

LES ÉTUDES D'IMPACT : UNE RÉVISION MANQUÉE ?

Anne-Sophie Denolle

Presses Universitaires de France | « [Revue française de droit constitutionnel](#) »

2011/3 n° 87 | pages 499 à 514

ISSN 1151-2385

ISBN 9782130582427

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2011-3-page-499.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

© Presses Universitaires de France. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Le 21 juillet 2008, dans un discours relatif au projet de loi de modernisation des institutions¹, le Premier ministre s'adressait au Parlement en ces termes :

« Après plusieurs semaines de débat, l'heure du choix approche, et chacun, en conscience, va devoir répondre à des questions simples. Souhaitez-vous la maîtrise de la moitié de l'ordre du jour de vos assemblées ? Voulez-vous augmenter le nombre de vos commissions permanentes ? Jugez-vous utile d'autoriser la prolongation des interventions militaires au-delà de quatre mois ? Voulez-vous débattre en séance publique sur la base du texte issu de vos commissions ? Estimez-vous raisonnable d'encadrer l'usage du 49.3 ? Voulez-vous être associés au pouvoir de nomination de l'exécutif ? Souhaitez-vous disposer de la possibilité d'adopter des résolutions ? Voulez-vous activement contribuer à la qualité de la loi à travers les études d'impact, des délais minima d'examen et l'encadrement de la procédure d'urgence ? Voulez-vous affirmer vos fonctions de contrôle et d'évaluation des politiques publiques ? Voulez-vous élargir les droits de l'opposition en lui ouvrant une part de l'ordre du jour, et en vous saisissant des propositions concrètes du président Accoyer ? »².

Le projet de révision constitutionnelle ainsi présenté apparaît très ambitieux. Parmi toutes ces questions posées sous une forme purement rhétorique, une seule retiendra notre attention, celle relative aux études d'impact. Ces dernières sont présentées dans le discours du Premier ministre comme participant indubitablement à améliorer la qualité de la loi. L'exposé à venir nous invite cependant à être plus prudents et plus nuancés.

Anne-Sophie Denolle, doctorante en droit public à l'Université de Caen Basse-Normandie.

1. Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, n° 820, déposé le 23 avril 2008, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl0820.asp>.

2. Discours du Premier ministre au Congrès du Parlement à Versailles sur le projet de loi modernisation des institutions (2^e partie), 21 juillet 2008 (<http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/discours-du-premier-ministre-au-congres-du-parlement-a-versailles-sur-le-projet-de->).

Que faut-il entendre par étude d'impact ? Pour faire simple, on peut la définir comme une étude visant à évaluer les conséquences d'un projet pour savoir s'il mérite d'être concrétisé. Cette évaluation a un double intérêt : permettre à l'initiateur du projet de l'améliorer, mais également permettre au décideur final de disposer de tous les éléments nécessaires pour se prononcer de manière éclairée.

En France, les études d'impact sont apparues dans les années soixante-dix et s'appliquaient alors exclusivement à la matière environnementale³. Elles devaient être réalisées à l'égard des projets d'aménagements ou d'ouvrages susceptibles d'avoir un impact notable sur le milieu naturel. Loin d'être parfaites dans leur version d'origine⁴, ces études d'impact ont été enrichies et améliorées par le droit communautaire⁵ et plus récemment par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010⁶. Elles sont aujourd'hui obligatoires pour les projets d'aménagements, de travaux ou d'ouvrages susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine⁷, leur champ d'application s'est ainsi élargi.

Durant les années soixante-dix, en même temps qu'apparaissaient en France les premières études d'impact environnemental, le gouvernement des États-Unis traitait également des questions d'étude d'impact et d'environnement, mais dans une toute autre perspective. Il s'agissait d'analyser les conséquences sur l'économie des projets de réglementation visant à protéger l'environnement. Cette analyse économique devait également être menée pour les projets intervenant dans le domaine de la protection des consommateurs, de la santé et de la sécurité des travailleurs⁸. L'étude d'impact, dans sa version initiale, avait cette même finalité économique au Canada⁹, au Royaume-Uni¹⁰ et au Danemark¹¹. Si ce critère économique est toujours présent dans la plupart des études d'impact, il n'est

3. Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, *JORF* du 13 juillet 1976, p. 4203 ; décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629, *JORF* du 13 octobre 1977, p. 4948.

4. Véronique Inserguet-Brisset, *Droit de l'environnement*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005, p. 84-91.

5. Voir notamment la directive 85/337/CEE du Conseil, 27 juin 1985.

6. Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (1), *JORF*, n° 160, 13 juillet 2010, p. 12905.

7. L'article L. 112-1 du Code de l'environnement prévoit qu'une étude d'impact est obligatoire pour tous « projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine ».

8. Philippe de Meneval, « Réglementer intelligemment, les analyses d'impact et la préparation des réglementations publiques aux États-Unis », *Document de travail de l'agence financière de Washington*, août 2004, p. 6.

9. Conseil d'État, « La sécurité juridique et la complexité du droit », *EDCE*, 2006, n° 57, p. 306 (ci-après rapport Conseil d'État 2006).

10. OCDE, « Document de référence : la réforme de la réglementation dans les pays de l'OCDE », 10 mars 2006, p. 13-14.

11. Bruno Lasserre, *Pour une meilleure qualité de la réglementation*, Paris, La documentation française, 2004, p. 47-48 (ci-après rapport Lasserre 2004).

en revanche plus affiché comme l'objectif premier. La fonction principale des études d'impact est désormais de nature juridique : améliorer la qualité de la norme¹². L'Organisation de coopération et de développement économiques préconisait en mars 1995 le recours aux études d'impact dans le but d'améliorer la qualité de la réglementation¹³.

