

TABLE RONDE AUTOUR DES PISTES DE RÉFLEXION AVANCÉES DANS L'ÉTUDE DU CESE

M. Cabrespines. Afin de poursuivre notre réflexion sur les études d'impact et leur importance dans la fabrication de la loi, nous avons souhaité organiser une Table ronde, composée d'intervenants susceptibles d'apporter leur concours à l'élaboration de notre étude. Je tiens à les remercier au nom de notre délégation et je leur propose de rejoindre la tribune. Je vais les présenter :

- Marie-Christine Armaignac est cheffe de mission de contrôle général et responsable de la mission simplification et évaluation au contrôle général économique et financier ;
- Didier Baichère est député LREM de la 1^{ère} circonscription des Yvelines ;
- Philippe-Pierre Cabourdin est conseiller à la Cour des comptes et rapporteur du référé « *Les études d'impact législatives dans les ministères sociaux* » ;
- Jean-Pierre Sueur est sénateur du Loiret et vice-président de la commission des lois ;
- Bertrand-Léo Combrade est Maître de conférences en droit public à l'université de Picardie-Jules Verne.

Tout d'abord, nous souhaitons connaître vos avis respectifs sur les pistes proposées par notre étude.

Mme Armaignac. Merci beaucoup. C'est toujours un peu difficile d'ouvrir les débats mais, en même temps, comme le message est positif, la tâche n'est pas très compliquée. Madame Nathan le rappelait dans son introduction, le sujet est un peu austère, ce n'est pas nécessairement celui qui fait la « Une » des journaux du 20 heures.

Pour autant, vous avez dégagé une dynamique extrêmement positive et beaucoup de contributions de qualité.

J'ai été très contente d'être auditionnée. Je dois dire que le résultat ne m'a pas déçue. Vous avez réussi à faire quelque chose qui est à la fois extrêmement ambitieux. Vous avez balayé tout le champ avec des propositions qui vont loin et qui, si elles sont mises en œuvre, peuvent vraiment apporter un vrai changement dans la qualité des textes. Ambitieux mais aussi réaliste, puisque vous êtes allés dans le « *micro grain* » du fonctionnement des administrations et assemblées, avec des propositions concrètes.

J'ai été heureuse de participer et suis heureuse du résultat qui m'épate.

M. Cabrespines. La parole est à M. Baichère.

M. Baichère. Merci beaucoup. En vous écoutant, j'avais l'impression de vivre ce que nous vivons tous les jours à l'Assemblée nationale, à savoir la nécessité absolue d'avoir de l'information factuelle. Quand on fait la loi, on peut souvent être dans la passion du moment - ou du sujet - voire s'interroger sur sa propre éthique. Tous ces éléments factuels sont donc absolument nécessaires.

Vous avez aussi très bien contrebalancé toutes les problématiques de temps que nous rencontrons. Quand je songe aux nombreux textes que nous avons étudiés depuis juillet 2017, je me dis que j'aimerais pouvoir mettre en application bon nombre de vos préconisations, mais que, techniquement, nous n'y arriverions pas. Je ne vous cache pas qu'il y a un sacré embouteillage parlementaire s'agissant des textes. Si nous ajoutions des études d'impact, je ne vois pas comment nous arriverions à traiter la transformation qui est la mission que les Françaises et les Français nous ont confiée.

M. Cabrespines. Merci. La parole est à M. Cabourdin.

M. Cabourdin. Merci. Je ne voudrais pas plagier les précédents intervenants, notamment Mme Armaignac, dont les propos reflètent la totalité de ce que nous pensons par rapport à ce que vous avez publié.

Je rappelle, pour m'en satisfaire, que la Cour des comptes a adressé un référé au Premier ministre en juin 2018. Celui-ci comporte 50 pages d'observations définitives qui ont été transmises aux assemblées en août 2018. Nous revenons en septembre 2019 avec cette étude du CESE et je m'en réjouis parce que la répétition est une des bases de la pédagogie. Donc, c'est forcément positif.

Même si le périmètre de votre intervention est plus vaste que celui que nous avons retenu, nous retrouvons la plupart de nos constats et notamment la nécessité d'une intervention plus en amont, d'interventions plus ouvertes sur les différents acteurs concernés de la société, y compris la société civile. Enfin, nous retrouvons la proposition d'une évaluation *ex post* à partir d'indicateurs identifiés dès l'étude d'impact.

M. Cabrespines. Merci. La parole est à M. Combrade.

M. Combrade. Il y a une sorte de symphonie et le CESE s'inscrit dans un plaidoyer raisonné en faveur d'une meilleure utilisation de l'étude d'impact. Bien sûr, il y a des limites, des réflexions à mener. À mon avis, les parlementaires en sont très conscients et ne vont pas manquer de le relever. Simplement, je pense qu'il est important d'avoir en tête que l'étude d'impact, au-delà de ses aspects techniques et austères, un peu « *techno* », est en réalité une démarche de bon sens. Il s'agit tout simplement de réfléchir avant d'agir. Pour le gouvernement, il s'agit de montrer comment il a réfléchi, puis de soumettre cette réflexion à la contradiction.

M. Cabrespines, rapporteur. Merci. La parole est à M. Sueur.

M. Sueur. Je vous remercie. Quitte à déranger un peu, je ne suis pas favorable à l'étude d'impact.

C'est une idée que tout le monde plébiscite. M. Denoix de Saint Marc, Vice-président du Conseil d'État, nous réunit un jour - à l'époque, j'étais président de la commission des lois - et il nous dit : « *Cela va être formidable. On va instaurer l'étude d'impact* ».

Je n'ai toujours pas compris pourquoi c'était une bonne idée, et je suis confus de venir troubler l'assemblée, mais je vais vous expliquer pourquoi.

Imaginez un sujet, par exemple les OGM ou le glyphosate. On fait une loi sur ce sujet ; et donc, il y a une étude d'impact. La première intervention dans le débat, à l'Assemblée nationale ou au Sénat, est la suivante : « *Monsieur le président, cette étude d'impact n'est pas du tout objective parce qu'elle soutient les OGM* ». Deuxième intervention : « *Écoutez, cette étude d'impact est partisane* ».

