



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT

**LIGNES DIRECTRICES
POUR L'ELABORATION DES
ETUDES D'IMPACT**

Mise à jour : octobre 2012

SOMMAIRE

<i>I. Le rôle de l'étude d'impact dans le choix et la conception d'une réforme</i>	3
<i>II. Le champ des études d'impact</i>	5
<i>III. Le contenu des études d'impact</i>	9
<i>IV. Procédure d'élaboration des études d'impact</i>	38

Annexe I. Les études d'impact relatives aux projets de loi de l'article 53 de la Constitution

Annexe II. Caractéristiques spécifiques des études d'impact des projets de loi de transposition des directives européennes.

Annexe III. Vade mecum pour la définition du cahier des charges de chaque étude

Annexe IV. Charte de présentation des études d'impact à transmettre au Conseil d'Etat et au Parlement

Annexe V Schéma de procédure pour l'élaboration d'une étude d'impact

I. Le rôle de l'étude d'impact dans le choix et la conception d'une réforme

1. Un effort d'évaluation préalable s'impose en amont et au cours du processus d'élaboration de nombre de réformes prenant la forme de l'intervention d'une nouvelle règle de droit.

Il se traduit par **la rédaction d'une étude d'impact qui, sans se substituer en rien à l'appréciation politique, sera un outil d'aide à la décision publique.**

2. Très différente d'une tentative de justification d'une solution déterminée par avance, l'étude d'impact n'a pas nécessairement vocation à aboutir à des conclusions ou recommandations univoques.

Il importe en revanche d'y réunir autant d'éléments d'appréciation fiables que possible quant à la nécessité de l'intervention d'une règle de droit nouvelle et les effets s'attachant aux options envisageables pour sa mise en œuvre.

L'ambition qui peut lui être assignée est de **contribuer**, de la sorte, **au choix de l'action publique la plus pertinente possible.**

3. En pratique, il est d'un grand intérêt que **la démarche soit menée à bien par étapes**, notamment pour les réformes les plus importantes.

Dans les premiers temps du processus décisionnel, *une phase d'étude d'options* doit aider l'autorité décisionnelle à apprécier dans quelle mesure le recours à une nouvelle réglementation est pertinent au regard de l'objectif poursuivi.

Une fois prise la décision de principe de conduire la réforme, *la phase suivante de mise au point de la réglementation nouvelle* doit permettre d'évaluer l'ensemble des effets prévisibles qui s'attachent aux différents dispositifs envisageables, afin que ce « bilan » comparé permette de retenir le plus pertinent et efficace possible en toute connaissance de cause.

Etude d'options et étude des impacts sont ainsi complémentaires dans le cheminement d'une réforme.

Destinées aux responsables de ces évaluations préalables, **les présentes lignes directrices exposent la méthode mise en œuvre par le Gouvernement pour la réalisation des études d'impact** en explicitant leur champ d'application (II), leur contenu (III) et la procédure à suivre quant à leur élaboration (IV).

En **annexe** figurent notamment **deux documents élaborés avec le Centre d'analyse stratégique**, qui doivent aider à la conception du cahier des charges de chaque étude nouvelle, sous la forme, d'une part, d'un aide-mémoire pour la détermination des impacts à prendre en compte et, d'autre part, d'une « charte de présentation » des études d'impact.

Le lecteur trouvera un ensemble complémentaire de ressources sur la pratique des études d'impact (réseau de correspondants, méthodes de référence par type d'impact, bibliothèque d'études d'impact achevées, etc..) sur le site extranet :

<http://evaluation-prealable.pm.ader.gouv.fr/>

Les présentes lignes directrices et les éléments de méthodologie disponibles sur le site extranet ont vocation à faire régulièrement l'objet d'actualisations.

II. Le champ des études d'impact

Si la pratique des études d'impact peut aider à la préparation de toute nouvelle règle de droit, elle trouve un domaine d'application privilégié dans la préparation des projets de réforme législative.

Il résulte en effet de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution¹ que **le Gouvernement a l'obligation de transmettre au Conseil d'Etat et au Parlement, à l'appui de nouveaux projets de loi, une étude d'impact répondant à des prescriptions précisément définies par le législateur organique².**

Ainsi que le précise la circulaire du 15 avril 2009 du Premier ministre relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle (procédure législative)³, la transmission au Conseil d'Etat d'un projet de loi n'intervient en conséquence que si le cabinet du Premier ministre et le Secrétaire général du Gouvernement estiment l'étude d'impact suffisante.

1. La mise en œuvre de cette obligation s'opère sous un contrôle qui peut être d'une double nature :

- *le contrôle de la première assemblée saisie du projet de loi* :

L'alinéa 4 de l'article 39 de la Constitution dispose en effet que «*les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues*».

- *le cas échéant, le contrôle du juge* :

L'alinéa 4 de l'article 39 de la Constitution se poursuit en ces termes : «*En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours*».

1

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=?cidTexte=JORFTEXT000020521873&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id>

² Cette obligation prend naissance pour les projets de loi déposés sur le bureau du Parlement à compter du 1^{er} septembre 2009.

³ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020522151&dateTexte=&categorieLien=id>

2. Une obligation organique de transmission au Conseil d'Etat et au Parlement d'une étude d'impact vaut, selon des modalités évoquées au III des présentes lignes directrices, pour l'ensemble des projets de loi et dispositions législatives suivantes :

- les projets de loi dits « ordinaires » ;
- les projets de loi organique ;
- les projets de loi de programmation, autres que les projets de loi de programmation des finances publiques ;
- les dispositions d'habilitation à prendre par ordonnance des mesures législatives ;
- les 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 ;
- les dispositions dites « non exclusives » du champ des lois de finances (cf. infra p.9 et suivantes)⁴ des projets de loi de finances initiale et projets de loi de finances rectificatives ;
- les projets de loi d'autorisation de ratification des traités et accords internationaux (article 53 de la Constitution).

Concernant les projets de loi de ratification d'ordonnance, l'avis du 15 octobre 2009 de l'Assemblée générale du Conseil d'État permet en effet de considérer que l'obligation de produire une étude d'impact ne trouve pas à s'appliquer :

- pour les dispositions de « ratification sèche » ;
- pour des dispositions se bornant à introduire dans l'ordonnance une rectification d'erreur matérielle ou une correction formelle ;

⁴ Aux termes de l'article 12 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 :

« I. – L'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est complété par un 8° ainsi rédigé :

« 8° Pour les dispositions relevant du 2° du I et du 7° du II de l'article 34, une évaluation préalable comportant les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 8 de la loi organique n°2009-403403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. »

II. – L'article 53 de la même loi organique est complété par un 4° ainsi rédigé :

« 4° Pour les dispositions relevant du 2° du I et du 7° du II de l'article 34, une évaluation préalable comportant les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 8 de la loi organique n°2009-403403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. »

III. – Le III de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale est complété par un 10° ainsi rédigé :

« 10° Comportant, pour les dispositions relevant du V de l'article L.O. 111-3, les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 8 de la loi organique n°2009-403403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. »

La mise en œuvre de ces obligations organiques ne s'opère pas sous le double contrôle présenté au point 1.1. mais entre au nombre des questions susceptibles d'être invoquées devant le juge constitutionnel dans son contrôle de l'article 61 de la Constitution.

- l'étude d'impact initialement réalisée à l'appui des dispositions d'habilitation a, par avance, épuisé l'ensemble des questions soulevées par le projet de loi de ratification de l'ordonnance.

3. L'obligation organique d'évaluation préalable ne concerne pas :

- les projets de loi constitutionnelle ;
- les projets de loi de programmation des finances publiques ;
- les projets de loi de règlement (dans la mesure où l'article 54 de la LOLF n'opère aucun renvoi aux dispositions de la loi organique du 15 avril 2009, contrairement aux articles 51 pour le projet de loi de finances initiale et 53 pour les projets de loi de finances rectificative) ;
- les projets de loi prorogant les états de crise ;
- les projets d'ordonnance ;
- les dispositions des projets de loi de ratification d'ordonnance ne comportant pas de modification de fond de l'ordonnance (ratification « sèche »).

NOTA BENE

La pratique de l'étude d'impact trouve également sa place au stade de l'élaboration du droit de l'Union européenne.

Si la Commission européenne accompagne systématiquement l'adoption de ses propositions de directive ou de règlement d'une étude d'impact, l'analyse contenue dans son étude vaut d'être prolongée au plan national par un travail d'évaluation préalable des mesures qu'appelleraient l'insertion dans l'ordonnancement juridique national et la mise en œuvre en France des règles soumises à la négociation.

On rappellera à cet égard les termes de la circulaire du Premier ministre du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes : *« l'impact de l'acte en préparation sur le droit interne doit être apprécié le plus en amont possible, pour permettre, à la fois, d'arrêter les positions de négociation de la France en connaissance de cause et de préparer la transposition. (..). Cet effort d'anticipation doit se matérialiser sous la forme d'une étude d'impact ».*

Pour les actes réglementaires, sont également à signaler ici certaines obligations d'évaluation préalable :

- Aux termes de l'article 2 du décret n°2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif, *« sauf lorsque son existence est prévue par la loi, et sous réserve des dispositions du second alinéa de l'article 19, une commission est créée par décret pour une durée maximale de cinq ans. Cette création est précédée de la réalisation d'une étude permettant notamment de vérifier que la mission impartie à la commission répond à une nécessité et n'est pas susceptible d'être assurée par une commission existante ».*

- Aux termes de l'article R.1213-3 du code général des collectivités territoriales, les projets de texte soumis à l'avis de la commission consultative d'évaluation des normes prévue à l'article L1211-4-2 du même code *« sont accompagnés d'un rapport de présentation et d'une fiche d'impact financier faisant apparaître les incidences financières directes et indirectes des mesures proposées pour les collectivités territoriales »*. La circulaire du Premier ministre du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales requiert que cette fiche soit jointe aux projets de texte concernant les collectivités territoriales dont doit être saisi le commissaire à la simplification.

- La même circulaire du Premier ministre du 17 février 2011 donne instruction de procéder à une *« analyse d'impact circonstanciée »* pour tout projet de texte comprenant des mesures concernant les entreprises. Cette analyse, retracée dans une fiche *ad hoc*, doit accompagner les projets de texte concernant les entreprises dont doit être saisi le commissaire.

- Conformément à la circulaire du Premier ministre 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 hommes et les femmes, la question de l'égalité entre les hommes et les femmes est à prendre en compte à l'occasion de la préparation des textes réglementaires présentant des enjeux à cet égard.

III. Le contenu des études d'impact

NOTA BENE

Les précisions apportées ici ont trait aux études d'impact prévues par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

On trouvera sur le site <http://evaluation-prealable.pm.ader.gouv.fr/> un ensemble de ressources plus spécifiquement utiles pour la confection des études d'impact afférentes aux projets d'actes de l'Union européenne, aux études de nécessité relatives à la création de commissions consultatives, aux fiches d'impact financier sur les collectivités territoriales destinées à la Commission consultative d'évaluation des normes.

1. Rappel des termes de la loi organique

Les exigences organiques relatives au contenu des études d'impact varient pour une part à raison de la nature du texte en cours d'élaboration.

1.1. Pour les lois « ordinaires » et les lois organiques, l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 dispose que les documents transmis au Conseil d'Etat et au Parlement afin de rendre compte de l'étude d'impact « *définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation.*

Ils exposent avec précision :

– l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;

– l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;

– les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;

– les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et

antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ;

– l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;

– l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;

– s'il ya lieu, les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental ;⁵

– les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État ;

– la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires, leurs orientations principales et le délai prévisionnel de leur publication ».

1.2. Pour les dispositions non exclusives des lois de finances et lois de finances rectificatives et les dispositions non exclusives des lois de financement de la sécurité sociale (cf infra), l'exigence organique est que les documents rendant compte de l'évaluation préalable « définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation.