La France n'a pas tardé à suivre cette recommandation dans une circulaire du 21 novembre 1995¹⁴, complétée par une circulaire du 26 janvier 1998¹⁵, en imposant une étude d'impact préalable aux projets de loi et principaux projets de décret, excluant ainsi les propositions de loi. Les études d'impact dépassent ici largement le cadre environnemental initial. La circulaire de 1995 précisait que l'étude d'impact « doit permettre au Parlement, comme au Gouvernement, de légiférer et réglementer à bon escient, en les éclairant, mieux qu'ils ne le sont actuellement, sur la portée et les incidences des projets qui leur sont soumis ». Mais ces deux circulaires ne furent que trop peu appliquées¹⁶. En 2003, deux circulaires¹⁷ d'application plus souple devaient permettre de renforcer la pratique des études d'impact¹⁸. Là encore, ce fut un relatif échec.

Parallèlement dans plusieurs États occidentaux, le recours aux études d'impact s'est généralisé. L'Union européenne les a même qualifiées d'outil du développement durable permettant d'évaluer les impacts économiques, environnementaux et sociaux des projets de réglementation pour une meilleure prise en compte de ces trois impératifs¹⁹. En France, ce n'est finalement qu'avec la loi organique du 15 avril 2009 élaborée suite à la révision constitutionnelle de 2008, que les études d'impact ont

12. Jean-Luc Warsmann, *Simplifions nos lois pour guérir un mal français*, Paris, La documentation française, 2009, p. 23.

13. Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle adoptée le 9 mars 1995, Paris, *Éditions OCDE*, 1995.

14. Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF*, n° 279, 1^{er} décembre 1995, p. 17566.

15. Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF*, n° 31, 6 février 1998, p. 1912.

16. Pour comprendre les raisons de cet échec, voir notamment Stéphane Braconnier, « La technique de l'étude d'impact et le renouveau de l'action publique », *Revue de droit public*, 1^{er} juin 1998, n° 3, p. 817-843 ; Arnaud Noury, « L'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État : une tentative de rationalisation du travail gouvernemental », *Revue de la recherche juridique*, 1^{er} avril 2000, n° 2, p. 628.

17. Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation, *JORF*, n° 199, 29 août 2003, p. 14720 ; circulaire du 30 septembre 2003 relative à la qualité de la réglementation, *JORF*, n° 228, 2 octobre 2003, p. 16824.

18. Rapport Conseil d'État, 2006, p. 304.

19. Communication de la Commission du 15 mai 2001, « développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable » (Proposition de la Commission en vue du Conseil européen de Göteborg) [COM (2001) 264 final - Non publié au *Journal officiel*].

trouvée une véritable consécration juridique²⁰. L'apport majeur de la réforme en la matière est d'avoir fait de l'étude d'impact un outil juridique obligatoire en vertu de prescriptions de nature supra-législative²¹, sauf pour certaines catégories de projets de loi²². La révision entérine ainsi la généralisation du recours aux études d'impact, initialement limité aux questions environnementales. Mais cela suffit-il à rendre les études d'impact efficaces ? Plus largement, le système français est-il parvenu à tirer toutes les leçons des modèles préexistants d'études d'impact pour en favoriser l'efficacité ?

Les exemples tirés du droit comparé, du droit français antérieur à la révision mais également ceux issus de la pratique environnementale, terre de prédilection des études d'impact, participeront à éclairer la réflexion. Les études d'impact apparaissent comme étant en tout premier lieu un outil juridique, au sens où elles doivent influencer sur la norme, sur son processus d'élaboration pour qu'elle soit de meilleure qualité (I). Les études d'impact ne revêtent pas qu'une fonction juridique, elles sont également utilisées à des fins politique, économique et budgétaire (II), et c'est peut-être là que réside leur véritable raison d'être.

I – LES ÉTUDES D'IMPACT : UN OUTIL AU SERVICE DE LA LOI ?

La révision constitutionnelle de 2008 et plus particulièrement la loi organique de 2009 qui la met en œuvre font des études d'impact un outil juridique devant accompagner le processus législatif, de telle sorte que leur contenu va évoluer au fur et à mesure de l'élaboration du projet. Il existe une sorte d'interaction permanente entre l'étude d'impact et le projet de loi en préparation. Les études d'impact poursuivent donc des objectifs différents selon le degré d'avancement du projet. Ainsi, lors de

20. Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République (1), *JORF*, n° 171, 24 juillet 2008, p. 11890 ; loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF*, n° 89, 16 avril 2009, p. 6528 (ci-après loi organique). Pour une analyse de la révision constitutionnelle et de la loi organique sous l'angle des études d'impact, voir Arnaud Haquet, « Les études d'impact des projets de loi : espérances, scepticisme et compromis », *AJDA*, 2 novembre 2009, n° 36, p. 1986-1993.

21. L'article 39-4 de la Constitution prévoit désormais 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 ». Ladite loi organique soumet la plupart des projets de loi à étude d'impact.

22. En vertu de l'article 11 de la loi organique du 15 avril 2009, les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances, les projets de loi de financement de la sécurité sociale, les projets de loi de programmation visés au 21^e alinéa de l'article 34 de la Constitution ainsi que les projets de loi prorogant des états de crise ne sont pas soumis à étude d'impact.

la mise en chantier du projet de loi, l'étude d'impact doit permettre d'envisager les solutions alternatives à la législation pour tenter de lutter contre l'inflation législative. Si le recours à la loi est jugé indispensable, l'étude d'impact doit alors favoriser l'amélioration du contenu du projet. Les études d'impact revêtent ainsi une double finalité juridique : elles doivent agir sur les lois pour en réduire le nombre (A) et pour en améliorer le contenu (B).

A – LES ÉTUDES D'IMPACT : UN OUTIL EFFICACE POUR LUTTER CONTRE L'INFLATION LÉGISLATIVE ?