Pourquoi ? Parce que l'idée même de l'étude d'impact présuppose une vérité scientifique qui s'imposerait *a priori* aux différents acteurs du débat politique. Mais, cela n'existe pas, tout simplement. Il existe la science, bien sûr, et nous devons avoir accès à toutes les données scientifiques, solliciter les organismes scientifiques, le CNRS, etc. Comprenez-vous ?

Il y a deux choses : d'un côté, une vérité qui va s'imposer parce qu'on va vous dire : « *Voilà quel va être l'impact de la loi dans 5, 10, 15 ou 20 ans* » et de l'autre, il y aura un débat politique... mais, sur quoi portera-t-il ? Tout ce qui est dans l'étude d'impact relève du débat politique. Quel est l'impact d'une loi ? Quelles sont ses conséquences ? C'est de la politique.

Si vous êtes pour la loi, eh bien vous allez défendre cela, vous allez dire que c'est une loi nécessaire ; si votre conviction est que ce n'est pas une loi nécessaire, vous allez le dire. J'arrête, mais je pourrais beaucoup développer.

M. Cabrespines. Merci, Monsieur Sueur ; nous connaissons votre position.

M. Sueur. Vous avez du mérite !

M. Cabrespines. Nous vous avons rencontré et avons discuté avec vous là-dessus donc je vais laisser intervenir les uns et les autres et je poserai une question à M. Combrade.

M. Bachaire. Je ne partage qu'en partie l'enthousiasme de mon collègue. On peut tout faire dire à la politique.

Je prends un exemple actuel qui montre à quel point l'étude d'impact est importante, qu'elle soit partielle ou pas dans une partie de sa description. Nous travaillons sur le texte de loi de bioéthique, texte extrêmement important qui fait l'objet d'un processus très long en matière d'étude d'impact.

Si nous n'avions pas, en tant que députés, un minimum d'informations factuelles sur ces sujets, nous pourrions prendre des positions politiques qui nous conduisent à des erreurs historiques extrêmement importantes.

Sur cet exemple-là, les opposants à la PMA, pour prendre un raccourci très rapide, voudraient vous faire croire que, tout d'un coup, des millions et des millions de femmes vont se mettre ensemble, aller demander un don de gamètes pour faire des enfants et donc, que l'on va être envahi...

L'étude d'impact dit très clairement que 3 % d'enfants naissent à travers la PMA et que seulement 4 % font appel à un tiers donneur. Si on ne peut pas relativiser avec des chiffres précis, on peut faire des contresens politiques.

M. Combrade. Un élément très simple pour répondre à M. le sénateur.

Il ne faut pas se méprendre sur ce qu'est l'étude d'impact. Monsieur le sénateur, l'étude d'impact ne prétend pas être la vérité objective ; l'étude d'impact, c'est un document qui est à l'interaction, qui est un pont entre l'expertise et le choix politique, ce n'est pas une pure expertise.

Le gouvernement va expliquer dans l'étude d'impact - et c'est soumis à la contradiction - ce qu'il a décidé de faire au regard des informations dont il disposait et dont il veut rendre compte. C'est donc expliquer ce qu'il a décidé en s'appuyant sur des faits, comme vous l'avez dit, monsieur le député, mais ce n'est pas une vérité objective et personne ne prend ces études d'impact pour cela.

M. Cabrespines. Merci beaucoup.

M. Cabourdin. Je vais prendre un très grand risque, pour un magistrat des comptes, de m'exprimer à l'oral à titre individuel alors que la Cour des comptes ne communique que par écrit. C'est vraiment à titre purement personnel, mais je pense qu'on le retrouve dans nos écrits : l'étude d'impact n'a aucunement mission ou vocation à imposer quoi que ce soit. Le terme à retenir, que j'avais cité lorsque vous m'aviez auditionné, est : elle est destinée à éclairer, certainement pas à imposer.

D'ailleurs, dans sa construction, les différentes options que toutes les études d'impact devraient comporter ont bien pour vocation d'éclairer et certainement pas - je suis certainement naïf, messieurs les politiques - à imposer un point de vue.

M. Cabrespines. Merci. Je continue ma série de questions.

Monsieur Combrade, pouvez-vous nous dire en quelques mots ce que signifie la notion de légistique ? Car on a beaucoup entendu parler de « légistique » quand on a travaillé sur cette étude.

M. Combrade. Quelques mots sur la légistique. Je ne sais pas si vous en avez déjà entendu parler. La légistique est une discipline qui vise à faire de bonnes lois. Vous voyez comme on en a besoin aujourd'hui !

Cela ne date pas d'hier. Sous la République romaine, on réfléchissait à la façon de faire de bonnes lois, mais c'est à partir du XVIII^e siècle à peu près que l'on a commencé à réfléchir à des modalités concrètes, à des méthodes qui permettraient de faire des lois considérées comme étant de qualité.

L'étude d'impact est sans aucun doute l'un des moyens qui doivent permettre de fabriquer de bonnes lois. Pendant très longtemps, on n'a pas raisonné à partir des études d'impact parce que, très simplement, on imaginait que le régime parlementaire en lui-même devait permettre de parvenir aux meilleures solutions en les rédigeant de la meilleure manière. On s'est rendu compte que ce n'était pas suffisant - l'inflation législative l'a montré et le montre encore - et l'étude d'impact va consister à réfléchir à l'efficacité des lois. C'est ce que l'on appelle un instrument de légistique matérielle.

Il y a la légistique formelle qui réfléchit à la formulation des lois, à leur qualité rédactionnelle et la légistique matérielle va s'intéresser à la façon de faire des lois dont les effets seront optimaux. Autrement dit, au regard des intentions du gouvernement - et qui peuvent être soumises à la contradiction - quel est le meilleur moyen pour parvenir à ces intentions ? Le moyen le plus efficace, le plus efficient ?

L'étude d'impact doit permettre de rendre compte de cela.

Voilà ce qu'est la légistique.

M. Cabrespines. Merci beaucoup. Du coup, je vais poser la question à Mme Armaignac : si la légistique désigne ce qui est relatif à l'art de faire des textes de loi et de les rédiger, quel est le rôle du contrôle général et financier en matière d'élaboration des études d'impact accompagnant les projets de loi réglementaires et législatifs ?

Mme Armaignac. Dans les meilleures prestations, il y a toujours un chef d'orchestre et le secrétariat général du gouvernement constitue un peu la tour de contrôle de la qualité des lois puisque la légistique, c'est vérifier la qualité des textes.