Ils exposent avec précision :

– l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;

– l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;

– les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;

– les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ;

– l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;

– l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;

– les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État ;

– la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires, leurs orientations principales et le délai prévisionnel de leur publication ».

⁵ Ajouté par l'article 3 de la loi organique n°2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental

Pour les projets de loi de finances, [l'article 12 de la loi organique du 15 avril 2009](#) a incorporé l'obligation d'évaluation préalable dans le corps de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, respectivement au 8° de l'article 51 pour la loi de finances initiale et au 4° de son article 53 pour les projets de loi de finances rectificative.

Dans un cas comme dans l'autre, la démarche d'évaluation préalable s'impose pour :

- les dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature, qu'elles figurent dans la première partie en tant qu'elles affectent l'équilibre budgétaire de l'année ([2° du I de l'article 34 de la LOLF](#)) ou dans la seconde partie dans le cas inverse ([a. du 7° du II du même article](#))
- le cas échéant, les dispositions fixant le régime d'autres ressources de l'Etat qui figurent dans la première partie en tant qu'elles affectent l'équilibre budgétaire de l'exercice ([2° du I de l'article 34 de la LOLF](#)) :
- les dispositions qui, peuvent figurer en loi de finances dès lors qu'elles affectent directement les dépenses budgétaires de l'année ([b. du 7° du II de l'article 34](#)) :
- les dispositions définissant les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ([c. du 7° du II de l'article 34](#)) ;
- l'approbation des conventions financières ([d du 7° du II de l'article 34](#));
- les dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ([e du 7° du II de l'article 34](#)) ;
- les dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ([f du 7° du II de l'article 34](#)).

En revanche, n'appellent pas d'évaluation préalable au sens de la loi organique du 15 avril 2009 :

- les dispositions obligatoires et exclusives des lois de finances, mentionnées au [III de l'article 34 de la LOLF](#), notamment les données générales de l'équilibre budgétaire et de l'équilibre financier, les plafonds d'autorisations d'emplois, de dépenses, d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement par mission, l'autorisation donnée au Gouvernement de percevoir les ressources de l'Etat ou l'évaluation des recettes budgétaires ;
- les autres dispositions facultatives mais qui relèvent exclusivement des lois de finances, notamment l'autorisation législative d'octroi de la garantie de l'Etat, de prise en charge de la dette d'un tiers ou de reconnaissance de dette unilatérale.

Pour plus de précisions sur la typologie des dispositions contenues dans une loi de finances prévue à l'article 34 de la LOLF, on pourra se reporter à la [fiche 1.3.4](#) du guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires.

On rappellera à cet égard que les lois de finances ont désormais vocation à accueillir l'ensemble des dispositions fiscales, conformément aux instructions du Premier ministre dans sa circulaire du 4 juin 2010 publiée au Journal officiel du 11 juin 2010. Il en est de même pour les mesures qui affectent les recettes de la sécurité sociale qui ne peuvent plus figurer dans une loi ordinaire.

S'agissant du contenu de l'évaluation préalable pour les dispositions relevant du 2° du I et du 7° du II de l'article 34 de la LOLF, les articles 51 et 53 de cette loi se limitent à prévoir que *« sont joints au projet de loi de finances de l'année/rectificative... une évaluation préalable comportant les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution »*, c'est-à-dire l'ensemble des informations normalement requises dans une étude d'impact portant sur un projet de loi ordinaire.

Il n'y a donc pas de différence de contenu entre l'étude d'impact d'un projet de loi ordinaire et l'évaluation préalable d'une disposition de loi de finances. En revanche, **le volume et la présentation formelle** de ces informations diffèrent au moins pour partie en ce que :

- ces documents figurent dans une annexe au projet de loi de finances parmi les autres annexes dont la liste est énumérée respectivement aux articles 51 et 53 de la LOLF. Cette annexe suit dès lors le même régime que les autres annexes obligatoires en termes de procédure et de délais. L'évaluation préalable doit cependant être élaborée en amont, au stade de la préparation du projet d'article et accompagner la transmission de ce projet aux directions de la législation fiscale et du budget. L'ensemble des évaluations préalables est d'ailleurs joint au projet de loi de finances dès sa transmission au Conseil d'État, qui les examine attentivement et vérifie le respect des exigences de la loi organique du 15 avril 2009.
- la nature souvent hétérogène des dispositions évaluées conduit à distinguer une série d'articles dépourvus de lien les uns avec les autres. S'il est nécessaire dans un premier temps que chaque disposition fasse l'objet d'une évaluation, on s'efforcera dans la version finale de l'annexe de regrouper l'analyse des articles qui présentent un lien de connexité ou qui poursuivent une même finalité.

Il convient de souligner que le contenu des évaluations préalables doit être particulièrement soigné dans la mesure où le mécanisme de contrôle préalable prévu à l'alinéa 4 de l'article 39 de la Constitution ne leur est pas applicable. **Il s'ensuit que le contrôle du respect des exigences de la loi organique quant au contenu des évaluations préalables sera opéré par le Conseil Constitutionnel à l'occasion de l'examen de la loi de finances définitivement adoptée si cette dernière lui est déférée dans les conditions prévues à l'article 61 de la Constitution.**

ENCART PRATIQUE : LA DISTINCTION ENTRE DISPOSITIONS EXCLUSIVES ET NON EXCLUSIVES DES LOIS DE FINANCES (EXTRAIT DE LA FICHE 1.3.4. DU GUIDE DE LEGISTIQUE)

Selon une distinction que le Conseil constitutionnel a reprise à son compte (dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 sur la LOLF, considérants 69 et 70), le domaine des lois de finances est obligatoire, exclusif ou facultatif. Pour être tout à fait exact, il convient en réalité de distinguer entre domaine obligatoire et exclusif, domaine facultatif et exclusif et domaine facultatif et partagé. Les dispositions qui ne relèvent d'aucune de ces catégories ne peuvent être insérées dans une loi de finances.

■ *Domaine obligatoire et exclusif*

Certaines dispositions doivent obligatoirement figurer dans chaque loi de finances de l'année, chaque loi de finances rectificative ou chaque loi de règlement et ne peuvent être insérées que dans une telle loi. Ce sont, pour l'essentiel, les dispositions proprement budgétaires, c'est-à-dire celles relatives à l'autorisation de perception des impôts, à l'évaluation des ressources de l'Etat, à la détermination des plafonds de dépenses et d'emplois ainsi qu'à l'équilibre budgétaire et à la trésorerie. S'agissant de la loi de finances de l'année, on en trouve l'énumération au III de l'article 34 de la LOLF (à savoir : 1°, 5°, 6°, 7° et 8° du I et 1°, 2° et 3° du II de cet article).

■ *Domaine facultatif et exclusif*

D'autres dispositions ne peuvent être introduites que dans une loi de finances, mais ne figurent pas nécessairement dans chaque loi de finances. Ce sont principalement :

- les dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'Etat (3° du I de l'article 34) ;
- l'octroi de garanties de l'Etat et la définition de leur régime (5° du II de l'article 34) ;
- la prise en charge de la dette de tiers (6° du II de l'article 34) ;
- l'affectation à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat (article 36) ;
- le régime des dérogations à l'obligation de dépôt au Trésor public des disponibilités des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (3° de l'article 26).

S'agissant des garanties accordées par l'Etat, la pratique avait varié compte tenu de l'ambiguïté des termes de l'ordonnance du 2 janvier 1959 sur ce point. Il est désormais clair que seule la loi de finances peut prévoir l'octroi d'une garantie (voir aussi l'article 61 de la LOLF).

■ *Domaine facultatif et partagé*

Certaines dispositions peuvent être inscrites en loi de finances (de l'année ou rectificative), mais sans que celle-ci ait à ce titre un monopole. Pour ces matières, un choix s'ouvre donc entre loi de finances et loi ordinaire. Le 7° du II de l'article 34 de la LOLF énumère ainsi les dispositions qui peuvent figurer dans la seconde partie de la loi de finances (de l'année, et en vertu du renvoi qui figure à l'article 35, rectificative) :

- 1/ dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;
- 2/ dispositions qui affectent directement les dépenses budgétaires de l'année ;
- 3/ définition des modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ;
- 4/ approbation des conventions financières ;
- 5/ dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;

6/ dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat et au régime de responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

Il doit être signalé que ce domaine facultatif et partagé est élargi par la réforme intervenue en 2001 : dans le cadre de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, les dispositions mentionnées aux 5/ et 6/ ci-dessus relevaient du domaine exclusif de la loi de finances (deuxième alinéa de l'article 1^{er} de cette ordonnance ; cf. par exemple décision n° 95-358 DC du 21 janvier 1995) ; tandis qu'au contraire, les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales (3/) étaient jugées hors champ de la loi de finances (voir n° 89-268 DC du 29 décembre 1989 ou n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002).

S'agissant des mesures fiscales, elles sont à inscrire dans la première partie de la loi de finances si elles affectent l'équilibre du budget de l'Etat pour l'exercice considéré (2° du I de l'article 34 de la LOLF) et en seconde partie si elles n'ont pas cet effet (a du 7° du II de cet article). Mais dans l'un et l'autre cas, la compétence est partagée avec le législateur ordinaire, chargé par l'article 34 de la Constitution de fixer les règles concernant « *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute natures* ».

Il résulte au demeurant de l'article 33 de la LOLF, qui reflète une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel (voir notamment les décisions n° 78-95 DC du 27 juillet 1978 et n° 95-365 DC du 27 juillet 1995), que s'il appartient à la seule loi de finances de prévoir les recettes et de définir l'équilibre budgétaire, cela ne fait pas obstacle à ce que soit votée une loi ordinaire comportant des dispositions fiscales qui affectent les ressources budgétaires de l'année en cours ; mais c'est à condition que les conséquences sur l'équilibre financier en soient tirées dans la plus prochaine loi de finances afférente à cette année. Un même raisonnement s'applique aux recettes non fiscales et aux charges budgétaires : à défaut, la contrainte financière empêcherait le législateur d'exercer pleinement les compétences qu'il tient de la Constitution.

Doivent être regardées comme des dispositions non obligatoires des lois de financement de la sécurité sociale les dispositions relevant du V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, ainsi rédigé :

« - A. - Peuvent figurer dans la partie de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprenant les dispositions relatives à l'année en cours, outre celles prévues au B du I, les dispositions ayant un effet sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, relatives à l'affectation de ces recettes, sous réserve des dispositions de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 précitée, ou ayant un effet sur les dépenses de ces régimes ou organismes.

B. - Peuvent figurer dans la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, outre celles prévues au C du I, les dispositions :

1° Ayant un effet sur les recettes de l'année des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, ou relatives, sous réserve des dispositions de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 précitée, à l'affectation de ces recettes ;

2° Ayant un effet sur les recettes de l'année ou des années ultérieures des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, ou relatives, sous réserve des dispositions de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 précitée, à l'affectation de ces recettes, à la condition qu'elles présentent un caractère permanent ;

3° Modifiant les règles relatives aux cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement ;

4° Relatives à la trésorerie et à la comptabilité des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ;

5° Relatives au transfert, à l'amortissement et aux conditions de financement de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base, et relatives à la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base et à l'utilisation de ces réserves, à la condition que ces dernières opérations aient une incidence sur les recettes de l'année ou, si elles ont également une incidence sur les recettes des années ultérieures, que ces opérations présentent un caractère permanent.

