

Perspectives d'évolution de la clause d'impact Jeunesse

Contribution adoptée par les membres du Bureau du COJ, le 30 novembre 2023

Contexte

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, les projets de loi doivent répondre à certaines conditions de présentation définies par la loi organique de 2009. Lors de leur dépôt, ces projets doivent être accompagnés d'une étude d'impact.

L'étude d'impact (pour les projets de loi) ou la fiche d'impact (pour les textes réglementaires) est un document devant permettre d'évaluer les conséquences d'un projet de texte normatif, qui comporte des impacts quantifiés et non quantifiés pour une catégorie d'acteurs, comme les jeunes.

L'évaluation préalable des textes a pour objectif de fournir un outil d'aide à la décision politique, d'améliorer la qualité des textes, de mieux éclairer le Parlement et d'améliorer l'information du public.

Une circulaire du Premier ministre du 2 mai 2016 a instauré une obligation d'évaluation systématique de l'impact des projets de lois et des textes réglementaires sur la situation des jeunes.

Objectifs

La mise en œuvre de cette clause d'impact jeunesse vise un triple objectif :

- Prendre en compte la situation des jeunes dans les travaux d'évaluation préalable des textes préparés par le Gouvernement ;
- Analyser les impacts en termes d'égalité entre tous les jeunes, de justice intergénérationnelle et de non-discrimination dans l'accès aux droits et aux services ;
- Intégrer une dimension prospective par l'analyse des effets des dispositions prises pour la jeunesse d'aujourd'hui et de demain.

La clause d'impact présente un fort intérêt dans le cas des projets de loi dont les jeunes ne constituent pas directement le public cible.

Bilan et retour d'expériences

Depuis sa mise en place, 329 projets de loi ont été recensés entre 2017 et 2022. Tous ceux susceptibles d'impacter la jeunesse ont été accompagnés d'une étude d'impact jeunesse, à l'exception d'un seul projet de loi, en 2018 (projet de loi mobilité dont la rédaction de l'étude d'impact avait été confiée à un opérateur privé).

Au cours du Conseil des ministres du 21 juillet 2023, la Première ministre a présenté les résultats des statistiques de la norme et de l'inflation normative. Ces résultats permettent d'observer des évolutions notables et de constater certaines tendances sur l'origine des lois.

Si parmi les 1 042 lois publiées depuis 20 ans, 63 % sont d'origine gouvernementale et 37 % émanent de propositions de parlementaires, un retournement de tendance est observé depuis deux ans. En effet, en 2022, 42 % des lois publiées sont d'origine gouvernementale et 58 % d'origine parlementaire, confirmant l'inversion déjà constatée en 2021, où 31 lois provenaient du Gouvernement et 36 des parlementaires. En outre, depuis le début de l'année 2023, parmi les 53 lois parues au journal officiel, 26 sont issues de propositions de loi présentées par les parlementaires, soit 49 %.

Cependant, les propositions de lois ne sont pas soumises à l'obligation d'être accompagnées d'une étude d'impact alors même que certaines d'entre elles concernent la jeunesse directement ou devraient avoir un impact sur elle. Peuvent être citées, par exemple, la loi du 21 juin 2023 visant à faciliter le passage et l'obtention de l'examen du permis de conduire ou celle d'avril 2023 visant à favoriser l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré.

En parallèle, la seconde évolution constatée est la tendance à une très forte augmentation du nombre d'amendements déposés dans le cadre des discussions parlementaires autour des projets de loi. Or, ces amendements, qu'ils concernent les projets de loi ou les propositions de loi ne sont pas assortis de l'obligation de comporter une étude d'impact.

Par ailleurs, depuis les années 2000, au sein de l'Union européenne, l'Autriche, l'Allemagne et la Communauté flamande de Belgique ont mis en place des processus visant à identifier les impacts des projets de loi sur les jeunes. D'autres pays entreprennent actuellement des démarches pour construire de tel processus (Communauté germanophone de Belgique, Italie, Irlande, Malte).

Selon les procédures, il s'agit de la prise en compte, d'une manière ou d'une autre, d'une perspective jeunesse par une étude d'impact et/ou une approche consultative (comme en Allemagne) lors d'un processus législatif.

Tout comme pour la France, l'objectif des différentes approches vise à évaluer ou envisager l'impact d'un texte sur la vie des jeunes. Ces procédures constituent des sources d'inspiration pour faire évoluer notre clause d'impact nationale.