Vous avez très bien décrit tout l'historique juridique, et le carcan de règles qui, d'une certaine manière, enserre un peu notre activité, tend à veiller à ce qu'un texte, lorsque le secrétariat général du Gouvernement le transmet au Conseil d'État, soit d'une qualité parfaite et qu'ensuite, il puisse être publié au Journal officiel.

L'étude d'impact est une étape dans la qualité des textes.

Pour vous donner les choses un peu concrètement et vous raconter comment cela se fait, en général, c'est un échange souvent téléphonique avec les ministères, qui nous expliquent ce qu'ils ont mis dans l'étude d'impact ; donc, on leur pose une première question qui a l'air toute bête, mais dont on a vu qu'elle était un vrai sujet : « *Avez-vous veillé à ce qu'il n'y ait pas de sur transposition par rapport aux règles européennes ?* ». Parfois, on a un petit silence au bout du fil !

Ensuite, on demande : « *Avez-vous bien consulté ?* ». C'est important. En particulier lorsque les textes ont un impact sur les collectivités territoriales, il faut absolument qu'au moins un mois avant, il ait été vu par le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), qui ne se gêne pas pour retoquer certaines études d'impact. Elles repassent deux, voire trois fois devant le CNEN. D'ailleurs, ce n'est pas la seule consultation, il y a tout un ensemble de corps, notamment économiques, qui sont consultés.

Troisième question, plus juridique, mais importante : « *Avez-vous veillé à la proportionnalité entre le texte que vous prenez et les résultats ? Est-ce vraiment raisonnable ? Est-ce qu'on n'a pas pris un marteau pour écraser une mouche ?* ».

Dernier point : « *Avez-vous bien justifié vos calculs ? Avez-vous bien pris toute l'information disponible dans vos ministères pour nous expliquer que, sur trois ans, telle réglementation aura tel effet ?* ».

C'est important de vous donner la vie concrète des choses et ce qui se fait autour du secrétariat général du gouvernement.

Un point important à avoir en tête dans le débat démocratique : la fiche d'impact, lorsqu'elle est rédigée, finalisée et validée par le secrétariat général du gouvernement, est publiée sur *Extraqual*, c'est-à-dire que chaque citoyen qui voit ces fiches d'impact peut très bien écrire au secrétariat général du Gouvernement en disant : « *Je trouve que ces calculs n'ont pas été bien faits, que cet aspect n'a pas été bien vu* ».

C'est arrivé, sur des textes pas toujours des plus faciles, que l'on ait des démarches citoyennes et des réponses à apporter, avec l'appui du ministère, bien évidemment, qui disait ce qu'il en était.

Le rôle plus particulier de ma mission, puisque nous travaillons par convention avec les équipes du secrétariat général du gouvernement, c'est peut-être d'apporter une culture économique parce que nous sommes des gens de Bercy, Bercy n'ayant pas que des fonctions répressives, mais ayant aussi des fonctions de dynamisation de l'économie ; donc, nous avons tous, dans le cours de notre carrière, eu des contacts avec des entreprises ou avec des collectivités locales et c'est vrai que, pour nous peut-être plus que pour d'autres fonctionnaires et plus que des juristes, nous avons toujours le petit réflexe : « *Combien cela coûte ?* ».

M. Cabrespines. Merci beaucoup. J'en profite pour dire qu'au travers du travail que nous avons mené, nous avons constaté qu'il y avait des outils de consultation, mais qu'ils étaient peu utilisés et vous avez parlé d'*Extraqual* tout à l'heure ; idem sur le site de l'Assemblée nationale : les études d'impact sont diffusées et on peut donner un avis. Quand nous sommes allés voir, il y avait peu d'avis dessus.

Je ne sais pas s'il y a nécessité de faire de la publicité, mais l'expression du citoyen est un des aspects qui manquent actuellement.

Monsieur Combrade, au regard de votre connaissance, quel est l'impact des études d'impact dans la fabrication de la loi ?

M. Combrade. C'est un regard extérieur que je vous donne...

M. Cabrespines. C'est pour cela qu'on vous le demande !

M. Combrade. Tout à fait ! J'ai rédigé une thèse en droit public sur cette question et cela ne vous étonnera pas si je vous donne comme conclusion que j'ai abouti à un point de vue nuancé sur la question. Je vais quand même préciser mon propos.

Les études d'impact adoptées en 2009 ne constituent pas l'an 1 du mieux légiférer, c'est-à-dire un nouveau monde total où l'on réfléchit aux conséquences de nos actions. On a laissé derrière nous le manichéisme et on est pragmatique, on réfléchit à combien cela coûte... On n'en est pas là.

Simplement, l'étude d'impact a influé *a minima* sur les pratiques politiques et je voudrais vous en donner quelques exemples.

Au niveau gouvernemental, certes, comme cela a été souligné dans le rapport du Conseil économique, social et environnemental, l'étude d'impact n'a pas révolutionné la préparation des projets de loi. Les projets de loi ne sont pas précédés d'une étude d'impact ; bien souvent, elle ne fait qu'accompagner un projet dont les grands axes ont déjà été arrêtés.

Néanmoins, l'étude d'impact n'est pas inutile. L'étude d'impact, par son contenu, oblige le Gouvernement à s'efforcer de montrer à la représentation nationale et aux citoyens qu'il a un minimum réfléchi à ce qu'il a fait.

Il ne peut pas arriver avec des projets de loi complètement irrationnels devant l'Assemblée. C'est une garantie contre l'oubli de certaines réflexions ; donc, rien que sur cet aspect, ce n'est pas totalement inutile.

J'ajouterai que, selon les propos de certains ministres, surtout sous l'ancienne majorité, dans certains cas, l'étude d'impact a permis d'alimenter des arbitrages interministériels. En d'autres termes, vous avez un désaccord entre ministères, l'étude d'impact apporte un certain nombre de faits et le ministre - parfois le Premier ministre - va arbitrer à partir de l'étude d'impact.

L'étude d'impact peut donc servir à rationaliser le travail gouvernemental *a minima* et peut-être plus demain.

Second élément plus rapide : l'étude d'impact doit servir les assemblées, c'est-à-dire l'Assemblée nationale et le Sénat. C'est un élément d'information pour légiférer en meilleure connaissance de cause.