C. - Peuvent figurer dans la partie de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir, outre celles prévues au D du I, les dispositions :

1° Ayant un effet sur les dépenses de l'année des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses de l'année des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes ;

2° Ayant un effet sur les dépenses de l'année ou des années ultérieures des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes, à la condition qu'elles présentent un caractère permanent ;

3° Modifiant les règles relatives à la gestion des risques par les régimes obligatoires de base ainsi que les règles d'organisation ou de gestion interne de ces régimes et des organismes concourant à leur financement, si elles ont pour objet ou pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ;

4° Améliorant l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

D. - Peuvent également figurer dans la loi de financement, dans les conditions et sous les réserves prévues au A et aux 1°, 2° et 3° du B et du C du présent V, les dispositions relatives aux organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ».

ENCART PRATIQUE : LA DISTINCTION ENTRE DISPOSITIONS EXCLUSIVES ET NON EXCLUSIVES DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE
(EXTRAIT DE LA FICHE 1.3.5. DU GUIDE DE LEGISTIQUE)

■ *Dispositions obligatoires*

La loi de financement de l'année comprend quatre parties relatives respectivement au dernier exercice clos, à l'année en cours, aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir et aux dépenses pour l'année à venir. Les dispositions correspondantes, définies par les A, B, C et D du I de l'article L.O. 111-3 relèvent du domaine obligatoire et exclusif de la LFSS. Ce sont principalement des dispositions financières : équilibre par branche des régimes, prévisions de recettes, objectifs de dépenses dont l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), objectif d'amortissement de la dette, compensation des exonérations ou réductions de recettes, etc..

Les lois de financement rectificatives ne comportent que deux parties : recettes et dépenses de l'année en cours (II de l'article L.O. 111-3).

■ *Dispositions facultatives*

Les LFSS comportent également un domaine facultatif, qui est soit exclusif, soit partagé avec les autres lois.

1° Domaine facultatif et exclusif

Seule une LFSS peut :

- modifier des dispositions relevant du domaine obligatoire de la LFSS de l'année (II de l'article L.O. 111-3) ;
- affecter une recette exclusive des régimes de sécurité sociale ou assimilés à toute autre personne morale ; la même règle s'applique à l'affectation à une personne tierce de ressources établies à titre non exclusif au profit de ces mêmes régimes et organismes, mais sous réserve en ce cas du monopole donné à la loi de finances par l'article 36 de la LOLF en ce qui concerne l'affectation totale ou partielle à une autre personne morale de ressources établies au profit de l'Etat (III de l'article L.O. 111-3) ;
- créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale non compensées ou comporter des mesures de réduction ou d'exonération non compensées de contributions (c'est-à-dire en fait de prélèvements fiscaux) affectées aux organismes de sécurité sociale (IV de l'article L.O. 111-3)

2° Domaine facultatif et partagé

Les lois de financement ne pouvaient comporter, selon la rédaction de l'article L.O. 111-3 du CSS antérieure à la loi organique du 2 août 2005 « que des dispositions affectant directement l'équilibre financier des régimes obligatoires de base ou améliorant le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale ». Le champ des dispositions pouvant être insérées dans une LFSS a été précisé et sensiblement étendu par cette loi. C'est l'objet, dans la nouvelle rédaction, du V de l'article L.O. 111-3. Il en résulte, en substance :

- que l'effet financier d'une mesure touchant aux recettes ou aux dépenses pourra s'apprécier sur plusieurs années (2° et 5° du B et 2° du C de ce V) ;
- que toute disposition relative aux modalités de financement de la sécurité sociale pourra figurer en LFSS (3°, 4° et 5° du B, ainsi que le 3° du C) ;
- que pourront désormais figurer incontestablement en loi de financement les règles relatives à l'organisation et à la gestion des régimes, dès lors qu'elles intéressent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

L'annexe figurant dans le guide de légistique dresse la liste des dispositions ayant ou n'ayant pas été regardées, sous l'empire des dispositions antérieures à la loi organique du 2 août 2005 (donc jusqu'à la LFSS pour 2005) et depuis lors, comme entrant dans le champ d'une LFSS en application de l'article L. O. 111-3 du code de la sécurité sociale. Sont et resteront des « cavaliers sociaux » les dispositions dont l'effet financier sur les recettes ou les dépenses est « trop indirect », selon les termes employés par le Conseil constitutionnel (voir par exemple n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005, LFSS pour 2006).

Alors même que des dispositions rempliraient les conditions posées par cet article, le Conseil d'Etat se réserve la possibilité de les disjoindre lorsqu'elles mettent en œuvre une réforme de fond et de grande ampleur, le projet de loi de financement de la sécurité sociale n'étant pas, en raison des contraintes de temps et de procédure dans lesquelles est enfermé son examen par le Parlement, adapté à la mise en œuvre de telles réformes (Rapport annuel public 2004, p. 105).

On doit enfin signaler que n'a pas été censurée par le Conseil constitutionnel une disposition modifiant la définition des ressources des bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie prises en compte pour le calcul de cette allocation, au motif que cette disposition, qui n'affecte pas directement l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et qui en principe, n'aurait pas sa place dans la loi déferée, a cependant pour effet de supprimer dans la législation en vigueur une erreur matérielle conduisant à une disparité de traitement, contraire au principe d'égalité (n°2001-453 DC du 18 décembre 2001, LFSS 2002, considérant 76). Plus généralement, le Conseil constitutionnel a jugé, dans la même décision, s'agissant d'amendements au PLFSS, que ceux-ci pouvaient être justifiés par la nécessité de respecter la Constitution ou d'assurer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement ou de corriger une erreur matérielle (LFSS 2002, article 18).

Articulation entre la LFSS et d'autres lois contenant des dispositions ayant une incidence sur les finances de la Sécurité sociale

Les questions relatives aux relations entre loi de finances et lois de financement de la sécurité sociale sont abordées par la fiche 1-3-4 (IV in fine).

On précisera en outre que, transposant sa jurisprudence relative aux lois de finances (voir fiche 1-3-4) de façon à éviter que les dispositions constitutionnelles et organiques relatives aux LFSS ne paralysent l'initiative législative en matière sociale, le Conseil constitutionnel a estimé que ces dispositions ne font pas obstacle à l'adoption en cours d'année de mesures législatives (ou réglementaires) affectant les finances sociales à condition que leur incidence sur les équilibres ait été prise en compte par une LFSS ou puisse encore l'être avant la fin de l'exercice qu'elles affectent (voir notamment n° 97-388 DC du 20 mars 1997, loi créant les plans d'épargne retraite ; n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, LFR pour 2000). Cette prise en compte pourra notamment se faire dans la partie consacrée à l'année en cours que doit désormais comporter la LFSS annuelle (voir supra).

1.3. Pour les dispositions d'habilitation à prendre des ordonnances en vertu de l'article 38 de la Constitution, l'exigence organique est que les documents rendant compte de l'étude d'impact « *définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation.*

Ils exposent avec précision :

- *l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;*
- *l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;*
- *les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;*
- *les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ;*
- *les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État »*

Il a été jugé par le Conseil constitutionnel que l'article 11 de la loi organique du 15 avril 2009 dont résulte cette exigence ne saurait, sans méconnaître l'article 38 de la Constitution, être interprété comme imposant au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il entend prendre sur le fondement de l'habilitation qu'il demande pour l'exécution de son programme⁶.

⁶ Décision DC n°2009-579 du 9 avril 2009, cdt 21.

1. 4. Pour les dispositions de ratification d'ordonnance qui apportent des modifications ou des ajouts de fond à l'ordonnance, et donc soumises à l'obligation d'élaboration d'une étude d'impact : l'étude d'impact doit répondre à l'ensemble des questions recensées à l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009.

1.5 Pour les projets de loi d'autorisation de ratification de traités ou accords internationaux, l'exigence organique est que « *le dépôt de ces projets est accompagné de documents précisant les objectifs poursuivis par les traités ou accords, estimant leurs conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, analysant leurs effets sur l'ordre juridique français et présentant l'historique des négociations, l'état des signatures et des ratifications, ainsi que, le cas échéant, les réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France* ».

Il a été jugé par le Conseil constitutionnel que l'article 11 de la loi organique du 15 avril 2009 dont résulte cette exigence vise ainsi les réserves exprimées avant le dépôt du projet de loi ; que, par suite, elle ne porte pas atteinte à la liberté du pouvoir exécutif, à l'occasion de la ratification d'un traité ou d'un accord, de déposer des réserves, de renoncer à des réserves qu'il avait envisagé de déposer et dont il avait informé le Parlement ou, après la ratification, de lever des réserves qu'il aurait auparavant formulées⁷.

On trouvera en annexe I au présent document une note méthodologique destinée aux négociateurs pour leur permettre d'intégrer dans leurs travaux ces exigences particulières d'évaluation préalable.

1.6. Pour les projets de loi de transposition de directive européenne, qui doivent être considérés comme des projets de loi ordinaire, l'étude d'impact doit répondre aux exigences de l'art 8 de la loi organique du 15 avril 2009. Elle doit respecter les principales étapes et toutes les recommandations décrites au point 2 du III des présentes lignes directrices.

Elle doit s'appuyer sur un tableau de concordance placé en annexe de l'étude d'impact, établi selon ce format :

⁷ Décision DC n°2009-579 du 9 avril 2009, cdt 25.

Transposition de la directive AAAA/NN CE du Parlement européen et du Conseil / de la Commission du JJ MM AAAA relative à

Expiration du délai de transposition : JJ/MM/AAAA

<i>Dispositions de la directive</i> <i>(article par article voire paragraphe par paragraphe)</i>	<i>Droit interne en vigueur</i> <i>(citation de la disposition concernée)</i>	<i>Nouvelles normes à adopter en vue de la transposition</i> <i>(abrogation ou modification de dispositions existantes ; ajout de dispositions nouvelles)</i> <i>(préciser la nature juridique et le contenu de chaque disposition)</i>	<i>Consultations obligatoires</i>	<i>Observations</i>
--	---	--	--	----------------------------

Il sera fait mention dans la deuxième colonne de ce tableau des références des dispositions tant réglementaires que législatives du droit national en vigueur qui, soit permettent d'ores et déjà d'appliquer la directive, soit devront être modifiées pour sa complète mise en oeuvre.

En complément de ce tableau, toutes indications seront données sur les éléments d'interprétation utiles de la directive (par exemple, le cas échéant, les prises de position de la Commission européenne sur sa portée ou des précisions tirées de la négociation et des travaux du Parlement européen).

Au regard de l'objet spécifique des projets de loi de transposition, le contenu de l'étude d'impact présente quelques particularités que l'on trouvera synthétisées dans un développement annexe au présent document (cf. annexe II du présent document).

Aide-mémoire – Contenu des études d'impact suivant le type de projet de loi

Contenu de l'étude d'impact (art. 8 de la loi organique)		Cas particuliers				PjL art. 53 C
		Tout PjL ordinaire ou organique	PjL habilitation art. 38 C° (art. 11 al. 2 LO)	PjL ratification * art. 38 C° ratification non sèche	Dispositions non exclusives PLF, PLFR et PLFSS (art. 12 LO)	
al. 1	Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent.	X				L'article 8 n'est applicable aux projets présentés au titre de l'article 53 de la Constitution
al. 2	Ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation.	X	X	X	X	Toutefois, le dépôt de projets est accompagné de documents précisant
al. 3	Ils exposent avec précision :	X	X	X	X	les objectifs poursuivis, les traités ou accords
al. 4	– l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;	X	X	X	X	estimant leurs conséquences économiques, financières, sociales
al. 5	– l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;	X	X	X	X	environnementales, analysant leurs effets sur l'ordre juridique français et présentant l'historique des négociations,
al. 6	– les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;	X	X	X	X	l'état des négociations, ratifications,
al. 7	– les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 C°, en Nouvelle-Calédonie et dans les TAAF, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ;	X	X	X	X	ainsi que, le cas échéant, les réserves ou décisions interprétatives exprimées par la France.
al. 8	– l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;	X		X	X	
al. 9	– l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;	X		X	X	
al. 10	– les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État ;	X	X	X	X	
	- s'il y a lieu, les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental	X	X	X	X	
al. 11	– la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires.	X		X	X	

** Pour les projets de loi de ratification d'une ordonnance, seules doivent faire l'objet d'une analyse d'impact les dispositions de ratification qui apportent, par des dispositions nouvelles par rapport aux dispositions d'habilitation, des modifications autres que de simples rectifications*

2. Les principales étapes du document rendant compte de l'étude d'impact

Pour répondre aux exigences organiques qui viennent d'être rappelées, le document d'étude d'impact transmis au Conseil d'Etat et au Parlement a vocation, en règle générale et sous réserve des spécificités s'attachant à certaines catégories de textes, à restituer six étapes de la démarche d'évaluation préalable :

- le diagnostic (A) ;
- la définition du ou des objectifs poursuivis (B) ;
- le recensement des options possibles en dehors de l'intervention d'une règle de droit nouvelle et les motifs du recours à une nouvelle législation (C) ;
- l'examen des différentes incidences prévisibles du dispositif envisagé (D);
- les consultations menées (E);
- les modalités de mise en oeuvre de la réforme (F).