Le nombre excessif de normes est depuis longtemps identifié comme un obstacle majeur à une réglementation de qualité²³. Face à ce constat, le législateur organique de 2009 s'est fixé comme priorité la réduction du nombre de lois afin d'améliorer l'ensemble du corpus législatif, et notamment sa lisibilité et sa cohérence. Les études d'impact doivent ainsi contenir une analyse des options alternatives à la réglementation permettant éventuellement au ministère concerné de renoncer à rédiger un projet de loi²⁴, la décision de légiférer devant rester la solution ultime, strictement nécessaire à la résolution du problème posé. Mais plusieurs éléments nous permettent de douter de la véritable capacité des études d'impact à lutter efficacement contre l'inflation législative.

Un premier obstacle réside dans le fait que l'auteur de l'étude d'impact est l'initiateur du projet de loi lui-même. Il semble peu probable que le ministre qui souhaite voir naître un projet de loi admette volontiers d'y renoncer et développe des arguments allant dans ce sens au sein même de l'étude d'impact. Toutefois, guidé par l'intérêt général et soucieux de la nécessité de lutter contre l'inflation législative, le ministre concerné pourrait décider d'exposer en toute objectivité les alternatives à la réglementation. Dans ce cas, cette décision de ne pas légiférer pourrait lui être insufflée par un autre ministre ou par le Premier ministre lors de réunions interministérielles. Mais pour cela, encore faut-il que l'étude d'impact ait été réalisée dès les premières réflexions sur le projet de

23. Voir le rapport Picq rappelant les propos tenus par le Conseil d'État dans son rapport général de 1991 : « Quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête qu'une oreille distraite ». Cette formule du vice-président du Conseil d'État reprend le constat sévère de la haute assemblée sur la prolifération des normes et leur qualité insuffisante » (Jean Picq, *L'État en France : servir une nation ouverte sur le monde*, Paris, La documentation française, 1994, p. 28). Le rapport Picq précise en outre que « la prolifération des normes mine leur force dans l'esprit des citoyens. Elle peut même engendrer parfois un sentiment d'insécurité : le droit n'apparaît plus comme une protection mais comme une menace » (Jean Picq, *ibidem*).

24. L'article 8 de la loi organique du 15 avril prévoit que « ces 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 ».

réforme, lorsque la question de l'opportunité du recours à la loi se pose encore.

Initialement, les circulaires prévoyaient que l'étude d'impact, et plus précisément l'étude d'options, devait commencer à être élaborée très en amont du processus législatif dès l'instant où un ministère émettait le souhait de réglementer sur un thème précis²⁵. Mais un tel délai n'était pas respecté par les services administratifs du ministère à l'initiative de la réforme. Le rapport Hiest réalisé sur le projet de loi organique de 2009, en s'appuyant sur le rapport Mandelkern²⁶ de 2002, résumait ainsi la situation : « l'étude est souvent réalisée *in fine*, lorsque le texte a été élaboré et les arbitrages rendus, les services en charge des projets de texte ayant "tendance à attendre le dernier moment pour préparer l'étude d'impact" »²⁷.

C'est pour toutes ces raisons que le projet de loi organique rendant obligatoire le recours aux études d'impact avait pris soin de préciser à son article 8 : « Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact dès le début de leur élaboration »²⁸. Mais le Conseil constitutionnel dans sa décision 2009-579 DC a censuré cette disposition au nom du respect des règles de répartition des compétences entre les pouvoirs exécutif et législatif²⁹. Le Conseil a ainsi estimé que « le législateur ne pouvait demander au Gouvernement de justifier de la réalisation de cette étude dès le début de l'élaboration des projets de loi »³⁰.

L'idée même d'une élaboration de l'étude d'impact dès le début de la réforme ne se retrouve plus aujourd'hui que dans la circulaire du Premier ministre du 15 avril 2009 dont on peut douter de la capacité à imposer aux services administratifs le respect de tels délais, les circulaires de 1995, de 1998 et de 2003 n'ayant pas réussi à le faire avant elle. Une chose est sûre, l'étude d'impact sera au moins réalisée avant la transmission du projet de loi au Conseil d'État puisque la loi organique prévoit

25. Voir l'article 3 de la circulaire du 21 novembre 1995, l'article III-1.1 de la circulaire du 26 janvier 1998 et enfin l'article 2-a) de la circulaire du 26 août 2003 aux termes duquel le Premier ministre affirme : « je vous demande, dès lors que vous envisagez de mettre en chantier un projet de loi [...] de vérifier l'opportunité politique et la nécessité juridique du projet, d'étudier les alternatives possibles à la réglementation et de faire en amont la part entre ce qui relève de la loi et du décret ».

26. Dieudonné Mandelkern, *La qualité de la réglementation*, Paris, La documentation française, 2002 (ci-après rapport Mandelkern 2002).

27. Jean-Jacques Hiest, *Rapport n° 196 fait au nom de la Commission des lois sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, p. 14, <http://www.senat.fr/rap/108-196/108-196.html>.

28. Article 8 alinéa 1^{er} de la loi organique du 15 avril 2009.

29. Laurence Baghestani, Anne-Laure, Cassard-Valembos, Laetitia Janicot, « Chronique de jurisprudence constitutionnelle n° 7 (suite et fin) », *Les Petites Affiches*, 4 août 2009, n° 154, p. 11-12.

30. Conseil constitutionnel, 9 avril 2009, Décision n° 2009-579 DC, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, considérant n° 13.

que « Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État »³¹.

Toutes les conditions ne semblent ainsi pas réunies pour favoriser pleinement la lutte contre l'inflation législative. Le risque d'une intervention tardive de l'étude d'impact ne sera *a priori* pas non plus sans conséquence sur la qualité de l'étude et par là même, sur sa capacité à améliorer le contenu de la loi³².

B – LES ÉTUDES D'IMPACT : VERS UNE AMÉLIORATION DU CONTENU DE LA LOI ?