Bien sûr, les études d'impact ne sont pas toutes de très grande qualité. Néanmoins, le Conseil d'État, lorsqu'il est saisi pour avis sur tous les projets de loi, peut demander au gouvernement de compléter les études d'impact. Ces capacités d'expertise sont limitées. Néanmoins, vous devez me croire sur parole sur ce point, les études d'impact de très mauvaise qualité ont été relativement rares depuis 2009.

Vous avez donc un document qui vous permet de légiférer en meilleure connaissance de cause et qui, surtout, est susceptible de renforcer les moyens de contrôle des assemblées.

Aujourd'hui, l'Assemblée nationale et le Sénat ont une fonction législative mais, à mon avis, ils peuvent vraiment s'épanouir dans la fonction de contrôle et l'étude d'impact leur fournit un référentiel pour mettre le gouvernement face à ses engagements et confronter les effets produits par la loi aux effets qui étaient attendus par le gouvernement.

C'est un dispositif dont les parlementaires doivent impérativement se saisir.

M. Cabrespines. Je vais interroger M. Cabourdin pour compléter l'intervention de M. Combrade. Vous avez mené un référé sur les études d'impact législatives dans les ministères sociaux : quels sont les principaux enseignements que vous tirez du référé de la Cour des comptes relatif aux études d'impact législatives dans les ministères sociaux ?

M. Cabourdin. Ce rapport était ciblé sur quatre dispositifs et non pas sur l'ensemble des ministères sociaux. Nous l'avons réalisé avec un collègue et avec Bertrand-Léo Combrade ; il portait sur un enjeu de 12 milliards d'euros. Autant j'approuve ce que vient de dire Bertrand-Léo Combrade, en revanche sur le plan financier nous avons trouvé très peu de choses sur ces dispositifs.

Certains sont montés jusqu'à plus de 4 milliards et ont été abandonnés sans que l'on sache quels avaient été les effets ; d'où la nécessité, du moins en termes économiques - en termes éthiques c'est plus compliqué - de le faire. Or, ici, les quatre études d'impact que nous avons décortiquées étaient globalement peu éclairantes.

Elles ne sont pas non plus actualisées au cours du processus. Il y a des questions de délais mais aussi des questions juridiques : on ne peut pas présenter des documents différents aux deux assemblées. Pour autant la Cour a recommandé une fois que la loi est votée - on sait sur quelle base on part - d'actualiser l'étude d'impact de façon à la traduire dans les textes réglementaires et surtout dans les projets de loi de finances, sinon on indique des sommes qui ne se vérifient pas - cela arrive - mais surtout que l'on sait ne pas être justes.

La capacité d'expertise en amont, au niveau des ministères, existe. Ce sont toutes les directions statistiques et économiques des ministères. Madame Armaignac en a parlé pour le ministère des Finances mais il y en a quasiment dans chaque ministère. Or, dans le ministère que nous avons étudié, les deux directions ont sur la période de 2012 à 2016 perdu 16 % de leurs effectifs et 23 % de leur budget. Dans les ministères sociaux vous savez tous quelle est leur masse financière et quel impact économique ils peuvent avoir.

La Cour a considéré que la capacité d'expertise avait été minorée dans ces ministères sociaux.

Enfin, sur les évaluations, le processus décisionnel pour toutes les raisons qui ont été expliquées par M. Le Nocher n'est pas forcément la première clé d'entrée.

Nous avons considéré qu'il y avait un manque de responsabilisation des auteurs des études d'impact, voire, pourquoi pas, faire comme au Royaume-Uni où le ministre qui présente la loi signe l'étude d'impact. C'est une formalité mais une formalité substantielle.

M. Cabrespines. Je vais interroger les deux parlementaires au regard de ce qui vient de se dire sur les études d'impact et leur mise en place. Selon vous, les études d'impact sont-elles suffisamment éclairantes pour les travaux parlementaires, sur les intentions du gouvernement ?

M. Sueur. J'ai pour ma part lu des dizaines d'études d'impact. Chaque fois qu'il y a un projet de loi qui arrive je me fais un devoir de lire les études d'impact.

Je ne sais pas si quelqu'un ici a lu 30 ou 40 études d'impact, mais il faut vraiment du mérite, de l'abnégation pour lire quelque chose d'aussi ennuyeux, soporifique ! Je vous assure, faites-en l'expérience. C'est public. Alors qu'il y a tant de bonne littérature dans la littérature française et universelle. Pourquoi cet ennui profond qui se dégage de la lecture de ces textes ?

La raison est très simple. Certains ont dit qu'il faudrait faire l'étude d'impact avant le projet de loi. C'est très difficile d'étudier l'impact d'un objet qui n'existe pas. On le fait donc après. Mais comment cela se passe dans les ministères ? Je fais des interviews car je connais pas mal de monde à force d'avoir été député, sénateur, etc.

D'abord il y a les arbitrages de toute sorte, de Matignon. Le ministre écrit le projet de loi. Une fois qu'il est écrit, ce n'est pas avant ni pendant, c'est après : il dit aux fonctionnaires de son cabinet et de son ministère : merci de faire une étude d'impact. Ils mettent donc dans ce papier les arguments, les éléments qui militent pour le projet de loi. Ils ne vont pas faire un texte en disant : « *Ce projet de loi présente des déficiences. Il y a des choses qui ne vont pas, qu'il faudrait revoir* ». Ce n'est pas leur travail.

Ils se donnent beaucoup de mal. Cet ennui, cette difficulté à justifier un papier que l'on ne peut pas changer, vous le trouvez quand vous le lisez. Au Sénat, avec Franck Montaugé, mon collègue, nous avons fait une proposition puisque tout le monde veut des études d'impact. Ce qu'a dit Didier Bachaire est très bien ; la loi bioéthique a besoin d'expertise. Je milite pour que le parlement dispose des moyens d'expertise, commande des études, fasse appel aux organismes scientifiques sur tous les sujets, dont le sujet des projets de loi.

Dans la proposition de loi qui a été adoptée par le Sénat - cela nous a donné du mal mais on y est arrivé - nous avons écrit que l'étude d'impact n'est en aucun cas faite par le gouvernement. C'est l'un des points sur lequel je ne suis pas d'accord avec votre étude : vous dites qu'il faut que ce soit les pouvoirs publics, le gouvernement ; non !

