

REFLEXIONS SUR L'APPROPRIATION FRANCAISE DE L'
ANALYSE D'IMPACT DE LA REGLEMENTATION (A.I.R)
dans le cas de la mise en œuvre des études d'impact
des projets de loi.

Patrick Gibert

Professeur émérite Université de Paris-Nanterre

Plan

- Appropriation
- En remontant la chaîne de production
 - Impact de l'étude d'impact sur la législation
 - « Qualité » des études d'impact
 - Conformité au droit positif français
 - Conformité à la doxa internationale
- Le choix
 - Discours des parties prenantes quant aux objectifs de l'étude d'impact
 - Dépouillement d'études .
- Explication de l'appropriation constatée
 - Nature même de l'A.I.R ?
 - Appropriation habituelle des disciplines managériales par le système politico-administratif français .

I Appropriation perçue à travers les discours dominants: paradigmes dominants et ordre privilégié

- Paradigmes identifiés
- Relations entre paradigmes
- Paradigmes dominants
- Réduction d'antagonisme et antagonisme résiduel
- Ordre privilégié

	Mise en cause du pouvoir discretionnaire	Rééquilibrage des pouvoirs	Démocratie participative	libéralisme économique	Simplification administrative	Lutte contre les lois bavardes	Bonne législation	Redevabilité des gouvernants	Boucle evaluative	Centralisation de la fabrique des textes
Mise en cause du pouvoir discretionnaire		IND	PRO	IND	IND	PRO	IND	PRO	PRO	IND
Rééquilibrage des pouvoirs			IND	ANT	ANT	ANT	ANT	ANT	ANT	ANT
Démocratie participative				IND	ANT	ANT	AMB	AMB	AMB	ANT
libéralisme économique					PRO	IND	IND	IND	IND	PRO
Simplification administrative						IND	PRO	IND	IND	PRO
Lutte contre les lois bavardes							PRO	IND	IND	PRO
Bonne législation								PRO	IND	PRO
Redevabilité des gouvernants									PRO	iND
Boucle evaluative										IND
Centralisation de la fabrique des textes										

Les paradigmes
et leur
croisement

	Mise en cause du pouvoir discretionnaire	Rééquilibrage des pouvoirs	Démocratie participative	libéralisme économique	Simplification administrative	Lutte contre les lois bavardes	Bonne législation	Redevabilité des gouvernants	Boucle evaluative	Centralisation de la fabrique des textes
Mise en cause du pouvoir discretionnaire	IND	PRO	IND	IND	PRO	IND	PRO	PRO	IND	
Rééquilibrage des pouvoirs	IND	ANT	ANT	ANT	ANT	ANT	ANT	ANT	ANT	
Démocratie participative	IND	ANT	ANT	AMB	AMB	AMB	ANT	ANT	ANT	
libéralisme économique	IND	PRO	IND	IND	IND	IND	PRO	IND	PRO	
Simplification administrative	IND	PRO	IND	IND	IND	PRO	IND	IND	PRO	
Lutte contre les lois bavardes	IND	PRO	IND	IND	IND	PRO	IND	IND	PRO	
Bonne législation	IND	PRO	IND	IND	IND	PRO	IND	PRO	IND	
Redevabilité des gouvernants	IND	PRO	IND	IND	IND	PRO	IND	PRO	IND	
Boucle evaluative	IND	PRO	IND	IND	IND	PRO	IND	PRO	IND	
Centralisation de la fabrique des textes	IND	PRO	IND	IND	IND	PRO	IND	PRO	IND	

Paradigmes
dominants

Paradigmes et ordres

	Ordre juridique	Ordre démocratique	Ordre économique
Mise en cause du pouvoir discrétionnaire	X	XXX	X
Equilibrage des pouvoirs		XXX	
Démocratie participative		XXX	X
libéralisme économique		x	XXX
Simplification administrative	X	x	XXX
Lutte contre les lois bavardes	XXX		
Bonne législation	XXX F1		XXX F2
Redevabilité des gouvernants		XXX	
Boucle evaluative		XXX F2	XXX F1
Centralisation de la fabrique des textes	XXX		

Conclusion d'étape

- La prépondérance de Cinq des dix paradigmes diminue les antinomies contenues dans les justifications de l'AIR mais ne les supprime pas totalement en raison des problèmes de la séparation des pouvoirs.
- La prépondérance des cinq paradigmes fait apparaître une primauté de l'ordre juridique sur l'ordre économique et l'ordre démocratique.