Afin de perfectionner le contenu de la loi, le gouvernement est incité, lors de l'élaboration du texte, à prendre en compte les impératifs d'ordre économique, social et environnemental susceptibles d'être menacés par le projet de loi. La loi organique prévoit ainsi à son article 8 que l'étude d'impact doit exposer avec précision « 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 ».

Les résultats de l'évaluation doivent permettre au gouvernement de revoir sa copie pour pallier les éventuelles carences soulevées par l'évaluation. Mais pour que l'évaluation réalisée joue pleinement un rôle incitatif pour le ministère, encore faut-il qu'elle soit menée en toute objectivité et qu'elle soit donc susceptible de faire ressortir les potentiels défauts du projet de loi. Mais c'est le ministère initiateur du texte qui est en charge de cette évaluation et il n'a aucun intérêt à faire ressortir les risques que pourrait présenter son projet de loi pour la protection de l'environnement ou la sauvegarde d'impératifs économiques ou sociaux³³.

31. Pour en savoir davantage sur le rôle du Conseil d'État dans les études d'impact, voir Jean-Marc Sauvé, « Le rôle du Conseil d'État dans la mise en œuvre des études d'impact », discours prononcé le 29 novembre 2010 lors de la conférence *L'impact du droit : l'évaluation économique comparée de la norme juridique*, <http://www.conseil-etat.fr/cde/fr/discours-et-interventions/le-role-du-conseil-d-etat-dans-la-mise-en-oeuvre-des-etudes-d-impact.html>.

32. Rémi Bouchez, membre du groupe de travail sur le rapport Mandelkern, a pu constater que : « le rôle des études d'impact dans le processus de décision paraît à peu près inexistant. Ceci résulte de manière patente de la chronologie : les études d'impact sont le plus souvent élaborées à l'extrême fin du processus de préparation du texte » (Rémi Bouchez, « Contribution sur les études d'impact », in *La qualité de la réglementation*, *op. cit.*, p. 105).

33. Cette difficulté a notamment été rappelée par Rémi Bouchez dans le rapport Mandelkern : « le fait que les études d'impact soient, de manière générale, préparées par les fonctionnaires qui ont rédigé le projet de texte lui-même ainsi que son exposé des motifs ou rapport de présentation, n'est pas sans inconvénients. Il leur est en effet difficile de prendre un peu de recul par rapport à ce projet et d'en faire une analyse critique, mentionnant les aspects négatifs éventuels ou incidences indésirées » (Rémi Bouchez, *loc. cit.*, p. 108).

Avant la révision constitutionnelle, de nombreux rapports ont pourtant rappelé la nécessité d'établir une véritable analyse critique des projets de loi³⁴. Sans pour autant exiger que l'étude d'impact soit élaborée par un organisme extérieur au gouvernement, il aurait pu être envisagé de recourir à un système de contre-expertise, comme le recommandait le Conseil d'État dans son rapport de 2006³⁵. Le rapport Lasserre de 2004 précisait également que « les expériences des pays de l'OCDE montrent que le contrôle des évaluations par un pôle central est indispensable. Les exemples des États-Unis, du Canada et du Royaume-Uni montrent que ce pôle est plus efficace : lorsqu'il est indépendant des autorités réglementaires »³⁶. Mais en France, il n'a pas été jugé nécessaire de recourir à une contre-expertise des évaluations.

Ces évaluations ne sont pas le seul outil visant à améliorer le contenu de la norme législative. En principe, les études d'impact doivent aussi contenir une consultation des personnes physiques ou morales concernées par le projet de loi. Cette consultation doit notamment favoriser la lisibilité du projet de loi, et par là même son accessibilité et son efficacité. Elle doit également permettre d'identifier certains problèmes difficiles à envisager au stade de l'écriture du projet mais susceptibles de survenir lors de l'application de la loi auprès des personnes concernées. L'article 8 de la loi organique prévoit ainsi que l'étude d'impact doit exposer avec précision les consultations qui auront été menées avant la saisine du Conseil d'État. Mais, depuis l'entrée en vigueur de la loi organique, ce système de consultation ne semble pas efficace.

Le Comité d'évaluation des politiques publiques dans un rapport de novembre 2009 s'est penché sur la nouvelle procédure d'étude d'impact et a souligné l'insuffisante prise en compte des consultations³⁷. S'agissant de l'étude d'impact du projet de loi relatif à la lutte contre la piraterie en mer, le Comité a ainsi pu constater que

« L'étude d'impact se borne à indiquer, en page 17, que des rencontres ont eu lieu avec "les acteurs du monde maritime français" afin de recueillir leurs appréciations et de leur faire des observations. Aucun compte rendu de ces rencontres n'est livré, pas même leurs dates. Les composantes de ce monde maritime français ne sont pas précisées ; leurs positions au regard des choix du Gouvernement opérés dans le projet de loi ne sont en aucune façon relatées »³⁸.

34. Secrétariat général du gouvernement, *Rapport au Premier ministre du groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du rapport public 2006 du Conseil d'État*, Paris, La documentation française, 2007, p. 60 ; rapport Mandelkern 2002, p. 103 ; rapport Conseil d'État, 2006, p. 301.

35. Rapport Conseil d'État, 2006, p. 314.

36. Rapport Lasserre, 2004, p. 37.

37. Claude Goasguen et Jean Mallot, *Rapport d'information fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi*, Paris, La documentation française, 2009.

38. *Idem*, p. 23.

Le Comité en conclut que « Si la loi organique se borne à prescrire que l'étude doit dresser la liste des consultations intervenues, cette exigence n'a de sens que si ces consultations sont identifiées et leurs résultats mentionnés »³⁹.

