'organisation de l'offre de soins.

**La prise en compte des personnes en situation de handicap doit se traduire dans l'étude d'impact, et selon l'objet du projet de loi, par l'évaluation des conséquences** dans les domaines suivants : scolarité, formation, enseignement professionnel et supérieur ; emploi, travail adapté et travail protégé ; accès au cadre bâti, aux transports, au logement et aux nouvelles technologies ; ressources ; citoyenneté ; participation à la vie sociale ; prévention ; recherche et innovation ou encore accès aux soins et à la santé. Cette évaluation doit être réalisée sur la base de la fiche « diagnostic-handicap » établi par le ou les hauts fonctionnaires ministériels en charge du handicap pour chaque projet de loi.

Une **attention particulière doit être portée aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes**. L'étude d'impact suppose ainsi un examen systématique des différences entre les conditions, des situations et des besoins des femmes et des hommes dans l'ensemble des politiques et des actions des pouvoirs publics.

L'évaluation de l'étude d'impact doit porter sur les effets directs et indirects permettant d'envisager des mesures compensatoires ou des dispositions spécifiques en cas d'effet négatif sur les droits des femmes ou sur la réduction des inégalités entre les femmes et les hommes. Un mémento entièrement dédié à cette question est disponible sur *Extraqual*.

Enfin, au terme de la circulaire du Premier ministre du 2 mai 2016, les études d'impact doivent permettre d'évaluer les enjeux fondamentaux que représentent l'égalité entre tous les jeunes, la justice intergénérationnelle et la non-discrimination quant à l'accès aux droits et aux services publics. Cette analyse doit nécessairement intégrer une dimension prospective, les dispositions prises ayant des effets non seulement pour la jeunesse d'aujourd'hui mais également pour celle de demain.

### **3.2.4 L'impact environnemental**

L'évaluation préalable du projet de loi doit faire apparaître le coût des mesures envisagées pour le climat et pour la biodiversité, y compris leur « coût carbone ».

Plus précisément, les ministères doivent mesurer les incidences du projet de loi sur les territoires, la mobilité des personnes ou des marchandises et le niveau de production des entreprises.

Une attention particulière doit être portée aux impacts environnementaux envers les entreprises et les consommateurs, notamment sur le point de savoir si le projet de loi :

- favorise les modes de production et de consommation durables,
- affecte les prix relatifs entre les produits « éco-compatibles » et les autres,
- favorise ou défavorise les biens et services éco-compatibles par le biais de modifications des règles d'investissement, de prêts, d'assurance,
- affecte le niveau de pollution produit par les entreprises par le biais de modifications de leurs modes de production,
- a des effets sur la santé, le cadre de vie.