En pratique, l'agencement du document d'étude d'impact sera modulé en fonction de l'architecture du projet de loi et de l'objet de ses différentes dispositions, en privilégiant la clarté, la cohérence et la précision du document d'ensemble. Ainsi, pour un projet de loi comportant plusieurs pans de dispositions relativement autonomes les uns des autres (se matérialisant par exemple dans un titre ou un chapitre), il peut être préférable de restituer les différentes étapes ci-dessus pour chacun de ces pans pris séparément.

Le degré d'approfondissement de l'analyse a en outre vocation à être proportionné à l'importance des différents aspects de la ou des réformes qu'emporte le projet de loi. A cet égard, il convient de garder en particulier à l'esprit qu'ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel, « *l'élaboration d'études particulières répondant à chacune des prescriptions [des alinéas de l'article 8 de la loi organique du 9 avril 2009] ne saurait être exigée que pour autant que ces prescriptions ou l'une ou l'autre d'entre elles trouvent effectivement à s'appliquer compte tenu de l'objet des dispositions du projet de loi en cause* »⁸.

C'est dans le cadre de la réunion dite de cahier des charges (voir le IV du présent document) que sera arrêtée, en fonction de ces différents paramètres, une première trame d'ensemble des documents rendant compte de l'étude d'impact relative à un projet de loi donné. Cette réunion est provoqué sur la base d'un document d'orientation émanant du ministère porteur de la réforme **exposant de façon synthétique mais concrète la teneur des dispositions envisagées ainsi que les secteurs économiques concernés, les catégories sociales et professionnelles intéressées ou les administrations appelées à intervenir.** Ce n'est que sur la base de ce premier cadrage provisoire qu'un cahier des charges peut être utilement élaboré.

⁸ Décision DC n°2009-579 du 9 avril 2009, cdt 15.

A. Le diagnostic : la description de la situation de référence en fait et en droit et du problème dont la résolution apparaît nécessaire

La première étape de l'évaluation consiste à décrire concrètement et précisément **l'enjeu de la réforme**, en effectuant une distinction aussi objective et étayée que possible entre les causes et les manifestations du problème auquel il s'agit de remédier.

► La description de la situation de référence et du problème identifié doit en particulier comprendre une présentation des intervenants (personnes publiques et privées), de leurs comportements, voire de leurs perceptions respectives de la situation de référence.

Cette description se fait, selon le cas considéré, en termes économiques, sociaux, environnementaux, administratifs, ou tout autre champ pertinent. Le ou les problèmes sont analysés en termes qualitatifs, quantitatifs et, s'il y a lieu, financiers.

► En termes d'analyse juridique, un soin particulier doit être pris à répondre à la règle organique selon laquelle l'étude d'impact expose avec précision « *l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi* ».

Le respect de cette exigence implique en particulier de faire apparaître ce qu'il en est de l'état du droit applicable outre-mer, ce qui doit au demeurant aider à répondre, dans les étapes suivantes de l'étude, à la question de l'applicabilité outre-mer des dispositions envisagées (voir plus loin, E).

On veillera de la même manière à décrire l'état du droit européen ou international en vigueur dans le domaine considéré, voire les perspectives d'évolution des règles correspondantes (négociation en cours, livre blanc, conclusions du Conseil européen, initiative annoncée par la Commission) ainsi que, le cas échéant, les débats qui seraient déjà nés quant à la conformité du droit national au droit européen ou international. La description de la situation de référence fera alors utilement apparaître les conditions du respect du principe de légalité et, partant, de mesurer la marge de liberté existant dans la conception d'une nouvelle réglementation.

Il sera en outre utile de se référer à tout élément déjà disponible d'évaluation de la législation existante.

Cette étape du raisonnement aidera à traiter ultérieurement l'examen d'options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles. Il convient de ce point de vue de chercher à distinguer en quoi ce sont les règles en vigueur qui souffriraient de lacunes ou si les conditions de leur application pourraient être améliorées ou encore si les effets escomptés de la législation en vigueur se sont trouvés déformés par des paramètres extérieurs indépendants du corps de législation considéré. Les raisons de cette insuffisance sont précisées autant que possible en distinguant ce qui relèverait de la malfaçon, de la mauvaise application, du manque de moyens humains ou budgétaires ou de l'adaptation des comportements dans un sens imprévu.

Lorsque les questions posées ont donné lieu à des actions contentieuses, il sera judicieux à cet égard de réunir tous les éléments disponibles sur solutions jurisprudentielles retenues par le juge.

Une attention particulière est portée à ce stade de l'analyse au degré de stabilité des textes dont la modification est envisagée. La chronologie des principales modifications de la réglementation considérée est établie, dans le souci notamment de mesurer si les effets produits par le droit en vigueur peuvent être considérés comme stabilisés.

Dans un ordre d'idées approchant, on cherchera à faire apparaître tout élément de comparaison internationale propre à permettre de mieux caractériser la situation nationale.

Il est utile enfin d'essayer de tracer des perspectives de moyen et long terme d'évolution du problème considéré à législation constante, de manière à mesurer dans toute son ampleur la difficulté qu'il convient de résoudre dans le temps. Peuvent utilement être pris en compte, dans la construction de ce scénario, les tendances récentes de l'évolution du problème, l'évolution probable de ses causes mais aussi les effets de politiques ou réglementations connexes.

► La circulaire du Premier ministre du 4 septembre 2012 relative à la prise en compte du handicap impose qu'une fiche « diagnostic-handicap », reflet de la réflexion préalablement conduite en ce domaine, accompagne tout dossier préparatoire de projet de loi.

Il importe de procéder, dès les premiers temps des travaux d'évaluation préalable à un recensement des ressources documentaires, des ressources statistiques et des rapports publics disponibles dans le domaine considéré (rapports au Parlement, rapports du Conseil économique, social et environnemental, de la Cour de comptes, d'une inspection générale, etc..), qui pourront être utilisés en tout ou partie dans le corps de l'étude d'impact ou en annexe ou dont les références seront au moins citées.

La réunion de définition du cahier des charges de l'étude (voir IV. La procédure d'élaboration des études d'impact) permettra d'apprécier dès ce stade quels concours doivent être sollicités pour aider à la collecte des éléments utiles.

B. La définition du ou des objectifs poursuivis

Sans définition rigoureuse du ou des objectifs poursuivis, il serait vain de chercher à comparer les mérites respectifs de différentes formes d'action susceptibles de remédier au problème soulevé. **Ce n'est qu'à la condition d'avoir retenu une définition précise que la nécessité de l'intervention d'une règle de droit nouvelle pourra être clairement appréciée.**

Cette définition du ou des objectif(s) poursuivi(s) peut être commandée, pour tout ou partie, par une obligation juridique dans le cas où est en cause l'application d'une norme supérieure. En ce cas, tout comme dans les autres hypothèses, il convient de s'attacher à préciser de manière aussi concrète que possible la teneur de l'objectif poursuivi, quitte à préciser qu'il s'agit d'une mise en conformité aux engagements internationaux de la France.

L'étude ne peut que gagner à préciser le degré d'ambition poursuivie en indiquant dans quelle mesure quantitative et qualitative les comportements doivent être modifiés et dans quel délai, en rattachant ces éléments à l'analyse du problème et de ses causes telle qu'elle a préalablement été conduite.

Il est de bonne pratique de prendre en compte, dans la réflexion sur des objectifs quantifiés de la réforme, la question du suivi qui en sera effectué le moment venu : en d'autres termes, on cherchera à **identifier d'une part à quel(s) programme(s) annuel(s) de performance (PAP) ou quels programmes de qualité et d'efficience (PQE) ou partie de ce(s) programme(s) peuvent être articulés les objectifs de la réforme, d'autre part comment s'appuyer, le cas échéant, sur les indicateurs existants** (notamment ceux des rapports annuels de performance –RAP- et des PQE) et enfin, éventuellement, à les expliciter dans la partie de l'étude traitant des conditions de mise en œuvre de la réforme (voir F). C'est ainsi qu'un lien pourra être fait, dans la durée, entre évaluation ex ante et évaluation ex post.

Un objectif général et des objectifs intermédiaires devant permettre d'atteindre le premier devront être distingués et hiérarchisés en certains cas. La hiérarchisation de ces objectifs impose de faire clairement apparaître le lien logique entre ces différents objectifs. Le soin est pris de s'interroger sur les éventuelles difficultés d'articulation entre le ou les objectifs identifiés et d'autres objectifs d'intérêt général assignés aux politiques publiques.

En toute hypothèse, cette partie de l'évaluation s'attache à réunir des éléments d'appréciation sur l'urgence de l'action, compte tenu des risques liés à la situation initiale.

C. Le recensement des options possibles en dehors de l'intervention d'une règle de droit nouvelle et les motifs du recours à une nouvelle législation

Pour répondre à l'exigence organique de présentation des raisons du recours à une nouvelle législation, deux grandes hypothèses doivent être distinguées :

- i) le cas où une obligation résultant d'une norme supérieure commande l'élaboration d'une nouvelle législation ;
- ii) l'hypothèse où l'élaboration d'une disposition ou d'un groupe de dispositions ne se trouve prescrite par aucune norme supérieure.

Hors du cas où le principe de l'élaboration de dispositions législatives nouvelles est commandé par une norme supérieure, il convient d'apprécier la nécessité de l'intervention d'une réforme législative en examinant des options alternatives telles que le statu quo ou des actions du type :

- renforcement ou réorganisation des moyens mis en œuvre pour l'application de la législation en vigueur, y compris par une évolution le cas échéant des mesures réglementaires d'application de la législation en vigueur. Doivent être précisées de ce point de vue les conditions d'insertion d'une réglementation nouvelle dans le corpus normatif en vigueur au regard du partage opéré par les articles 34 et 37 de la Constitution entre les domaines de la loi et du règlement ;

- simplification des modalités de mise en œuvre de la réglementation en vigueur ;
- effort de communication et d'information ;
- libre jeu des usagers ou opérateurs, assorti de recommandations ;
- mise en réseau d'usagers, opérateurs ou intervenants ;
- recours à la médiation ;
- encouragement à la mise en place de certifications privées par des entreprises ou des organismes professionnels agréés ;
- rédaction d'un code de bonne conduite négocié avec un secteur professionnel ou la négociation de conventions entre les partenaires ;
- incitations financières prenant la forme de subventions, voire d'incitations fiscales ;
- régulation par une autorité administrative indépendante et auto-régulation ;
- combinaison de deux ou plus des instruments qui viennent d'être évoqués.