Outre recueillir l'avis des personnes visées par le projet de loi, les modèles étrangers d'étude d'impact prévoient également l'organisation d'une consultation plus large : celle du public. Il en est ainsi notamment au Royaume-Uni, aux États-Unis et au Canada⁴⁰. Au Royaume-Uni, l'étude d'impact est tout d'abord communiquée au public et devra dans sa version définitive intégrer les résultats de la consultation. Elle constitue le support de la consultation du public et y intègre son bilan. Dans son rapport de 2006, le Conseil d'État rappelait qu'au Royaume-Uni « la consultation publique ne peut être inférieure à 12 semaines. L'administration est en outre tenue d'expliquer comment elle modifie sa proposition en fonction des avis recueillis »⁴¹.

Dans de nombreux pays, l'étude d'impact est devenue un véritable outil de la participation, y compris en matière environnementale. En France, dans le guide du ministère de l'environnement relatif à ces études, il est rappelé que l'un des objectifs majeurs de l'étude d'impact environnemental est d'informer le public et de le faire participer à la prise de décision⁴². Mais le lien entre étude d'impact et participation du public semble se limiter à la matière environnementale.

La consultation du public est impossible durant la phase d'élaboration du projet de loi, sachant que l'étude d'impact n'est rendue publique qu'au moment où le projet de loi est déposé sur le bureau de la première assemblée saisie. Toutefois, et de manière assez singulière, l'article 83 du règlement de l'Assemblée nationale prévoit la possibilité pour le public de formuler par voie électronique des observations sur le projet de loi soumis à l'assemblée⁴³. En consultant le dossier législatif, chacun peut déposer sa contribution sur l'étude d'impact en cliquant sur un lien. La contribution ne peut dépasser les 4 000 caractères (environ une page et demie). Il n'y a aucune précision sur la durée de cette consultation électronique. Le règlement de l'Assemblée prévoit que ces contributions seront adressées aux rapporteurs qui doivent en faire une synthèse en annexe dans leur rapport⁴⁴. Mais les rapporteurs semblent faire usage plus que de raison de leur esprit très synthétique. Prenons pour exemple

39. *Ibidem*.

40. Rapport Lasserre, 2004, p. 38.

41. Conseil d'État, *Rapport 2006*, p. 308.

42. Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, « L'étude d'impact sur l'environnement », 2001, p. 9 (http://www.picardie.ecologie.gouv.fr/IMG/File/patnat/guide_MEDD_etude_d_impact.pdf).

43. Article 83 du règlement de l'Assemblée nationale, septembre 2010.

44. Article 86 alinéa 8 du règlement de l'Assemblée nationale, septembre 2010.

le rapport du projet de loi Besson relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité⁴⁵. Ont été recensées « quelque 194 contributions »⁴⁶ et celles-ci sont résumées par deux paragraphes de quatre lignes chacun. Dans de telles conditions, il est difficile d'envisager la synthèse des contributions comme un outil susceptible d'influencer le débat parlementaire et, dans une moindre mesure, le contenu de la norme.

Les études d'impact, au regard de ces multiples carences, ne semblent pas être en mesure aujourd'hui d'apporter des solutions pleinement satisfaisantes aux problèmes juridiques posés : lutter contre l'inflation législative et améliorer le contenu de la loi. Défaillantes dans leur mission juridique, elles vont s'avérer davantage efficaces pour atteindre des objectifs d'une autre nature : politique, économique et budgétaire.

II – LES ÉTUDES D'IMPACT : UNE INSTRUMENTALISATION POLITIQUE, ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE ?

La révision constitutionnelle de 2008, dans son ensemble, avait pour objectif premier de renforcer les pouvoirs du Parlement⁴⁷. La procédure d'étude d'impact devait contribuer à atteindre cet objectif politique⁴⁸ (A). Mais ces études s'avèrent constituer davantage un outil politisé au service d'intérêts d'ordre économique et budgétaire (B).

A – LES ÉTUDES D'IMPACT : UN INSTRUMENT POLITIQUE AU SERVICE DE QUELLE(S) INSTITUTION(S) ?

La procédure même des études d'impact doit normalement favoriser le Parlement. La loi organique de 2009 prévoit à son article 9 que la Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle un projet de loi a été déposé se prononcera dans un délai de dix jours sur le respect des prescriptions fixées dans le chapitre 2 consacré aux études d'impact. Si la

45. Thierry Mariani, *Rapport n° 2814 fait au nom de la Commission des lois sur le projet de loi n° 2400 relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, 16 septembre 2010, annexe 1, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r2814.asp>.

46. *Idem*, p. 593.

47. François Fillon, *Intervention du Premier ministre lors du Conseil national de l'UMP*, 9 octobre 2007, <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/intervention-lors-du-conseil-national-de-l-ump> ; Jean-Luc Warsmann, *Rapport n° 892 fait au nom de la Commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République*, 15 mai 2008, p. 44, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r0892.asp>.

48. Dans le rapport du comité Balladur, les études d'impact sont abordées au sein du chapitre 2 intitulé « un Parlement renforcé », Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, Paris, Fayard, La documentation française, 2007, p. 1.

Conférence des présidents conclut au non-respect des dites prescriptions, le projet de loi ne pourra pas être inscrit à l'ordre du jour de l'assemblée.

Le Parlement, à travers la Conférence des présidents, va donc exercer un contrôle sur l'action gouvernementale, sur le processus d'élaboration des projets de loi. La décision du Conseil constitutionnel de 2009 sur la loi organique⁴⁹ conduit toutefois à relativiser la portée de ce contrôle. Le Conseil a laissé entendre que la liste des documents devant figurer dans l'étude d'impact était variable, de telle sorte qu'il faudra évaluer au cas par cas les exigences à imposer au projet de loi en matière d'étude d'impact, certains projets pouvant donc être exonérés de certaines de ces exigences⁵⁰. Cela constitue un facteur potentiel de désaccords entre le Gouvernement et la Conférence des présidents de l'assemblée sur ce que doit contenir l'étude d'impact. Dans une telle situation de discordance, le Président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre pourra saisir le Conseil constitutionnel qui devra statuer dans un délai de huit jours⁵¹. Le Conseil pourra également être saisi plus largement dans les conditions de l'article 61 de la Constitution pour se prononcer sur la validité de l'étude d'impact⁵². Une fois saisi, le Conseil va alors devoir apprécier si l'insuffisance de l'étude d'impact revêt un caractère substantiel. La carence dans l'étude d'impact relevée par la Conférence des présidents n'aboutira donc pas nécessairement au rejet du projet. Une telle approche casuistique, et par là même variable et imprécise, du Conseil sur le contenu de l'étude d'impact rend le pouvoir de contrôle du Parlement sur cette étude, lui aussi incertain, ce qui ne participe pas à renforcer son autorité.