Lorsque le projet de loi est là il faudrait demander à des scientifiques, des experts dans le domaine de faire, en toute indépendance, un texte qui serait envoyé au parlement en même temps que le projet de loi. Cela deviendrait intéressant. Ceux qui vont faire l'étude d'impact seront totalement en dehors.

Si j'ai 40 pages pour dire que ce qu'a fait le ministre est valable, cela ne sert à rien. D'autant que le ministre peut faire un exposé des motifs.

Ce qu'a dit Mme Armaignac est très intéressant : nous avons mis en place un Conseil national des normes composé essentiellement d'élus locaux ; quand l'excellente fédération de basket dit qu'il faut changer les panneaux d'affichage, elle ne se rend pas compte que cela devient une dépense obligatoire coûteuse pour toutes les communes qui veulent un stade homologué pour faire des compétitions.

On réunit les maires et, vu l'état des finances, ils vous diront que c'est une très bonne idée mais que ce n'est vraiment pas la priorité. Cela peut attendre. Ce n'est pas nécessaire.

Je citais tout à l'heure un exemple très simple : les grandes régions ont été faites. On aurait pu faire une étude d'impact.

Si vous mettez le Cantal dans la même région que la Haute-Savoie, allez-vous payer des personnes pour faire une étude d'impact ? Je suis un politique, je considère que cela va créer des bureaucraties entre des territoires qui n'ont pas grand-chose à voir, sauf qu'ils sont dans la République française. Autrement dit je suis pour le primat du politique, des choix politiques, avec tous les moyens d'expertise indépendants qui sont nécessaires.

Si l'on dit que l'étude d'impact c'est de l'expertise indépendante sur un texte, c'est utile.

M. Bachaire. Nous sommes d'accord sur le fond mais je ne voudrais pas que l'on donne l'impression que l'on décide comme cela et que l'on n'a pas de moyens. Je suis partisan de la nécessité de cette étude d'impact car elle nous donne la volonté du gouvernement. Est-il conservateur dans son approche ? Sur quels chiffres s'est-il basé ? Sur quelle étude de population ? Sur quels territoires a-t-il été voir ?

Ceci est uniquement un point de départ de notre travail. Il y a ensuite le travail d'analyse des commissions, etc.

Je voudrais aussi que tout le monde ait bien en tête que notre travail ne s'appuie pas uniquement sur l'étude d'impact, sur la proposition du texte. À l'Assemblée nationale il y a des offices et je pense à l'Office des sciences dont je suis vice-président. Cet organisme est partagé avec le Sénat. C'est original. Le fait de partager une instance nous donne beaucoup plus de richesse. Sur tous les sujets scientifiques et technologiques il y a un office qui, en permanence, en dehors de toute contrainte légale, travaille.

Par exemple, vous avez parlé d'expérimenter, je suis un grand fanatique : je pousse actuellement pour que l'on fasse une loi d'expérimentation faciale. Cela vient d'un rapport que nous avons réalisé au mois de juillet avec l'office des sciences et technologies où en quatre mois vous avez une synthèse de 10 pages. On est capable d'interroger les meilleurs scientifiques français sur des sujets de pointe. Par exemple, à l'Assemblée nationale, je suis président du groupe d'études des industries de la défense et nous auditionnons en permanence des personnes pour alimenter une loi de programmation militaire.

L'étude d'impact n'est pas une finalité. Je me souviens d'un temps qui n'est pas si vieux que cela où sur les grands projets de transformation de l'Assemblée nationale - François de Rugy était Président - nous avons mené un certain nombre de groupes de travail pour transformer l'Assemblée.

Une des conclusions évidentes d'un des groupes de travail était de dire que nous avons besoin d'une agence indépendante, qui aide les députés à pouvoir poser des questions.

Prenez le sujet de l'emploi, du chômage ; suivant le ministère où vous posez la question, et suivant son tropisme vous n'aurez pas le même chiffre en réponse. Pourtant je pense qu'il y a exactement le même nombre de chômeurs, suivant les territoires.

Lorsque vous voulez avoir une idée sur comment mettre en place une mesure d'accompagnement de tel type de demandeurs d'emploi, sur la lutte contre les discriminations, si vous posez la question au ministère du travail ou à la politique de la ville, bon an mal an à 200 près on aura la même réponse mais sans la finesse de ce que l'on a voulu faire.

Avec une agence indépendante qui travaille avec l'Assemblée nationale, on pourra lui dire le contexte dans lequel nous voulons travailler et de quels chiffres nous avons besoin.

C'est quelque chose qui n'existe pas et qui serait nécessaire pour l'Assemblée nationale.

M. Cabrespines. On voit bien le regard que vous portez en tant que parlementaires sur l'importance des études d'impact et la manière dont elles sont faites.

Monsieur Cabourdin, lorsque vous avez fait votre référé, il vous a été répondu que les exigences prévues par la loi organique du 15 avril 2009 pour produire une étude d'impact éclairante ont été respectées. Qu'en pensez-vous ? Je le dis pour les conseillers : lorsque vous avez fait votre référé, le Premier ministre vous a répondu cela.

Il me semble, en tant que rapporteur, que l'on était plus sur la forme que sur le fond.

M. Cabourdin. Formellement toutes les exigences ont été respectées. J'en veux pour preuve que les études d'impact que nous avons étudiées n'ont pas été censurées par les différentes instances de contrôle. Le formalisme a été respecté.

Encore une fois, tout dépend des projets de loi que vous étudiez. Pour ceux sur lesquels nous étions, qui concernaient notamment l'emploi et la formation, l'article 8 de la loi 2009 est très précis. Il demande « *d'exposer avec précision l'évaluation des conséquences économiques et financières notamment* ». Nous avons écrit que ce n'était pas fait. Pour autant, *a priori* ce n'est pas un motif de censure car formellement l'étude d'impact a été réalisée.

Tout comme dans votre étude il y a des recommandations ; la Cour des comptes a publié quatre orientations et quatre recommandations.

Nous verrons dans le suivi des recommandations qui sera publié avec le rapport annuel de 2020 si elles ont été mises en œuvre puisque nous laissons au gouvernement un temps pour les mettre en œuvre. Nous ne nous intéressons pas par définition aux assemblées.

M. Cabrespines. Une question pour Mme Armaignac. Au cours des entretiens, nous avons vu que l'étude d'impact pouvait être le démarrage d'une évaluation. C'est ce que dit aussi tout le travail que nous avons mené sur les études d'impact, la question de l'évaluation est abordée.