II Dépouillement des études

- Analyse des études de la fin de la XIV ème législature (2016-2017)
- Caractérisation des développements des cinq premières études de la XVème législature au regard des différents alinea de l'article 8 de la loi organique de 2009.
- Agrégation des volumes au regard des trois ordres.

Les cinq projets de lois dépeuillés

- Le projet de loi « renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme » (SILT),
- Le projet de loi organique « rétablissant la confiance dans l'action publique » (CAP)
- Le projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social (RDS) ,
- La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022(LPFP),
- Le projet de loi « mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement » (hydro).

Article 8

- 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'Etat. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent.
- 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. 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'Etat ;
 - – la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Objectifs poursuivis	13 764	7%	13 488	15%	33 495	22%	15 485	21%	4 437	6%	80 669	14%
Options possibles en dehors d'intervention de règles de droit nouvelles	19 128	10%	2 811	3%	-		5 590	8%	423	1%	27 952	5%
Options internes à législation nouvelle ou présentation de cette législation	37 800	21%	25 527	28%	-		8 195	11%	8 753	12%	80 275	14%
Articulation du projet de loi avec le droit européen...	4 244	2%	-	0%	4 484	3%	2 140	3%	2 030	3%	12 898	2%
Etat d'application du droit ...	66 860	36%	26 957	30%	109 390	71%	19 810	27%	15 609	22%	238 626	42%
Droit comparé	-	0%	4 161	5%	1 726	1%	-	0%	-	0%	5 887	1%
Evaluation des conséquences...	30 719	17%	7 625	8%	5 899	4%	11 915	16%	23 749	34%	79 907	14%
Evaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;	-	0%	3 278	4%	-		-	0%	718	1%	3 996	1%
Modalités d'application dans le temps ...	1 434	1%	3 958	4%	-		157	0%	732	1%	6 281	1%
Conditions d'application Outre Mer	3 372	2%	2 455	3%	-		3 913	5%	8 323	12%	18 063	3%
Consultations menées avant la saisine du Conseil d'Etat ;	3 417	2%	-	0%	-		2 274	3%	5 645	8%	11 336	2%
Textes d'application nécessaires et moyens de mise en œuvre	3 537	2%	-	0%	-		4 183	6%	-	0%	7 720	1%
Total	184 275	100%	90 260	100%	154 994	100%	73 662	100%	70 419	100%	573 610	100%

Appropriation par le système constitué par l'ensemble des parties prenantes

- forte institutionnalisation
- un champ très large
 - des objets soumis à étude
 - des items à inclure dans cette étude
- Faible appropriation par le système constitué par l'ensemble des parties prenantes et leur interaction.
 - Un juge qui laisse pour essentiel la responsabilité de l'acceptation ou non d'une étude au pouvoir législatif,
 - Un parlement (Cf. colloque AN 2014) qui en fait une utilisation essentiellement opportuniste
 - Un auditeur qui milite pour un renforcement des études et de leur champ, mais est prompt à dégager sa responsabilité dans la légèreté du contrôle des études en mettant l'accent sur les seuls délais qui lui sont laissés et jamais sur les problèmes d'expertise que les occulte les problèmes d'expertise de la légistique matérielle
 - Des auteurs placés sous l'autorité hiérarchique des porteurs des projets qu'ils sont censés évaluer et que rien n'incite (cf. supra) à prendre des risques en renforçant objectivité et rigueur de leur analyse.

La faute à la nature de l'A.I.R ? Des indices d'un mode d'appropriation plus général

- Le traitement des objectifs de performance et de la reddition de la performance (Projets annuels de performance- PAP- et rapports annuels de performance-RAP-) dans les lois de finances (initiale et de règlement) (Benzerafa Gibert 2016)
- L'opération d'évaluation ex post de politiques publiques dans la modernisation de l'action publique 2012-2017 (KPMG et quadrant conseil 2017)