Outre le renforcement du contrôle de l'action gouvernementale, les études d'impact devaient également contribuer à revaloriser le rôle du législateur « en lui permettant de voter des lois moins nombreuses et de meilleure qualité »⁵³. La logique est simple : la loi étant meilleure, le

49. Conseil constitutionnel, 9 avril 2009, décision n° 2009-579 DC, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*. La décision du Conseil constitutionnel apparaît dans son ensemble comme encadrant strictement l'extension des pouvoirs du Parlement souhaitée par la révision constitutionnelle. Voir en ce sens : Laurence Baghestani, Anne-Laure, Cassard-Valembos, Laetitia Janicot, « Chronique de jurisprudence constitutionnelle n° 7 (suite et fin) », *Les Petites Affiches*, 4 août 2009, n° 154, p. 11-13.

50. Conseil constitutionnel, 9 avril 2009, décision n° 2009-579 DC, considérant n° 15 et considérant n° 17. Voir notamment « Commentaire de la décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009 », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 27, p. 4-5.

51. Article 39 alinéa 4 de la Constitution. Concernant le rôle du Conseil dans le contrôle des études d'impact, voir Arnaud Haquet, « Les études d'impact des projets de loi : espoirs, scepticisme et compromis », *AJDA*, 2 novembre 2009, n° 36, p. 1993. Voir également Jean Sirinelli, « La justiciabilité des études d'impact des projets de loi », *RDP*, 1^{er} septembre 2010, n° 5, p. 1367-1397.

52. Conseil constitutionnel, 11 février 2010, n° 2010-603 DC, *Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux*.

53. Jean-Luc Warsmann, Assemblée nationale, Loi constitutionnelle n° 2008-724 de modernisation des institutions de la V^e République, 2^e lecture, compte rendu intégral des débats, première séance du mardi 8 juillet 2008 (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/cri/2007-2008-extra/20081010.asp>).

Parlement ne peut qu'en ressortir grandi. Mais une telle revalorisation semble vouée à l'échec. Les études d'impact, telles qu'envisagées par la loi organique de 2009, ne constituent pas un outil juridique pleinement efficace pour lutter contre l'inflation législative et améliorer la qualité de la loi, notamment en raison de leur manque d'impartialité⁵⁴. Or, c'est précisément ce déficit d'impartialité qui en fait un outil politisé, orienté, permettant au Gouvernement d'asseoir son point de vue tout en affaiblissant la fonction politique du Parlement.

Les études d'impact telles qu'elles sont élaborées aujourd'hui présentent le projet de loi comme la seule solution possible pour un problème identifié. Après étude de solutions alternatives et après avoir effectué une sorte de bilan coût avantage⁵⁵, le projet de loi apparaît comme incontournable, s'imposant en raison du bon sens. Il s'agit de retirer au projet son caractère éminemment politique pour le faire passer comme une solution rationnelle. Et, dans ce cas, quel est l'intérêt pour le Parlement de débattre sur un projet qui relève du bon sens, dépasse les clivages politiques et s'impose en toute objectivité ? En tenant de dépolitiser le débat au sein des assemblées, le Parlement en ressort perdant, dépossédé d'une partie de sa fonction, de son utilité.

Le danger est d'autant plus grand que les études d'impact ne donnent au projet qu'une apparence d'objectivité. Elles sont utilisées pour servir les intérêts du Gouvernement et lui offrent une tribune plus large que l'exposé des motifs pour imposer ses choix politiques. Ainsi s'aperçoit-on en comparant une étude d'impact et un exposé des motifs d'un même projet de loi que le but est le même : imposer un point de vue ; les idées y sont même énoncées selon des formulations similaires, voire quasiment identiques. Le cas de l'étude d'impact du projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public et de son exposé des motifs l'illustre parfaitement⁵⁶. L'étude d'impact n'évoque même pas l'exclusion sociale comme impact potentiel de la loi sur ses destinataires. Pourtant, interdire le port du voile intégral dans l'espace public et sanctionner son non-respect par une amende peut participer à dissuader les femmes qui le portent de sortir de chez elles et ainsi favoriser l'exclusion sociale dont elles sont déjà victimes en raison du port de ce voile. L'étude d'impact aurait dû évoquer ce risque et, de manière générale, faire clairement ressortir les impacts négatifs du recours à la loi, ce qui permet en principe de distinguer l'étude d'impact de l'exposé des motifs. L'étude d'impact du projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public se contente surtout de justifier les choix opérés par le

54. Voir les développements de la première partie.

55. Article 8 de la loi organique de 2009.

56. Projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, n° 2520, déposé le 19 mai 2010, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl2520.asp> (ci-après projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public).

Gouvernement dans la loi, comme le fait l'exposé des motifs, et c'est certainement pour cette raison que l'on y retrouve les mêmes vocables. L'exposé des motifs dudit projet de loi précise que « le port du voile intégral est la manifestation communautariste d'un rejet des valeurs de la République »⁵⁷ et que « la dissimulation du visage dans l'espace public est porteuse d'une violence symbolique et déshumanisante, qui heurte le corps social »⁵⁸. L'étude d'impact indique que cette dissimulation révèle « une forme préoccupante de repli communautariste et de rejet des valeurs de la République »⁵⁹ et que « cette pratique est en soi porteuse d'une violence symbolique qui déstabilise le pacte social »⁶⁰. L'exposé des motifs poursuit en affirmant que la dissimulation volontaire et systématique du visage est « tout simplement contraire aux exigences fondamentales du « vivre ensemble » dans la société française »⁶¹. La première rubrique de l'étude d'impact est intitulée : « la dissimulation du visage dans l'espace public, un défi lancé au “vivre-ensemble” »⁶².