L'identification des solutions possibles pourra utilement se fonder sur des éléments de droit comparé disponibles pertinents, afin de faire apparaître si, confrontés à des situations comparables, d'autres Etats, en particulier les partenaires de la France au sein de l'Union européenne, y ont apporté des réponses convaincantes et, le cas échéant, lesquelles.

Dans tous les cas, l'effort de recensement et de sélection des options à soumettre à l'évaluation s'appuie sur un examen des contraintes techniques s'y attachant et s'effectue à la lumière de critères tels notamment que les considérations d'efficacité et de cohérence ou de coût.

Si la comparaison des options a convaincu le Gouvernement de la nécessité d'une intervention du législateur, il importe de décrire avec soin dans le document transmis au Conseil d'Etat et au Parlement les solutions écartées et d'analyser leurs incidences prévisibles, en recensant aussi bien celles qui pourraient être considérées comme potentiellement favorables que des incidences plus indésirables.

Pour les articles non obligatoires du PLF et du PLFSS, l'analyse de la nécessité de l'intervention du législateur doit porter tant sur :

- **les motifs du recours à une nouvelle législation,**
- **que le rattachement des dispositions envisagées au domaine de la loi ou de la loi de financement.**

Pour l'ensemble des projets de loi, le Conseil d'Etat considère en outre que l'exigence organique relative à l'exposé des raisons du recours à une nouvelle loi implique une analyse des différentes options possibles en termes d'ampleur des modifications à apporter au corpus juridique existant et des avantages comparés des solutions législatives tendant aux mêmes objectifs⁹.

On veillera en outre à prendre en compte dans cette réflexion les considérations de stabilité de la règle de droit et l'objectif de simplification administrative.

Il sera également utile de préciser les mesures d'accompagnement susceptibles de limiter la portée des conséquences défavorables susceptibles d'apparaître après l'entrée en vigueur du nouveau dispositif, ainsi que les mesures permettant de faciliter l'adaptation des acteurs économiques aux nouvelles règles.

Une bonne pratique consiste à inclure dans l'étude un tableau de synthèse récapitulant les principaux points mis en lumière par l'évaluation respective des options examinées, en mettant en balance leurs avantages et inconvénients respectifs, tant du point de vue quantitatif que qualitatif. Il y est fait mention de la dimension temporelle de ces différents effets.

⁹ **En ce sens, avis du 22 octobre 2009 de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat.**

D. L'examen des différents impacts du dispositif envisagé

Comme le fait apparaître le rappel des exigences organiques figurant au 1 ci-dessus, la liste des incidences à examiner peut varier, dans une certaine mesure, en fonction de l'objet même de la réforme législative envisagée.

Il n'en reste pas moins que, de façon générale, l'examen auquel il doit être procédé doit se caractériser par sa rigueur et sa **précision** et, dans toute la mesure du possible, un **effort de quantification** des effets prévisibles de la réforme, qui doit s'accompagner d'une **explicitation des méthodes de calcul retenues** – tout en sachant que certains effets dont la quantification serait hors de portée pourront présenter de l'importance dans le choix final.

En annexe I du présent guide figure un aide-mémoire qui doit permettre, au stade de l'élaboration du cahier des charges de l'étude, d'identifier dès ce stade la plupart des incidences qui mériteront examen, sous réserve des compléments que le cheminement des travaux d'évaluation préalable ferait apparaître comme nécessaires.

Pour les types d'impact les plus fréquemment étudiés, le site extranet <http://evaluation-prealable.pm.ader.gouv.fr/> comprend un ensemble de ressources, de méthodes d'estimation et de coordonnées d'interlocuteurs compétents, qui pourront être utiles aux services appelés à préparer une étude d'impact.

Les recommandations méthodologiques qui figurent ci-après sont celles qu'il convient de prendre en compte en toute hypothèse.

Recommandations générales

L'analyse des effets prévisibles et significatifs de la réforme envisagée a vocation à embrasser tant les effets directs qu'indirects, marchands que non-marchands, positifs que négatifs. L'objectif est d'évaluer non seulement l'ampleur des effets recherchés mais aussi de cerner d'éventuels effets moins attendus voire indésirables à court, moyen ou long terme.

Conformément à la circulaire du Premier ministre 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 hommes et les femmes, les travaux d'évaluation préalable sont à enrichir, chaque fois qu'il y a lieu, d'une analyse prenant en compte la dimension des droits des femmes et de l'égalité entre les hommes et les femmes. Cette analyse sera retracée, de façon proportionnée, dans le document d'étude d'impact.

Il ne saurait certes être exigé d'aboutir en toute hypothèse à une prévision certaine de l'ensemble des effets recensés. Il est nécessaire toutefois de formuler un pronostic plausible et de s'appuyer, pour ce faire, sur l'ensemble des connaissances disponibles. Le recensement des effets des actions publiques envisagées ne peut que gagner à cet égard à s'appuyer sur

l'expérience antérieure, au bénéfice d'un inventaire des initiatives déjà prises en vue du même objectif, d'un examen des résultats de mécanismes similaires mis en œuvre dans des domaines différents, de comparaisons internationales ou d'études pertinentes.

L'incertitude s'attachant à certaines analyses, loin d'être passée sous silence, doit être exposée de façon aussi explicite que possible. Si elle est trop importante pour qu'une appréciation univoque soit avancée, le soin doit être pris de faire apparaître des éléments d'appréciation de la qualité de l'estimation avancée. Les jeux d'hypothèses sur lesquelles reposeraient certains chiffrages sont retranscrits de manière très explicite, ainsi que tous éléments d'appréciation sur le degré de fiabilité de ces hypothèses. Sont également mentionnés les sources des données avancées et, le cas échéant, les outils qui ont permis d'élaborer les estimations avancées.

Toutes les incidences d'une réforme ne peuvent nécessairement être exprimées de manière fiable sous forme monétaire, nécessairement réductrice. En conséquence, il convient de rechercher une quantification de ces types d'impact en termes physique ou matériels, voire de se livrer à une description aussi précise que possible de l'effet en cause.

Il convient enfin de garder à l'esprit que des effets qui seraient impossibles à traduire en termes quantitatifs ou monétaires n'en seraient pas nécessairement moins importants au regard de la place qu'ils peuvent occuper dans le choix final. L'appréciation globale ne pourra donc pas toujours trouver son expression dans un chiffre unique synthétisant les avantages ou coûts nets de l'option considérée.

Une bonne pratique – sans que ceci résulte d'une exigence organique- est de caractériser la portée du dispositif retenu dans le projet de loi en faisant apparaître le jeu d'options entre lesquelles un choix a été opéré quant aux modalités mêmes de la réforme. En d'autres termes, la portée de telle ou telle solution retenue dans le projet de loi apparaîtra d'autant mieux que seront précisées les raisons pour lesquelles telle ou telle autre solution a été écartée. Les mérites respectifs de ces options sont analysés au regard de leur capacité à contribuer à l'objectif poursuivi. Ce mode de raisonnement se justifie tout particulièrement lorsque les débats publics préparatoires à la réforme ont porté sur le choix entre ces options.

La circulaire du Premier ministre du 4 septembre 2012 relative à la prise en compte du handicap met en œuvre ce principe : l'étude d'impact devra s'attacher à exposer la nécessité d'adopter des dispositions spécifiques aux personnes en situation de handicap ou, le cas échéant, justifier l'absence d'insertion dans le projet de loi de telles dispositions spécifiques. Cette analyse reprendra d'ailleurs utilement la réflexion retracée préalablement dans la fiche « diagnostic-handicap » qui, conformément à la circulaire susvisée, doit accompagner tout dossier préparatoire de projet de loi.

Recommandations par type d'impact

Si la nature des impacts à étudier varie selon l'objet même de la réforme envisagée, il convient, pour répondre aux exigences organiques, de traiter à tout le moins avec précision dans l'étude des catégories d'impact suivantes (sauf à justifier brièvement que la réflexion serait sans objet pour l'un ou l'autre d'entre eux) :

► L'impact juridique de la réforme envisagée

L'examen doit porter ici sur le respect de la hiérarchie des normes, la cohérence et la complexité d'ensemble du droit applicable, la sécurité juridique, l'intelligibilité, la clarté et l'accessibilité du droit.

Dans tous les cas, le soin sera pris de préciser, suivant l'exigence organique, si et de quelle manière la réforme envisagée s'articule avec le droit européen (droit de l'Union européenne et droit de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales) en vigueur ou en cours d'élaboration, quitte à ce que ce soit pour faire apparaître que le domaine dans lequel intervient la réforme envisagée est vierge de normes européennes (4ème alinéa de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009).

L'examen complet de l'impact juridique suppose de procéder de même s'agissant de l'articulation avec le droit international lorsqu'il existe des conventions ou traités bi ou multilatéraux déjà souscrits par la France dans le domaine considéré, ainsi que le Conseil d'Etat a eu l'occasion de le demander à plusieurs reprises¹⁰

* Dans l'examen de la compatibilité des règles envisagées avec le droit de l'Union européenne, une attention particulière sera portée au respect des obligations de notification préalable résultant du droit de l'Union européenne :

- dans le domaine des normes techniques (voir les directives 98/34/CE et 98/48/CE) ;
- des aides d'Etat (notamment pour l'octroi de financement des services d'intérêt économique général) ;
- ou des nouvelles exigences applicables aux prestataires de service (voir la directive 2006/123/CE).

On pourra utilement retranscrire l'analyse dans un tableau de synthèse de ce type :

<i>Dispositions du projet de loi (subdivision pertinente - par exemple article par article voire paragraphe par paragraphe)</i>	<i>Droit de l'Union européenne en vigueur (règlement ou directive)</i>	<i>Obligations européennes spécifiques à respecter</i>			<i>Observations</i>
		Notification aides d'Etat	Notification directive 98/34	Notification directive 2006/123	

* Dans le cas où le projet de loi comprend la partie législative de la transposition d'une directive ou décision-cadre ou contribue à sa transposition, l'analyse de la compatibilité avec le droit européen sera fournie sur la base du tableau de concordance présenté p. 18, complété au besoin dans le corps de l'étude d'impact par des commentaires plus circonstanciés.

* Dans le cas où l'objet ou l'un des objets du projet de loi est de mettre le droit national en conformité avec le droit européen, voire de prévenir un risque contentieux avéré, il sera fait état des éléments d'appréciation, notamment jurisprudentiels, quant à la consistance de ce risque.

¹⁰ Voir en ce sens la note N°383916 du Conseil d'Etat du 4 mai 2010 portant sur le projet de loi autorisant la ratification du deuxième protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale.

Il sera également procédé, suivant l'exigence organique, à un examen circonstancié des conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Il est hautement recommandé de synthétiser cette analyse dans un tableau du type de celui figurant à la page suivante :

PROJET DE LOI RELATIF A ...

Application outre-mer hors départements d'outre-mer

Article du PjL	Dispositions modifiées	Objet	Les dispositions en vigueur s'appliquent-elles dans la collectivité ?		En vertu de quelles dispositions ?	Y a-t-il lieu de prévoir expressément l'application ou la non-application des dispositions du projet de loi?	Pourquoi ?
<i>1^{er}</i>	<i>art. xxx code</i>	<i>Instauration de...</i>	<i>Mayotte :</i>	<i>oui / non</i>	<i>art. LO. 6113-1 CGCT : application de plein droit</i>	<i>non</i>	<i>application de plein droit opportune</i>
			<i>NC :</i>				
			<i>PF :</i>				
			<i>SB :</i>				
			<i>SM :</i>				
			<i>SPM :</i>				
			<i>WF :</i>				
<i>TAAF :</i>			<i>sans objet : absence de population permanente</i>				

L'étude d'impact comprendra également, suivant l'exigence organique, des précisions sur **l'entrée en vigueur dans le temps de la réforme et des mesures transitoires proposées**, qui seront le cas échéant corrélées à l'examen des conséquences prévisibles de celles-ci.