Dès lors, comment diffuser la culture de l'évaluation préalable auprès des ministères porteurs d'un projet de texte normatif ?

Mme Armaignac. Merci de me poser cette question qui, en fait, est ma marotte - je vous l'avais dit - ce d'autant que, vous le rappeliez tous, l'évaluation qui est faite *ex ante* peut permettre de caler l'évaluation qui sera faite quelques années après. On a donc ainsi des éléments objectifs pour voir quelle a été l'évolution de la politique publique.

Sur cette culture de l'évaluation, *France Stratégie* a fait un rapport, il y a un an ou deux, qui montrait qu'en termes de productions académiques et universitaires, la France était un peu en retard - ce n'est qu'à la fin des années 90/début des années 2000 que l'on s'y est mis - mais nous sommes en train de rattraper les productions universitaires des grands pays de l'OCDE, notamment les États-Unis, mais aussi le Canada, le Royaume-Uni et l'Allemagne.

Il y a donc une communauté universitaire très vivante sur ces sujets, qui est bien fédérée depuis un an ou deux par *France Stratégie* qui organise à la fois des colloques conjoints avec tout l'univers universitaire de l'évaluation et puis les diffuse - il y a donc un élément, je crois, très positif - plus ce que les universités mettent en place à travers les Moocs. Pour ceux qui sont amateurs, il y a des Moocs d'évaluation de politiques publiques. J'ai déjà fait la promotion du site *Extraqual* ; ce n'est peut-être pas le Mooc le plus moderne et le plus amusant que l'on puisse trouver sur Internet...

Enfin, dernier point, il y a des modalités classiques et académiques de diffusion de la culture qui sont des formations. Nous mettons en œuvre depuis quatre ou cinq ans maintenant avec le SGG des formations interministérielles à l'institut du ministère des Finances - l'IGPDE - et avons même pris l'initiative, il y a deux ans, d'introduire un petit module d'évaluation préalable dans la formation des jeunes énarques. Dans l'univers et dans l'ensemble d'apprentissages qu'ils font de la légistique, l'évaluation d'impacts est devenu un module obligatoire.

M. Cabrespines. Nous avons vu que nos deux parlementaires avaient des propositions sur l'éventualité d'intervention d'un organisme extérieur sur les études d'impact - Monsieur Bachaire en particulier nous en parlait.

Monsieur Combrade, êtes-vous favorable à l'externalisation de l'élaboration des études d'impact et des exposés des motifs auprès de cabinet d'avocats ou de conseillers juridiques ? Je fais référence à quelque chose que nous avons vu lors de notre travail.

M. Combrade. Oui. Finalement, cette question fait un peu écho à la proposition faite ici par le sénateur Sueur et qui, *a priori*, paraît très élégante, qui serait de dire : le gouvernement fait de la politique, on a besoin d'expertises indépendantes, il faut externaliser l'étude d'impact. Le gouvernement fait des choix politiques et des experts politiques vont évaluer.

Cela paraît tout à fait attrayant, mais selon moi, c'est une mauvaise idée, car c'est dissocier de façon totalement artificielle deux moments dans la prise de décision qui sont totalement imbriqués : la réflexion politique sur le contenu d'une réforme et la réflexion scientifique sur les effets de celle-ci.

L'avant-projet évolue, se modifie, l'étude d'impact s'adapte à ce projet de loi ; il y a une coconstruction entre ces deux documents. Si vous dissociez les deux, à mon avis, cela va fonctionner plus mal. Il faut laisser au gouvernement ses capacités d'expertise et les soumettre, bien entendu, à la contradiction d'offices parlementaires ou d'organismes indépendants.

Après avoir fait ce plaidoyer pour la protection des moyens du gouvernement, je réponds plus exactement à votre question. Il y a quelques mois, le gouvernement actuel, lors de la préparation du projet de loi Mobilité, a justement décidé d'externaliser la réalisation de l'étude d'impact mais aussi de l'exposé des motifs du projet de loi. Au début, cela n'a pas fait grand bruit. Le Conseil d'État a été saisi du projet de loi, n'a fait strictement aucune remarque sur les conditions d'élaboration de ces documents, peut-être parce qu'il n'était pas au courant, mystère. Puis finalement, le *Canard enchaîné* s'est saisi de cette petite histoire, certains médias également, et la question a été vraiment posée de savoir si l'on peut imaginer le gouvernement confier à des organes indépendants - mais en réalité plus que cela, à des personnes privées, à des cabinets d'avocats - l'évaluation et la rédaction d'un exposé des motifs d'un projet de loi.

A priori, ce n'est pas complètement inconvenable de « faire faire ». Après tout, on connaît très bien les procédés de délégation de mission de service public au secteur privé ; parfois, le secteur privé fait mieux et moins cher - parfois. Mais, d'un point de vue juridique, cela me semble assez compliqué. Le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé sur la question, mais je vous parle en juriste et vous dis : selon le Conseil constitutionnel, il existe dans la Constitution de la Ve République, certaines compétences régaliennes qui ne peuvent pas faire l'objet d'une délégation. Ces compétences, ce sont les compétences souveraines : battre monnaie bien sûr ; exercer ses pouvoirs de police, mais aussi, selon moi, élaborer la loi.

Si vous externalisez la réflexion sur les incidences de la loi et également l'exposé des motifs politiques de la loi, que reste-t-il au gouvernement ? Selon moi - et je laisserai évidemment cette appréciation à la contradiction - cette loi court un grave risque d'inconstitutionnalité ; on ne peut pas externaliser l'ensemble de la préparation d'un projet de loi.

M. Cabrespines. Cette question est importante. Elle a été longuement débattue dans notre délégation. Je vais interroger M. Sueur et M. Bachaire et j'en profiterai pour vous poser deux autres questions.

La première. On l'a vu, ce sont les ministères qui font les études d'impact. En tant que parlementaires, de quels moyens disposez-vous pour pouvoir mener des contre-expertises par rapport au contenu de ces études ?

La seconde, qui concerne ce que nous avons indiqué à la fin et à ce que dit en particulier Mme Lienemann, qui a un avis assez précis là-dessus : faut-il étendre les études d'impact aux propositions de loi, aux amendements substantiels et au contenu des ordonnances ?