L'étude d'impact apparaît alors comme étant un exposé des motifs enrichi. Les propos tenus en 2007 sur le bilan de la pratique des études d'impact par le groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du rapport du Conseil d'État de 2006 semblent toujours d'actualité : « le principal grief adressé aux études d'impact réalisées tenait à ce que leur tonalité générale restait la justification et non l'analyse critique et, ce qui est lié, au fait que ces études restaient le fait de l'administration pilote, sans véritable contre-expertise »⁶³.

Les études d'impact peuvent être assimilées à un exposé des motifs enrichi mais également à un rapport d'information amoindri. C'est encore le cas de l'étude d'impact sur le projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public qui apparaît comme un résumé du rapport d'information fait en janvier 2010 sur la pratique du port du voile intégral sur le territoire national⁶⁴. Ce rapport évoquait, tout

57. Projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, exposé des motifs, p. 3.

58. *Ibidem*.

59. Étude d'impact sur le projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, mai 2010, p. 3, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl2520-ei.asp> (ci-après étude d'impact sur le projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public).

60. Étude d'impact sur le projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, p. 6.

61. Projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, exposé des motifs, p. 3.

62. Étude d'impact sur le projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, p. 3.

63. Secrétariat général du gouvernement, *Rapport au Premier ministre du groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du rapport public 2006 du Conseil d'État*, Paris, La documentation française, 2007, annexe V, p. 2.

64. André Gérin, Éric Raoult, *Rapport d'information n° 2262 fait en application de l'article 145 du Règlement au nom de la Mission d'information sur la pratique du port du voile intégral sur le territoire national*, 26 janvier 2010 (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2262.asp>).

comme l'a fait par la suite l'étude d'impact, les exemples des modèles étrangers, l'état du droit applicable en France, les alternatives à la législation, les interactions avec la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, la question de la sanction en cas d'interdiction, sa nature, son effectivité, etc. Le rapport contenait également plus de 300 pages de comptes rendus de tables rondes et d'auditions de personnalités qualifiées⁶⁵. Le rapport d'information semble n'avoir rien à envier à l'étude d'impact qui est moins détaillée, moins fouillée, moins argumentée. Mais dans ce cas, pourquoi ne pas se contenter du rapport d'information ?

L'utilité des études d'impact apparaît ainsi discutable. Elles semblent surtout servir les intérêts de la politique gouvernementale ainsi que les intérêts privilégiés par cette politique, qui sont d'ordres économique et budgétaire.

B – LES ÉTUDES D'IMPACT :

UN INSTRUMENT AU SERVICE DU LIBÉRALISME ÉCONOMIQUE⁶⁶ ?

Les études d'impact doivent permettre à l'État de faire des économies. Dans de nombreux pays étrangers, lorsque les études d'impact sont apparues, elles étaient souvent présentées comme un moyen efficace pour lutter contre le déficit budgétaire de l'État⁶⁷. Ainsi, en réduisant le nombre de lois, l'État limite par là même son action dans quelques domaines, ce qui lui permet d'éviter d'engager certaines dépenses. En somme, le désengagement normatif et le désengagement financier de l'État vont de pair.

Le rapport du Conseil d'État de 2006 nous révèle qu'au Royaume-Uni, depuis 2005, est calculé le coût de la réglementation (le coût de son élaboration, le coût du contrôle de son respect, le coût supporté par ses destinataires) et chaque ministère se voit imposer un coût réglementaire maximal, fixé annuellement, comme aux États-Unis⁶⁸.

Dans de multiples rapports précédant la révision constitutionnelle, les références aux modèles étrangers sont récurrentes, et souvent, ces rapports invitent à s'en inspirer⁶⁹. Dans son rapport sur la loi organique de 2009, Jean Luc Warsmann précise qu'il est indispensable que l'étude d'impact chiffre « exactement le coût ou les économies que la loi repré-

65. *Idem*, p. 271-610.

66. Dans *Le Petit Larousse*, le libéralisme dans sa dimension économique est ainsi défini : « doctrine économique de libre entreprise, selon laquelle l'État ne doit pas, par son intervention, gêner le libre jeu de la concurrence », *Petit Larousse grand format*, Montréal, VUEF, 2003, p. 594.

67. Rapport Conseil d'État, 2006, p. 306 ; rapport Lasserre, 2004, p. 38.

68. Rapport Conseil d'État, 2006, p. 309.

69. Rapport Lasserre, 2004, p. 37.

sente pour l'État et l'ensemble des administrations publiques »⁷⁰. Il ne s'agit donc pas tant de limiter le nombre de normes que d'obliger l'État à élaborer une législation lui permettant de faire des économies.

La capacité des études d'impact à favoriser la déréglementation mais aussi une réglementation orientée ne sert pas uniquement des intérêts purement budgétaires, elle est aussi la traduction d'une doctrine économique, celle du libéralisme. Le Centre d'analyse stratégique⁷¹, organisme rattaché directement au Premier ministre, explique dans une note de 2009 sur les analyses d'impact que l'augmentation spectaculaire de la réglementation est imputable au développement de l'État providence dans les années soixante⁷². Ce même centre rappelle que, à l'inverse, l'instauration des analyses d'impact permettant de lutter contre l'inflation normative s'est faite sous l'influence de l'école de Chicago constituée d'économistes et juristes libéraux partisans d'une intervention moindre de l'État. Ils ont démontré que la qualité de la réglementation influençait la productivité et le niveau d'investissement⁷³.