Seront en outre examinées :

- ainsi que le commande la loi organique, l'utilité de procéder, à l'occasion de la réforme projetée/prévue, à l'abrogation de normes qui seraient devenues obsolètes ou le deviendraient en cas de mise en œuvre de la réforme ;
- les possibilités de codification des mesures envisagées ;
- la question de l'intelligibilité des dispositions envisagées, ce qui peut amener à s'interroger sur la pertinence des concepts et qualifications juridiques retenus mais aussi à se demander dans quelle mesure les dispositions envisagées pourront être comprises des usagers potentiels et, le cas échéant, à traiter des mesures d'accompagnement dont pourrait être assortie la publication de textes nouveaux afin de faciliter leur appropriation par les personnes concernées.

► Les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales de la réforme envisagée et ses conséquences sur l'emploi public

L'évaluation vise à faire apparaître ici les effets respectifs des options soumises à l'examen sur la société et l'économie à court, moyen et long terme. Cet examen inclut les conséquences éventuelles sur les générations futures.

Conformément à l'exigence organique, un soin particulier doit être pris à décomposer l'analyse pour les catégories de personnes physiques ou morales particulièrement touchées, que ce soit de façon directe ou indirecte. La dimension temporelle est prise en compte à cet égard : selon le caractère ponctuel ou évolutif des effets escomptés, il est de bonne méthode de donner une appréciation sur le temps d'adaptation au nouveau droit nécessaire aux personnes concernées (ce qui pourra retentir sur les développements relatifs à l'application dans le temps de la réforme envisagée, voir F).

Sur le plan économique, l'évaluation vise notamment :

- à préciser les éventuelles *conséquences macro-économiques* des mesures envisagées, en tenant compte autant que possible d'effets induits tels que le progrès technique. Elle estime également leurs incidences en termes de croissance économique et de compétitivité.

- à faire apparaître les *incidences micro-économiques prévisibles* des options envisagées.

A la lumière d'études directement pertinentes, de données à caractère plus horizontal (analyse de politiques analogues, travaux d'évaluation antérieurs, dires d'experts, bilan de l'application de mesures semblables à l'étranger) voire de travaux spécialement diligentés à cet effet, il convient d'examiner les modifications de comportements prévisibles de la part des personnes physiques ou morales concernées, en prenant en compte à la fois la spécificité de

certaines catégories (par exemple, les très petites entreprises, les petites et moyennes entreprises ou très grandes entreprises).

Le rôle des élasticités-prix, des effets de seuil, effets d'aubaine ou effets de substitution, souvent bien cerné dans les études économiques théoriques, doit être examiné avec précision.

Une appréciation sur les incidences des mesures examinées du point de vue de la concurrence peut s'y ajouter.

On veillera aussi à prendre en compte l'effet net de la réforme en termes de charges administratives (impôt-papier) pour les entreprises (voir sur ce point, les précisions figurant sur l'extranet de l'évaluation préalable quant à l'utilisation de l'outil dit OSCAR, qui doit permettre d'aider à l'analyse), les personnes publiques elles-mêmes, voire pour les particuliers.

Sur le plan financier, l'étude visera en particulier à estimer l'ensemble des incidences financières éventuelles des options examinées et ce, autant que possible, dans un cadre pluriannuel (effet de profil de la dépense ou des avantages ou des coûts induits pour l'économie).

Cette mesure se traduira en tout cas de l'impact estimé sur le budget de l'Etat de l'année en cours et, le cas échéant, sur ceux des quatre années suivantes ainsi que par la mention de leurs éventuelles conséquences induites sur les budgets des collectivités territoriales, en précisant si celles-ci se traduiront par des transferts de charges ou la modification de l'équilibre de budgets déjà préparés ou votés. La circulaire du Premier ministre du 6 juillet 2010 relative au moratoire applicable à l'adoption de mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics assigne une exigence particulière de qualité à l'évaluation des coûts et bénéfices attendu pour les collectivités territoriales dans les études d'impact sur des projets de textes législatifs. En particulier, dans le cas où le Gouvernement soumettra un projet de loi à l'avis de la commission consultative d'évaluation des normes, comme l'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales en ouvre la faculté, il conviendra de soumettre à cette instance les éléments d'analyse et de chiffrage appelés à figurer dans l'étude d'impact.

Le cas échéant, sont également examinées les conséquences budgétaires prévisibles pour les établissements publics, les entreprises publiques ou les comptes sociaux.

L'analyse des impacts financiers comprendra, le cas échéant, une estimation des incidences financières de la réforme envisagée pour d'autres personnes que les personnes publiques elles-mêmes.

Un lien peut utilement être fait à ce stade de l'analyse avec l'estimation des conséquences de la réforme sur l'emploi public, que les exigences organiques commandent d'analyser.

L'analyse implique de ce point de vue une appréciation très concrète des modalités dont les administrations publiques compétentes auront à mettre en œuvre dans le temps la réforme.

Une attention particulière devra ainsi être portée à la création de formalités administratives nouvelles que pourrait entraîner l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, à la justification de telles formalités et au délai moyen de traitement qui s'y attacherait.

L'évaluation doit réunir tous éléments d'appréciation pertinents quant aux obstacles auxquels cette mise en œuvre est susceptible de se heurter au sein de l'administration, que ce soit, par exemple, en termes de formation des agents, de conception et de diffusion de brochures ou formulaires adaptés à la nouvelle réglementation ou de refonte des systèmes informatiques de gestion. Il est recommandé à cet égard de procéder à un diagnostic conjoint avec les services qui pourraient être chargés de la mise en œuvre des mesures considérées.

L'attention doit également se porter sur le contrôle administratif et juridictionnel de la mise en œuvre des solutions examinées. Il y a lieu à cet égard d'identifier les administrations et juridictions compétentes et d'étudier les charges que le contrôle d'une nouvelle réglementation pourrait engendrer dans leur fonctionnement, au besoin à la lumière d'expériences intervenues dans des domaines voisins.

Sur le plan social, sont identifiées les conséquences prévisibles des mesures, au regard de l'intérêt général et des intérêts particuliers en cause.

Dès que le problème examiné s'y prête, sont identifiées les incidences directes et indirectes des options envisagées en termes d'emploi. Il s'agit de faire apparaître la nature des emplois concernés ainsi que la catégorie de personnes considérées, les incidences des mesures à court et moyen terme sur le marché du travail, voire les effets pour l'emploi de leur financement.

D'éventuels effets redistributifs sont étudiés, comme les effets qui pourraient affecter en propre certaines catégories de la population particulièrement vulnérables (personnes âgées, handicapés, etc.), ainsi que les impacts en termes d'égalité entre les hommes et les femmes. Cette dernière analyse a notamment pour objet de s'assurer que les dispositions envisagées ne portent pas atteinte aux droits des femmes, ni n'aggravent les inégalités entre les femmes et les hommes, de prévoir, le cas échéant, des mesures correctrices et de s'interroger sur l'opportunité de prévoir des dispositions spécifiques de nature à mieux garantir les droits des femmes ou à réduire des inégalités existantes entre les femmes et les hommes.

Sur le plan environnemental, l'analyse fera notamment apparaître le coût des mesures envisagées pour le climat et pour la biodiversité, y compris, lorsque c'est possible, leur « coût carbone » la biodiversité, la gestion des déchets etc.

Une première analyse, visant à estimer grossièrement quelles mesures du projet de loi pourraient présenter un impact environnemental, pourra être réalisée en répondant aux trois questions suivantes :

- existe-t-il dans le projet de loi des mesures qui auront une incidence sur les territoires ?
- existe-t-il dans le projet de loi des mesures qui auront une incidence sur la mobilité des personnes ou des marchandises ?
- existe-t-il dans le projet de loi des mesures qui auront une incidence sur le niveau de production des entreprises des secteurs primaire ou secondaire ?

Si une réponse positive est donnée à au moins l'une de ces questions, on pourra alors se référer aux documents plus précis figurant sur le site extranet de l'évaluation préalable :

- le vademecum, qui dresse une liste plus précise des questions évaluatives

- le guide méthodologique de l'évaluation environnementale, qui précise la manière de mener à bien l'étude d'impact pour le domaine environnemental.

E. Les consultations menées avant la saisine du Conseil d'Etat

Suivant l'exigence organique, l'étude dressera la liste des consultations menées avant la saisine du Conseil d'Etat. La distinction sera faite entre les consultations obligatoires (consultation des collectivités outre-mer, par exemple) et les autres formes de consultations, y compris des consultations « ouvertes » de l'ordre des forums.

En matière de consultations, il est à souligner notamment qu'en application de l'article 2 de la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental « *le Conseil économique, social et environnemental est obligatoirement saisi pour avis, par le Premier ministre, des projets de loi de plan et des projets de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental. Il peut être au préalable associé à leur élaboration. Il peut être saisi pour avis, par le Premier ministre, des projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques, des projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que des propositions de loi entrant dans le domaine de sa compétence.* » Dans ce cadre, « *le Conseil économique, social et environnemental donne son avis dans le délai d'un mois si le Premier ministre déclare l'urgence.* »

Au-delà, pour suivre la demande du Conseil d'Etat¹¹, l'étude d'impact devra rendre compte de la teneur et du sens des avis recueillis.

L'étude pourra gagner, dans nombre de cas, à mentionner en quoi la consultation a contribué au cheminement des travaux préparatoires à la réforme. En application de l'article 3 de la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental, ce point est notamment à expliciter dans le cas où la consultation du Conseil économique, social et environnemental est obligatoire.

¹¹ Avis N° 383.275 d'Assemblée générale du Conseil d'Etat du 15.10.2009 relatif au projet de loi de réforme des collectivités territoriales

F. La liste des décrets nécessaires à l'application de la loi

Suivant l'exigence organique, l'étude comprendra la liste prévisionnelle des décrets nécessaires à l'application de la réforme envisagée, remarque étant faite que cette liste devra être en toute hypothèse réexaminée au stade de la publication de la loi pour vérifier en quoi cette liste prévisionnelle devra être adaptée pour tenir compte de l'évolution du texte au cours des travaux parlementaires.

L'analyse prendra de ce point de vue la forme d'un tableau à trois colonnes mettant en regard :

- 1° le numéro d'article du projet de loi ;
- 2° l'indication de l'objet du décret nécessaire à son application ;
- 3° la direction d'administration centrale compétente. Conformément aux prescriptions de la circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit, la programmation des décrets d'application des lois est en effet à engager dès le stade de la mise au point de cette rubrique de l'étude d'impact.

IV. Procédure d'élaboration des études d'impact

Pour reprendre les termes de la circulaire du 15 avril 2009 du Premier ministre¹² :

« C'est au ministre principalement responsable du projet de réforme de prendre en charge la responsabilité de l'étude d'impact. Ses services doivent prendre l'attache du secrétariat général du Gouvernement dès la mise en chantier du projet de réforme dans le double but d'arrêter le cahier des charges de l'étude et de déterminer les concours susceptibles d'être recherchés auprès d'autres administrations pour contribuer aux travaux d'évaluation préalable.

Le Conseil d'Etat ne sera saisi du projet de loi que si l'étude d'impact est jugée suffisante par [le] cabinet [du Premier ministre] et par le secrétaire général du Gouvernement. Dans l'affirmative, elle sera transmise au Conseil d'Etat puis déposée, avec le projet de loi, sur le bureau de l'assemblée saisie après la délibération du conseil des ministres. »

En pratique, la définition du cahier des charges de l'étude s'effectuera dans le cadre d'une réunion entre les services du ministère porteur et les services du Premier ministre, voire, en cas d'accord entre eux sur ce point, avec la participation, dès ce stade, d'autres administrations. Cette réunion est provoquée sur la base d'un document d'orientation, procédant au moins à une analyse sommaire de la réforme envisagée et émanant du ministère porteur.