M. Bachaire. Sur ce qui vient d'être dit précédemment, je partage vraiment le point. Un exposé des motifs ou une étude d'impact qui vise à cadrer d'où est parti le gouvernement, c'est un choix politique qui doit être assumé et qui, de mon point de vue, ne peut pas être sous-traité à un moment donné. Pour qu'il soit éclairé, on ne va pas se raconter de carabistouilles, évidemment qu'un ministère commande une étude pour s'éclairer. Mais, il ne va certainement pas aller externaliser la rédaction des motifs ; cela me semblerait tout à fait surréaliste et, en plus, donnerait une image de la politique qui la viderait totalement de son sens.

A-t-on les moyens ? Je reviens à ce que je disais tout à l'heure. À travers un certain nombre d'offices parlementaires, de groupes d'études qui sont des groupes officiels avec l'aide de fonctionnaires de l'Assemblée, voire de groupes de travail, puisque l'on a aussi énormément de groupes de travail, sur des thèmes tout à fait transverses, bien sûr que nous avons les moyens.

À l'Assemblée, nous sommes un peu prisonniers des commissions qui sont dans la Constitution, pour arriver parfois à faire évoluer les choses de manière un peu différente lorsque vous mélangez un certain nombre de sujets dans une seule commission.

Heureusement, on a la possibilité de faire des commissions spéciales. Lorsque l'on a besoin d'aller chercher plus de richesse ou de transversalité, on a les moyens d'en créer une ; on l'a fait pour la loi Pacte qui traite de la transformation et de la croissance des entreprises et on vient de le faire sur les lois de bioéthique, justement parce que l'on était un peu dans le carcan des commissions.

Et - mais c'est un avis personnel - je pense que plus le temps va passer - si on ne réforme pas la manière de créer les fameuses huit commissions obligatoires - plus on sera dans des commissions spéciales, car ces commissions nous emprisonnent dans une manière de fonctionner un peu ancienne.

Je pense que l'on a les moyens mais, j'aimerais que l'on ait une agence à qui l'on puisse s'adresser ponctuellement quand de grands textes arrivent.

Faut-il étendre les études d'impact ? Si on avait une agence indépendante à l'Assemblée nationale pour une proposition de loi, naturellement on saisirait cette agence indépendante pour nous donner des éléments pour une étude d'impact. Mais comme elle n'existe pas, c'est un peu la poule et l'œuf.

Pour les propositions de loi, j'y serais favorable. Pour les ordonnances, également. Pour les amendements, on est vraiment sur le travail parlementaire.

Nous sommes en commission, on a fait énormément d'auditions et on se nourrit des gens que l'on rencontre dans notre circonscription : les entrepreneurs, les associations, etc. C'est vraiment le travail de fond du parlementaire, je ne pense donc pas qu'il a besoin d'être éclairé d'une étude d'impact pour des amendements. C'est plus la synthèse du travail qui a été fait en commission.

M. Cabrespines. Au cours des auditions, on a constaté que certains amendements - excusez-moi, j'utilise une expression un peu triviale - étaient téléguidés par le gouvernement, et que les parlementaires...

M. Bachaire. ...oui, mais vous parliez du folklore ! Si je peux me permettre, c'est comme si vous demandez : « *Dans les questions au gouvernement, certaines sont-elles téléguidées par le gouvernement ?* ». Chacun se fait son opinion, mais c'est de l'ordre du folklore.

Par contre, le travail de parlementaire, il se fait en commission, pas dans l'hémicycle. Dans l'hémicycle, on fait de la politique, on montre les grandes idées que l'on veut défendre. Je ne dis pas que ce n'est pas important - c'est extrêmement important - mais le travail de fond, sur le fait de décider de modifier une loi, de créer une nouvelle loi, de nouveaux droits pour les Françaises et les Français, se fait en commission. Je reprends l'exemple de la bioéthique. Nous avons réécrit complètement l'article 4 de la loi parce que, visiblement, le gouvernement avait regardé cet article sur la filiation - qui n'est pas vraiment de la bioéthique - « *un peu par-dessus la jambe* » ; on a donc pris ce temps de « *dealer* » des amendements contre d'autres, et abouti à une rédaction complète, nouvelle, par les parlementaires, de l'article 4.

C'est un travail, celui des parlementaires, c'est ce pour quoi on est élu.

M. Cabrespines. Et sur les ordonnances ?

M. Bachaire. Ce serait justifié qu'il y ait de l'étude d'impact aussi. Le problème, c'est que c'est souvent un peu vaste. Qui dit ordonnance dit rapidité ; n'y aurait-il pas une contradiction avec la nécessité d'avoir une étude d'impact ? Ce serait peut-être un peu plus long parce que les ordonnances sont vastes. C'est aussi à calibrer ; il faut voir comment on ferait. Mais, je trouve que ce n'est pas choquant de s'imaginer qu'il y ait une étude d'impact aussi dans le cadre des ordonnances, parce que ce n'est pas anodin dans notre vie parlementaire.

M. Cabrespines. Monsieur Sueur, sur ces trois questions ?

M. Sueur. J'ai déjà beaucoup répondu. Vous savez, ou bien on pense que l'étude d'impact est nécessaire, donc qu'il y ait un regard le plus scientifique possible sur les effets prévisibles d'une loi... Je dis bien « prévisibles », parce que la prospective c'est difficile. Personne ne sait exactement ce qui va se passer dans cinq ans, dans dix ans. Il y a des lois qui ne produisent pas du tout l'effet qui était attendu. Ce n'est pas quelque chose d'inéluctable.

Sur cette question-là, si on pense qu'il faut un regard expert, il faut - et je ne suis pas d'accord avec notre ami de l'université qui a parlé tout à l'heure - que ce regard extérieur vienne d'ailleurs. C'est tout. Mais demander au Gouvernement de faire une étude « *post-écriture* » de la loi pour nous dire que la loi a un bon impact, cela ne sert à rien ; c'est tout. Si vous demandez à des experts de regarder un texte et de nous dire ce qu'ils en pensent, là, c'est utile pour nous.