Concrètement, cela s'est traduit dans de nombreux pays de l'OCDE par l'utilisation des études d'impact comme un moyen de limiter les charges administratives imposées aux entreprises⁷⁴.

L'intérêt des études d'impact pour le monde de l'entreprise ne fait que peu de doute, y compris en France. La loi organique de 2009 laisse entrevoir une prise en compte des intérêts de ce secteur au moment de l'évaluation des conséquences économiques des dispositions du projet de

70. Jean-Luc Warsmann, *Rapport n° 1375 fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, 7 janvier 2009, p. 40, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r1375.asp>.

71. Le Centre d'analyse stratégique a « pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. », *Plaquette du centre d'analyse stratégique*, p. 3, http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/plaquetteCAS-okDer_web.pdf.

72. Centre d'analyse stratégique, « réglementer moins, réglementer mieux ? Les analyses d'impact de la réglementation », *Note de veille n° 151*, septembre 2009, p. 2. Voir également OCDE, Document de référence, *La réforme de la réglementation dans les pays de l'OCDE*, 2006, p. 14 : « Le Royaume-Uni qui a plus de vingt ans d'expérience et d'efforts à son actif est un des pays de l'OCDE les plus expérimentés dans la réforme de la réglementation. La privatisation et à un stade ultérieur les politiques économiques destinées à stimuler la concurrence ont apporté une impulsion majeure à la déréglementation et la réforme du système réglementaire et placé la réforme réglementaire parmi les priorités de premier plan de l'État ».

73. Centre d'analyse stratégique, « Réglementer moins, réglementer mieux ? Les analyses d'impact de la réglementation », *Note de veille n° 151*, septembre 2009, p. 1-2. Voir également, rapport Mandelkern 2002, p. 6 : « À l'échelle européenne, c'est également dans le champ économique que le travail sur la qualité de la réglementation s'est progressivement organisé. Plusieurs initiatives ont été prises au sein du Conseil du Marché intérieur de l'Union européenne. La qualité de la réglementation y apparaît non seulement comme un facteur de compétitivité mais aussi comme un outil de la politique de la concurrence. Les réglementations opaques ou excessives apparaissent dans ce cadre comme autant d'entraves à la libre circulation des biens. »

74. OCDE, *L'analyse d'impact de la réglementation un outil au service de la cohérence des politiques*, Éditions OCDE, 2009, p. 32.

loi et du calcul des coûts et avantages financiers du projet⁷⁵. Dans un rapport publié peu de temps après l'entrée en vigueur de la loi organique, Jean-Luc Warsmann rappelait le rôle important que doivent jouer les études d'impact en matière législative notamment pour réduire « le fardeau administratif » qui pèse sur les entreprises⁷⁶. Dès 2006, le Conseil d'État, quant à lui, avait pris soin de préciser que les études d'impact constitutives d'un nouveau « droit de la forme » ou « droit des techniques d'élaboration du droit » répondaient à une demande des acteurs économiques, et notamment du MEDEF⁷⁷.

Le message lancé par les acteurs économiques semble avoir été de nouveau entendu par le Premier ministre qui a nommé le 10 novembre 2010 « un commissaire pour simplifier le cadre réglementaire applicable aux entreprises ». Le Premier ministre a précisé que « tout texte réglementaire créant de nouvelles charges pour les entreprises sera soumis à la réalisation d'une étude d'impact »⁷⁸ pour que, comme cela avait été annoncé par le Gouvernement en mars 2010, soient allégées et simplifiées les contraintes réglementaires qui pèsent sur l'industrie⁷⁹.

Il apparaît difficile d'évaluer globalement l'efficacité des études d'impact tant ses missions sont diverses : faire des économies, favoriser la compétitivité des entreprises, améliorer le droit. Ces objectifs ne sont, au demeurant, pas toujours conciliables. L'accomplissement des deux premiers objectifs n'emporte pas nécessairement la réalisation du troisième et peut même l'en empêcher, comme ce fut le cas au Royaume-Uni sous le gouvernement Thatcher qui enregistra un record en termes d'inflation normative lors des mouvements de privatisation⁸⁰.

Au regard de l'objectif juridique, le bilan des études d'impact et, plus précisément, celui de la loi organique est décevant. L'efficacité des études d'impact dépend encore pour beaucoup de volontés et d'initiatives politiques, comme c'était le cas au temps où ces études étaient régies par des circulaires. Sans nouvelle réforme, seule la pratique constitutionnelle sera alors en mesure de favoriser une évolution permettant d'améliorer le mécanisme des études d'impact. Affaire à suivre...

75. Article 8 de la loi organique de 2009.

76. Jean-Luc Warsmann, *Simplifions nos lois pour guérir un mal français*, Paris, La documentation française, 1^{er} juin 2009, p. 61 et 68.

77. Conseil d'État, *Rapport 2006*, p. 314.

78. Premier ministre, communiqué « François Fillon nomme Rémi Bouchez commissaire à la simplification », 10 novembre 2010.

79. Article 10 mars 2010, portail du gouvernement, « Nicolas Sarkozy : "la France doit demeurer une grande nation industrielle" », <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/nicolas-sarkozy-la-france-doit-demeurer-une-grande-nation-industrielle>.

80. Voir à ce propos, Centre d'analyse stratégique, « Réglementer moins, réglementer mieux ? Les analyses d'impact de la réglementation », *Note de veille*, n° 151, septembre 2009, p. 6. S. H. Jacobs, « Les grandes tendances des politiques réglementaires dans le monde », interview réalisée par M. Perbet, 2007 ([http://www.regulatoryreform.com/pdfs/InterviewsJacobsQuebecProspective%20ournal\(french\)Nov2007.pdf](http://www.regulatoryreform.com/pdfs/InterviewsJacobsQuebecProspective%20ournal(french)Nov2007.pdf)).