L'objet de cette réunion dite de cahier des charges est triple. Il doit s'agir de définir :

- une première trame de l'étude ;
- la part des contributions qui pourraient être demandées à des administrations autres que celles relevant du ministère porteur de la réforme, voire la part de contributions extérieures à l'administration ;
- le calendrier dans lequel il convient que soit rédigé le projet d'étude d'impact du ministère porteur.

L'étude d'impact est transmise par le Secrétariat général du Gouvernement au Conseil d'Etat en même temps que le projet de loi.

Est aussi à garder à l'esprit la position du Conseil d'Etat¹³, selon laquelle toute saisine rectificative doit s'accompagner de la transmission d'une étude d'impact modifiée, tenant compte de la dernière version du projet de loi.

¹²

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020522151&dateTexte=&categorieLien=id>

¹³ Voir en ce sens, avis N° 383179 du Conseil d'Etat du 1.10.2009 portant sur le projet de loi relatif au Grand Paris

Au stade précédant le dépôt du projet de loi, une attention particulière doit être portée par l'ensemble des ministères concernés par le projet aux modifications qui devraient être apportées à l'étude d'impact compte tenu de l'évolution du projet de loi qui interviendrait postérieurement à son examen par le Conseil d'Etat. Le secrétariat général du Gouvernement pourra être amené à solliciter leurs observations sur ce point dans un bref délai.

De la même manière, le secrétariat général du Gouvernement sollicitera en tant que de besoin les administrations concernées dans l'hypothèse où des interrogations viendraient du Parlement sur les éléments avancés dans l'étude d'impact, avec la nécessité d'une réponse souvent dans des délais très brefs.

ANNEXE I

Les études d'impact relatives aux projets de loi de l'article 53 de la Constitution

SECRETARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

Service de la législation
et de la qualité du droit

Mission qualité de la norme

Note méthodologique relative à l'élaboration des documents à transmettre au Parlement à l'appui des projets de loi d'autorisation de ratification de traités ou accords

1- Le cadre général

La loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution rend obligatoire l'évaluation préalable à tout projet de loi.

Les termes mêmes de la Constitution conditionnent l'inscription du projet à l'ordre du jour de la première assemblée saisie à une appréciation favorable de la conférence des présidents de cette assemblée quant au respect des règles organiques applicables à cette évaluation.

Suivant les règles organiques, les projets de loi présentés au titre de l'article 53 de la Constitution doivent être accompagnés de document(s) exposant les objectifs poursuivis par l'accord, traité ou convention objet du projet de loi de ratification, estimant ses conséquences économiques, financières, sociales, environnementales et analysant ses effets sur l'ordre juridique français. Doivent y figurer également l'historique des négociations, l'état des signatures et des ratifications, ainsi que, le cas échéant, les réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France.

Ces règles nouvelles imposent au Gouvernement des règles nouvelles, allant nettement au-delà de la transmission à l'appui des projets de loi d'autorisation de ratification d'une fiche d'impact juridique.

Il résulte de ces exigences constitutionnelles et organiques une nécessité impérieuse, pour les services porteurs du projet :

- *de prendre en compte l'exigence d'évaluation préalable dès l'origine du projet.* Le diagnostic du problème à résoudre et l'identification en amont de la phase de négociation, d'une part des options possibles pour atteindre les objectifs poursuivis et d'autre part des

conséquences des choix négociés, doivent permettre d'optimiser les choix retenus pour la négociation de l'accord ou de la convention,

- *de s'appuyer sur le travail d'évaluation préalable pour aider à l'examen du projet de loi par le Conseil d'Etat.* L'explicitation des choix juridiques retenus et de leurs conséquences juridiques, notamment en droit interne, doit aider en particulier à la bonne appréhension des conditions juridiques de mise en œuvre de l'accord ou de la convention. Le Conseil d'Etat lui-même sera amené à se prononcer sur la qualité des documents accompagnant le projet de loi au regard des exigences constitutionnelles et organiques ;
- *de concevoir l'exigence d'évaluation préalable comme le moyen de préparer au mieux le débat parlementaire.* L'effort de description de l'existant, de présentation des objectifs poursuivis et des choix retenus ainsi que de leurs conséquences dans l'ensemble des domaines où il y en a, doit aider à éclairer l'examen parlementaire du projet de loi.

Le document d'impact accompagnant tout projet de loi présenté au titre de l'article 53 de la Constitution (article 11 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009) n'est donc pas assimilable à l'exposé des motifs précédant ces projets de loi et que le législateur organique a souhaité conserver (article 7 de cette même loi organique) :

- **l'exposé des motifs est un texte de présentation qui indique de façon très synthétique, d'une part, l'objectif du projet de loi et, d'autre part, l'objet de chacun de ses articles pris dans l'ordre du projet de loi. Il est rédigé en général une fois le projet de loi mis au point,**
- **le document d'impact est à la fois un instrument d'aide à la décision, un outil d'aide à l'examen du projet de loi par le Conseil d'Etat et de préparation de l'examen parlementaire du dossier. Par sa mise en ligne sur internet, il est aussi un outil de présentation au grand public de la réforme portée par le projet de loi et de ses impacts. Il doit traiter de l'ensemble des rubriques détaillées par le législateur organique (article 11 sus mentionné).**

2. Le contenu du document d'accompagnement d'un projet de loi de ratification

2.1. La présentation de la situation de référence et des objectifs de la convention ou de l'accord

La première étape consiste à décrire concrètement et précisément les questions et difficultés auxquelles la convention ou accord vise à répondre, en distinguant de manière aussi objective et étayée que possible entre les causes et les symptômes du problème diagnostiqué.

La description de la situation de référence et du problème identifié doit en particulier comprendre une présentation des principaux acteurs liés à la question (personnes publiques et privées), de leurs comportements et de leurs perceptions respectives. Elle doit aussi comprendre, le cas échéant, les difficultés à agir dans le cadre juridique en vigueur.

Cette description se fait, selon le cas considéré, en termes économiques, sociaux, environnementaux, administratifs, etc. Le ou les problèmes sont analysés en termes tant qualitatifs que quantitatifs.

Il convient ensuite de s'attacher à préciser de manière aussi concrète que possible le ou les objectif(s) poursuivi(s) en le(s) reliant à la problématique préalablement exposée. En certains cas, des objectifs intermédiaires devant permettre d'atteindre l'objectif général, devront être distingués et hiérarchisés. Quand d'autres options que celles retenues dans la convention ou l'accord étaient possibles pour traiter la problématique mais n'ont pas été choisies, les raisons de leur écartement sont à préciser.

Si l'accord ou la convention a été conclu sur la base d'un accord ou d'une convention-type, il convient, pour répondre à la demande du Conseil d'Etat¹⁴, de l'indiquer en analysant, le cas échéant, les écarts séparant l'acte signé de l'acte-type.

Dans les cas où la question mériterait un examen particulier, sera explicité le raisonnement au terme duquel il a paru nécessaire de solliciter du législateur l'autorisation de ratifier le traité ou accord.

2.2. L'estimation des conséquences estimées de la convention ou de l'accord

Le recensement et l'analyse des effets prévisibles et significatifs de la convention ou de l'accord doivent être réalisés, que ces effets soient directs ou indirects, marchands ou non marchands, qu'ils soient positifs ou négatifs. La dimension temporelle est prise en compte pour faire apparaître le caractère ponctuel ou pérenne, stable ou évolutif de ces effets. Des données quantitatives détaillées doivent être précisées.

S'il convient d'adapter l'évaluation aux domaines affectés par le projet de loi, il convient en règle générale d'identifier à tout le moins :

- les conséquences économiques

Elles sont à estimer sur un plan micro-économique en s'appuyant sur des travaux d'évaluation antérieurs ou spécialement diligentés à cet effet et en prenant en compte le cas échéant la spécificité de certaines catégories (par exemple, les catégories d'entreprises). Sur un plan macro-économique, les incidences sont à estimer notamment en termes de croissance économique et de compétitivité. Les impacts en terme de concurrence sont à évalués.

- les conséquences financières

Elles sont à estimer pour l'ensemble des acteurs affectés : le ou les Etat(s) étranger(s), l'Etat français, les collectivités territoriales, les entreprises publiques et privées, les associations, les comptes sociaux. Les coûts directs et indirects, marchands et non marchands, budgétaires et fiscaux doivent être distingués ainsi que leur évolution dans le temps.

- les conséquences sociales

Elles sont à estimer au regard de l'intérêt général et des intérêts particuliers en cause. En particulier, sont à identifier les incidences directes ou indirectes sur le marché du travail, sur les personnes les plus vulnérables ainsi que sur les catégories spécifiques de population directement concernées par l'accord ou la convention.

¹⁴ En ce sens, l'avis N° 383572 du Conseil d'Etat du 29.12.2009 portant sur le projet de loi autorisant la ratification de la convention sur le transfèrement des personnes condamnées entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République dominicaine

- les conséquences environnementales

Elles sont à estimer à court terme mais aussi en termes de développement durable en précisant notamment l’empreinte écologique des conséquences des dispositions de l’accord ou de la convention ainsi que son évolution dans le temps.

- les conséquences juridiques

Elles sont à estimer au regard de l’articulation entre cet accord ou cette convention et une éventuelle norme juridique supérieure, des mesures d’application législatives et/ou réglementaires qu’appelle en droit interne la mise en œuvre de l’accord ou de la convention, des évolutions en matière judiciaire que peut entraîner l’accord ou la convention, enfin des simplifications juridiques éventuellement apportées.

Le Conseil d’Etat¹⁵ souligne que « cette analyse des effets sur l’ordre juridique interne français doit inclure l’étude de l’articulation du traité ou accord faisant l’objet du projet de loi avec les autres engagements internationaux déjà souscrits par la France, notamment les traités européens et leur droit dérivé ».

- les conséquences administratives

Elles sont à estimer au regard de la charge administrative induite par la mise en œuvre de cet accord ou cette convention.

2-3 L’historique des négociations

L’historique des négociations doit être retracé dans ses grandes étapes en mentionnant notamment le calendrier suivi ainsi que les évolutions notables du positionnement des principaux acteurs et les raisons de ces évolutions.

2-4 L’état des signatures et des ratifications, ainsi que, le cas échéant, celui des réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France

Un état des signatures et des ratifications doit être réalisé et explicité.

Le cas échéant, il sera précisé les réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France. A cet égard, il est à souligner que, dans sa décision n°2009-579 DC du 9 avril 2009, le Conseil constitutionnel a précisé que, portant sur les déclarations ou réserves exprimées avant le dépôt du projet de loi, la loi organique « *ne porte pas atteinte à la liberté du pouvoir exécutif, à l’occasion de la ratification d’un traité ou d’un accord, de déposer des réserves, de renoncer à des réserves qu’il avait envisagé de déposer et dont il avait informé le Parlement ou, après la ratification, de lever des réserves qu’il aurait auparavant formulées* ». (cdt 25).

Une trame de document d’accompagnement est proposée en annexe à titre informatif. Le document d’accompagnement n’a vocation ni à être rédigé une fois la convention ou l’accord négocié, ni à être rempli comme un simple formulaire administratif. Sa rédaction doit être

¹⁵ Note N° 383916 du Conseil d’Etat du 4 mai 2010 portant sur le projet de loi autorisant la ratification du deuxième protocole additionnel à la convention européenne d’entraide judiciaire en matière pénale.

adaptée et complétée en fonction du type d'accord ou de convention et doit s'appuyer sur cette note méthodologique. Une organisation ad hoc doit permettre une optimisation du processus.