Faut-il étendre l'étude d'impact ? Comme je ne suis pas convaincu par ce dispositif... Vous comprenez, certains nous disent « *il y a les amendements* ». Oui, il y a des projets de loi dans lesquels vous pouvez mettre un amendement qui change tout. Mais, si vous demandez que l'on fasse une étude d'impact avant chaque amendement, on bloque tout, on bloque la machine. On est dans une société où l'expertise scientifique - par rapport aux questions de l'environnement, mais aussi aux questions sociales - est très nécessaire. L'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques est absolument nécessaire. Mais c'est très simple ; je crois qu'il faut sortir d'une ambiguïté dans laquelle on est depuis le début avec cette histoire d'étude d'impact.

Quant au gouvernement qui a eu cette idée folle de demander à un cabinet d'écrire l'exposé des motifs... Si vous êtes ministre, vous êtes capable d'écrire quinze pages ou quatre pages pour présenter un projet de loi !

Si vous n'êtes pas capable de le faire ou si vous ne voulez pas le faire ou si vous sous-traitez cela à une officine, il vaut mieux démissionner. C'est simple.

Y a-t-il une question à laquelle je n'ai pas répondu ?

M. Cabrespines. Vous avez répondu précisément et nous connaissons votre opinion.

M. Sueur. Ce n'est pas une opinion. C'est nourri par les faits. Si certains ne croient pas ce que je dis, je les invite à lire les études d'impact produites par le gouvernement sur les différents textes. Il faut les lire pour comprendre. C'est un artefact. Vous comprenez ? L'artefact, en sciences sociales et humaines, c'est le fait de mettre dans la machine ce que l'on veut trouver. Demandez à des gens de dire que votre loi a un bon impact et ils le font. Après, vous dites que c'est formidable. Mais ce n'est pas utile au sens plein du terme. Je préfère tenir un discours qui va émaner d'un organisme expert et qui ne sera pas « *béni-oui-oui* » devant le texte. Je crois que c'est facile à comprendre.

M. Cabrespines. Merci beaucoup. Nous arrivons au terme de notre débat. Avant d'arrêter cette table ronde, je voudrais que vous puissiez partager avec nous des exemples de bonne pratique que vous connaîtriez à l'étranger.

M. Cabourdin. Une bonne pratique me vient à l'esprit, celle que vous citez dans votre étude et que nous avons mentionnée dans notre rapport, à savoir l'exemple du Royaume-Uni ou de l'Union Européenne, qui ont un organe indépendant du gouvernement, lequel valide l'étude d'impact. Il la valide avec un avis, lequel est joint au projet de loi.

À mon avis, c'est un point qui pourrait trouver un juste milieu par rapport aux débats qui viennent d'avoir lieu. J'insiste sur deux points. D'abord, il faut de l'expertise. À titre personnel, il existe des experts parmi les agents publics ; on n'est pas forcément obligé d'aller les chercher ailleurs. Ensuite, il faut une indépendance afin de pouvoir éclairer de manière indépendante les parlementaires qui prendront la décision.

M. Sueur. Je continuerai dans la même optique que M. Cabourdin. La Grande Bretagne a fait une loi pour créer un référendum sur le *Brexit*. Je pense qu'ils ont fait une étude d'impact. Vous devriez la lire et voir l'utilité et la pertinence de l'étude d'impact eu égard à ce qui se passe sur ce sujet depuis quelques mois.

Mme Armaignac. En France, on a un peu l'habitude de s'auto-flageller. L'année dernière, le rapport de l'OCDE sur nos pratiques administratives - rapport de meilleure régulation- stipulait que la France faisait très bien. Je n'en dirai pas davantage. C'est pour dire qu'il n'y a pas d'exemple idéal, en réalité.

M. Cabrespines. J'imagine que c'est adapté à chacun des pays, en fonction des législations, des modes de fonctionnement des assemblées.

M. Baichère. On pourrait parler du Canada et du Québec que je connais bien, mais ce serait trop long.

Une bonne pratique serait déjà de mettre en place les recommandations que vous produisez. Énormément d'organismes ont cette capacité à réfléchir et produisent de la matière. On a beaucoup parlé des études d'impact, cela fait partie de vos recommandations, mais on n'a pas été jusqu'au bout.

L'étude d'impact sera meilleure si on règle la sortie, et peut-être une agence indépendante pourra-t-elle œuvrer. Il faut régler la sortie et mesurer l'impact de la loi au bout de deux ans, compte tenu des critères figurant dans l'étude d'impact, voire de ce qui a été dit pendant la discussion par les sénateurs et parlementaires.

Pourquoi le CESE ne se saisirait-il pas de l'évaluation automatique de la loi ? C'est la représentation civile qui est ici. Ceux qui représentent ceux qui sont concernés par la loi sont dans cette chambre. Cela ne me paraît pas très compliqué. On parle beaucoup de savoir s'il y aura une réforme constitutionnelle, etc. Appliquons tout simplement ce que vous proposez. Au bout de deux ans, mettons en place l'évaluation automatique par le CESE.

M. Cabrespines. Merci de votre proposition. Nous la diffuserons autant que nous le pourrons.

M. Combrade. Effectivement, je me disais que l'on n'avait pas suffisamment évoqué la place du CESE dans l'étude d'impact de demain. J'irai dans la continuité de M. le député en disant que l'étude d'impact comporte deux dimensions : l'aspect rationnel d'une part - au regard des informations que possède le gouvernement, voilà ce que nous voudrions faire - l'aspect politique d'autre part, à savoir les consultations, si on considère que c'est politique.

Le CESE y a toute sa part. À mon avis, vous devez communiquer sur les expérimentations que vous menez, *via* les tirages au sort notamment, afin de poser une empreinte sur ces consultations dans l'étude d'impact, c'est-à-dire des réactions par rapport à une première mouture de l'étude d'impact et du projet de loi. Tout cela doit nourrir la réflexion des députés et sénateurs qui auront à leur disposition les moyens de contredire ou discuter le document fourni.

M. Cabrespines. Merci à tous de vos interventions qui nous éclairent et complètent le travail que nous avons mené en délégation. Je dois vous dire que je suis un rapporteur heureux.

Espérons que la troisième assemblée constitutionnelle que nous sommes pourra continuer à mener des travaux comme celui-ci, afin de tracer des pistes d'avenir. Ce n'est pas tout à fait acquis. Je rends la parole à notre présidente qui va conclure.

(Applaudissements)

Mme Nathan. Merci à tous nos intervenants. Il me revient la tâche de clore cette assemblée plénière. La séance est levée.

La séance est levée à 16 heures 50.

Prochaine séance, mardi 8 octobre 2019, à 14 heures 30