Propositions du COJ

Au regard de l'ensemble de ces constats et des processus menés dans d'autres pays européens, les membres du COJ maintiennent les recommandations qu'ils avaient formulées en 2019 et qui avaient été transmises au Secrétariat général du Gouvernement :

- Demander une étude d'impact pour les propositions de loi déposées par les parlementaires ;
- Améliorer la publicité sur les études d'impact ;
- Actualiser l'étude d'impact après l'adoption du projet de loi par le Parlement afin de tenir compte des amendements et des résultats des travaux parlementaires ;
- Intégrer des indicateurs dans l'étude d'impact jeunesse afin de permettre un suivi plus aisé des projets de loi plusieurs années a posteriori.

La réunion du COJ sur la clause d'impact jeunesse tenue le 29 septembre 2023 a permis de préciser ces recommandations et d'en ajouter de nouvelles.

Proposition n°1

Demander une étude d'impact pour les propositions de loi d'origine parlementaire et actualiser l'étude d'impact après l'adoption de tout projet de loi par le Parlement

Au regard de l'actualité législative des deux dernières années, les membres du COJ souhaitent renouveler leur recommandation d'**intégrer les propositions de loi d'origine parlementaire dans le processus d'évaluation préalable concernant la jeunesse.**

De même, l'augmentation constatée du nombre d'amendements déposés et adoptés, impose la nécessité d'**actualiser l'étude d'impact après le vote de la loi.**

Proposition n°2

Simplifier le recours à la clause d'impact jeunesse, son suivi et sa publicité

Afin de faciliter l'appropriation du processus par les parlementaires et les administrations, les membres du COJ proposent **la mise en place d'un formulaire numérique à remplir en ligne, depuis une plateforme unique, pour les projets de lois ayant un impact limité sur les jeunes, les propositions de lois et les amendements.**

Ce recours à un formulaire pour la clause d'impact jeunesse doit permettre de couvrir davantage de textes, sans se priver d'étude plus extensive pour les textes concernant prioritairement les jeunes. Un seuil (en montant ou en nombre de jeunes concernés) pourrait être défini pour diriger les administrations ou parlementaires vers le formulaire, ou vers une étude plus approfondie. Cette recommandation s'inspire de la procédure menée en Autriche qui vise à une simplification d'utilisation pour les départements ministériels.

Le formulaire devrait impérativement **comporter des indicateurs** dont l'objectif serait d'améliorer la qualité des études d'impact et de pouvoir effectuer un suivi des effets de la Loi.

Cette démarche simplifiée autour d'un formulaire permettrait **d'améliorer la publicité autour des études impact jeunesse** et de mettre à disposition des données à l'ensemble des citoyens.

Enfin, dans l'idée d'une meilleure connaissance des actions que l'Etat mène en direction des jeunes dans la suite du vote des lois, les membres du COJ déplorent la suppression du **Document de politique transversale « jeunesse »** annexé au projet de loi de finances initial et réclament sa remise en place.

Proposition n°3

Instaurer une concertation avec les jeunes ou leurs représentants

Au-delà de ce renouvellement de recommandations, les membres du COJ proposent **qu'un véritable processus de concertation avec les jeunes ou leurs représentants puisse être construit.**

Le processus existant en Allemagne montre que cette solution est tout à fait réalisable. Plusieurs solutions sont envisageables soit en consultant les jeunes en amont de l'étude d'impact, soit en les associant lors de la rédaction de l'étude, ou, à minima, en leur proposant de co-construire un formulaire de recueil de données pour construire l'étude d'impact.

Dans ce cadre, les membres rappellent que **le COJ pourrait être associé à ces temps de concertation**, sous des formes à définir en fonction de l'option choisie.

Proposition n°4

Encourager les collectivités territoriales à mettre en œuvre l'étude d'impact Jeunesse

Le Conseil régional de Centre-Val-de-Loire a construit une grille d'analyse qui doit devenir un filtre incontournable de tout rapport déposé en session du Conseil régional. Cette procédure constitue une action répondant à la nécessité de mise en œuvre de l'article 54 de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté de 2017 qui stipule que « *les politiques publiques en faveur de la jeunesse, menées par l'État, les régions, les départements, les communes et les collectivités territoriales à statut particulier, font l'objet d'un processus annuel de dialogue structuré entre les jeunes, les représentants de la société civile et les pouvoirs publics* ».

S'appuyant sur cette expérience, les membres du COJ recommandent **d'élargir aux conseils régionaux, l'obligation d'intégrer une étude d'impact jeunesse** pour les décisions relevant de leur champ de compétences.

Ils préconisent, également, **d'encourager toute collectivité territoriale à se saisir des principes de l'étude d'impact jeunesse** et des procédures de concertation avec les jeunes ou leurs représentants.