3. Une organisation adaptée à la réalisation du document d'accompagnement du projet de loi de ratification

De façon à obtenir un document d'accompagnement qui, d'une part soit conforme à la volonté du législateur organique et d'autre part remplisse pleinement son rôle d'aide à la prise de décision, sa réalisation doit être intégrée dès la première phase de réflexion interne de préparation du projet d'accord ou de convention, avant même sa phase de mise au point définitive et *a fortiori* de négociation. Elle doit aussi s'appuyer sur des données détaillées et quantifiées relatives au sujet de fond, objet du projet d'accord ou de convention. De plus, l'historique de la négociation doit être rapporté.

Ces nécessités imposent une articulation étroite entre le ministère des affaires étrangères et européennes porteur du projet de loi de ratification – et à ce titre porteur de son document d'accompagnement- et le ministère porteur sur le fond du projet d'accord – et à ce titre détenteur d'une part importante des données ainsi que des options indispensables au choix des dispositions de l'accord ou de la convention et donc de la réalisation du document d'accompagnement-. La formalisation de cette articulation et sa mise en œuvre sont les gages de réussite du processus.

Sans attendre le dernier stade de l'élaboration du dossier du projet de loi, les services en charge de la négociation et de l'élaboration du dossier de la loi sont invités à se rapprocher, à tout stade du processus, de la sous-direction des traités du ministère des affaires étrangères et européennes et de la mission « qualité de la norme » du secrétariat général du Gouvernement pour tout échange sur la méthodologie de l'étude d'impact et les ressources éventuellement mobilisables dans l'administration centrale pour l'enrichissement de l'analyse.

La transmission des documents à l'appui du projet de loi au Conseil d'Etat puis au Parlement est effectuée au nom du Premier ministre par le secrétariat général du Gouvernement, après vérification de l'accord du cabinet du Premier ministre.

Contacts :

- Ministère des affaires étrangères et européennes
- Sous-direction des traités
sous-directrice : 01 43 17 53 53 poste 93614
- Secrétariat général du Gouvernement – Service de la législation et de la qualité du droit –
Département de la qualité du droit
Chef du département : 01 42 75 75 28
Adjoint : 01 42 75 71 83
Secrétariat : 01 42 75 82 63

Le lecteur trouvera un ensemble complémentaire de ressources sur la pratique des études d'impact (réseau de correspondants, méthodes de référence par type d'impact, bibliothèque d'études d'impact achevées, etc..) sur le site extranet :

<http://evaluation-prealable.pm.ader.gouv.fr/>

**Annexe à la note relative à l'élaboration des documents à transmettre au Parlement
à l'appui des projets de loi d'autorisation
de ratification de traités ou accords**

REPUBLIQUE FRANCAISE

Ministère des Affaires étrangères

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de la convention (*ou* de l'accord)
entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de
en matière de.....(*ou* relative à

DOCUMENT D'ACCOMPAGNEMENT

(Ce document accompagne au Conseil d'Etat et au Parlement¹⁶ le projet de loi autorisant l'approbation de la convention ou de l'accord international mentionné. Mais il est fortement recommandé de l'utiliser aussi comme aide dès la phase initiale de préparation de l'accord avant même sa négociation de façon à assurer un cadrage précis et cohérent de cette dernière. A cette fin, il pourra être partagé très en amont avec le ministère compétent sur le fond du secteur objet de l'accord. La rédaction du document d'accompagnement doit être précise. Les champs mentionnés dans cette trame sont indicatifs et doivent être complétés et adaptés au type d'accord. Les éléments en italique et entre parenthèses sont des aides rédactionnelles et ne sont pas à faire figurer dans le document rédigé. Il convient de rédiger le document en se référant à la note méthodologique à laquelle cette trame est annexée.)

I – Situation de référence et objectifs de l'accord ou convention :

(Il s'agit d'une part d'une explicitation de la problématique : la situation de fait et de l'état du droit existants ainsi que leurs insuffisances, et d'autre part d'une formulation précise et concise des objectifs –objectif général et objectifs intermédiaires éventuels- poursuivis par la convention, en lien avec la problématique explicitée. Cette formulation ne doit pas développer les opérations prévues dans le cadre de la mise en œuvre détaillée de la convention.)

¹⁶ Suivant les dispositions de la loi organique prise en application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution discutée au Parlement début 2009

II – Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord ou convention :

(Il s'agit d'une estimation des conséquences de cet accord ou convention sur l'ensemble des domaines sur lesquels sa mise en œuvre détaillée a un impact, direct ou indirect, immédiat ou différé. Il convient de mentionner les bénéfices escomptés mais aussi les éventuels effets négatifs en s'appuyant dans la mesure du possible sur des données précises et chiffrées. Les questionnements mentionnés ci-dessous dans certains des domaines potentiellement affectés par la mise en œuvre de l'accord ou convention ne sont que des exemples qui, le cas échéant, doivent être complétés et adaptés au type de convention ou d'accord et aux déclinaisons détaillées de mise en œuvre qui en seront réalisées.)

- Conséquences économiques

(Quelles incidences macro et micro économiques, directes et indirectes : quelle(s) conséquence(s) industrielle(s), commerciale(s), et/ou en matière de recherche dans quel(s) secteur(s) ?, quelles conséquences prévisibles pour l'emploi ?, pour le développement économique ?, en matière de concurrence ?)

- Conséquences financières

(Pour les entreprises, les associations et/ou les particuliers, les collectivités territoriales ; pour l'Etat –services centraux, déconcentrés, établissements publics- sur le plan budgétaire)

- Conséquences sociales

(Conséquences pour le public concerné, quels effets sur les catégories les plus vulnérables ?, quels effets redistributifs éventuels ?)

- Conséquences environnementales

(Quels effets à court terme ? en termes de développement durable ? dans quel(s) domaine(s) particulièrement ? quels impacts sur l'empreinte écologique ?)

- Conséquences juridiques

(Quelle articulation avec une éventuelle norme juridique supérieure, quelles modifications du droit français -législatives et/ou réglementaires- nécessite cet accord ?, quelles simplifications éventuelles du droit est-il susceptible d'entraîner ? quelles conséquences en matière judiciaire ?)

- Conséquences administratives

(Quelle charge administrative induite -supplémentaire ou supprimée- ? quel mode d'organisation administrative de suivi de l'accord ou de la convention ?)

III – Historique des négociations

(Il s'agit de retracer les grandes étapes des négociations en mentionnant notamment le calendrier suivi ainsi que les évolutions notables du positionnement des principaux acteurs et les raisons de ces évolutions.)

IV- Etat des signatures et ratifications

(Un état des signatures et des ratifications doit être réalisé et explicité. Le cas échéant il sera également précisé les réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France.)

ANNEXE II

Caractéristiques spécifiques des études d'impact des projets de loi de transposition des directives européennes.

Aux termes de l'art. 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, une directive européenne « *lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens* »..

Elle appelle une transposition en droit interne pour lui donner effet utile et adapter autant que nécessaire le droit national à ses prescriptions. La nature particulière du projet de loi de transposition entraîne nécessairement des conséquences sur le contenu de l'étude d'impact qui doit être faite au niveau national. Sont ici présentées les spécificités qu'il convient d'intégrer à chaque étape du document d'évaluation, sans préjudice des **recommandations valables pour tout autre projet de loi ordinaire**.

1. Diagnostic

- Il convient de rappeler le **délaï de transposition** et de présenter le **contenu de la directive**. Cette présentation doit permettre de saisir les enjeux de la nouvelle règle de droit européenne, ce qui en facilitera la transposition en droit interne.

- Un renvoi à l'étude d'impact réalisée par la Commission européenne¹⁷ au moment de la présentation de son projet de texte ou un résumé sur les négociations et sur la situation de référence en droit et dans les faits peuvent être introduits.

- Un **commentaire du tableau de concordance (qui sera placé en annexe de l'étude d'impact)** doit permettre de faire état du droit national en vigueur, au regard des dispositions européennes à transposer et de montrer en quoi des adaptations sont nécessaires et leur ampleur (modification, abrogation ou rédaction de nouvelles dispositions).

- Pour les directives d'initiative gouvernementale (art. 76 TFUE)¹⁸, qui peuvent être présentées dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière, pourront utilement être exposées les raisons/lacunes qui ont conduit le ou les États membres, auteurs du projet de texte, à proposer à l'Union de légiférer en la matière. Une attention particulière sera portée aux projets de texte dont la France est co-auteur.

2. Objectifs poursuivis par le projet de loi

Le projet de loi vise à la transposition complète et conforme de la **directive**.

Dans les cas où le projet de loi de transposition serait utilisé comme vecteur pour procéder à des adaptations du droit national dans un domaine connexe à celui traité par la directive mais que ne commande pas la transposition de cette dernière, l'étude d'impact doit clairement distinguer les mesures de transposition de celles à vocation purement interne.

¹⁷ Les études d'impact européennes sont disponibles sur le site du secrétariat général de la Commission Européenne : http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2010_en.htm

¹⁸ Anciennes décisions-cadres de l'article 34 du TUE

3. Présentation des options possibles

Dans les limites déterminées par le juge dans son contrôle des opérations de transposition, le choix est laissé aux Etats de décider des mesures les plus adéquates pour transposer une directive.

Deux catégories de dispositions sont généralement à distinguer dans une directive: celles qui sont précises et inconditionnelles, et celles pour lesquelles les Etats membres disposent d'une plus grande marge de manœuvre pour atteindre les objectifs fixés. Ces deux catégories vont déterminer le degré de l'analyse requis dans la présentation des options.

- Dans le cas où les dispositions à transposer sont **précises et inconditionnelles**, l'Etat dispose d'une compétence liée. Le choix n'est ouvert qu'au regard des modalités pratiques d'application, le choix du vecteur (loi, décret, arrêté)s'imposant quant à lui aux termes des articles 34 et 37 de la Constitution délimitant les domaines respectifs de la loi et du règlement . Cette marge de manœuvre réduite doit alors être précisément soulignée dans la partie « *options* ».

- Dans le cas où la disposition à transposer laisse une **marge de manœuvre plus importante** à l'Etat, les options permettant de parvenir à l'objectif fixé doivent être présentées de manière précise. Ainsi, l'étude d'impact doit rendre compte des réflexions et des choix opérés quant mode de transposition qui s'avèrerait le plus efficace pour atteindre l'objectif fixé par le droit européen. La marge de manœuvre doit donc être clairement illustrée, et les solutions retenues et écartées doivent y être dûment justifiées.

- Lorsqu'existe une telle marge de manœuvre, il peut être opportun de s'enquérir des modalités de transposition prises ou envisagées par les autres Etats membres. Cette recherche permet notamment de savoir si la France s'apprête à opérer une transposition trop souple ou trop rigide qui placerait les ressortissants européens résidant sur son territoire ou les opérateurs français dans une situation moins favorable que ceux des autres Etats membres.

4. Analyse des impacts

L'étude d'impact doit prendre en compte les spécificités nationales sur lesquelles l'évaluation réalisée au niveau européen ne s'est pas forcément attardée. Il est donc toujours d'un grand intérêt de faire référence, de s'appuyer sur l'évaluation européenne et de la prolonger pour réaliser l'analyse au niveau national des impacts des mesures de transposition.

Cette partie « *impacts* » doit être traitée de sorte qu'elle permette de s'assurer que le projet de loi transpose efficacement la directive européenne, et de prévoir les effets de l'introduction de ces nouvelles mesures au niveau national.

Pour mémoire les points suivants doivent également être traités (les projets de loi de transposition ne comportant pas de spécificité particulière par rapport à un projet de loi ordinaire) :

5. **Les consultations menées avant la saisine du Conseil d'Etat (obligatoires ou non), ainsi que le sens des avis**

6. **La liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires**

7. **Annexe : Le tableau de concordance**

(Voir p.15 des lignes directrices)

ANNEXE V
SCHEMA DE PROCEDURE POUR L'ELABORATION D'UNE ETUDE D'IMPACT

