

ÉTUDE, AVIS DU COJ

RAPPORT AU COJ SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA CLAUSE D'IMPACT JEUNESSE - ANNÉE 2017 ET PERSPECTIVES 2018

La clause d'impact jeunesse s'inscrit dans le processus général d'évaluation préalable des projets de textes législatifs et réglementaires.

Sauf exception², l'article 8 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 dispose que tous les projets de loi doivent être accompagnés d'une étude d'impact.

La production d'une fiche d'impact est également requise pour tout projet de texte réglementaire (ordonnance, décret et arrêté) qui comporte des mesures nouvelles applicables aux collectivités territoriales, aux acteurs de la société civile (entreprise, public et associations) et/ou aux services déconcentrés de l'État.

La méconnaissance de cette obligation expose, en théorie, le Gouvernement à un refus de la première assemblée saisie d'inscrire le projet de loi à son ordre du jour. En cas de désaccord entre cette assemblée et le Premier ministre sur le caractère satisfaisant de l'étude d'impact, le Conseil constitutionnel peut être saisi pour trancher la question sous 8 jours.

Ces études d'impact ont pour objectif de :

- fournir un outil d'aide à la décision politique ;
- améliorer la qualité des textes ;
- mieux éclairer le Parlement sur la nature et l'opportunité des réformes envisagées ;
- Améliorer l'information du public.

D'une manière générale, l'étude d'impact doit permettre d'appréhender les éléments suivants :

- état du droit et diagnostic de la situation actuelle ;
- objectifs recherchés par rapport à cette situation ;
- options possibles en dehors de l'intervention d'une règle de droit nouvelle ;
- impacts des dispositions envisagées ;
- consultations menées et suites données à l'avis du CESE le cas échéant ;
- modalités d'application des dispositions envisagées.

2. Sont exclus du champ d'application de l'article 8 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 les projets de loi révisant la Constitution, les projets de loi de finances (sauf certains articles), les projets de loi de financement de la sécurité sociale (sauf certains articles), les projets de loi de programmation des finances publiques et les projets de loi de ratification d'ordonnance qui ne comportent pas de modification de fond de l'ordonnance.

Principe et fondements de la clause d'impact jeunesse

La politique menée en faveur des jeunes a notamment pour objectif de les accompagner dans leurs démarches d'accès à l'emploi et à l'autonomie. Elle vise également à garantir à tous les jeunes l'accès aux services publics, indispensables à la construction de leur projet de vie.

Afin que le processus de production normative prenne en compte le respect de cet engagement, la circulaire n° 5857-SG du 2 mai 2016 relative à l'évaluation de l'impact sur la jeunesse des projets de lois et de textes réglementaires a rendu obligatoire la prise en compte de la situation des jeunes dans les travaux d'évaluation préalable des textes législatifs et réglementaires préparés par le Gouvernement.

La mise en œuvre de la clause d'impact jeunesse poursuit un triple objectif :

- prendre en compte la situation des jeunes dans les travaux d'évaluation préalable des textes préparés par le gouvernement (projets de loi, projets de textes réglementaires) ;
- analyser systématiquement leurs 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 : analyse des effets des dispositions prises non seulement pour la jeunesse d'aujourd'hui mais également pour celle de demain.

Elle présente notamment un fort intérêt dans le cas de projets de textes dont les jeunes ne constituent pas directement le public cible.

Mise en œuvre de la clause d'impact jeunesse

Chaque ministère en charge de la rédaction d'un projet de loi ou de décret travaille en parallèle à l'élaboration d'un projet d'étude d'impact qui a vocation à être transmis au Secrétariat Général du Gouvernement (SGG) assurant notamment un rôle de conseil juridique du Gouvernement. Pour ce faire, les ministères rédacteurs peuvent, d'une part, s'appuyer sur les préconisations du mémento portant sur la mise en œuvre de la clause d'impact jeunesse qui a été rédigé conjointement par le SGG et le ministère en charge de la jeunesse et qui est disponible sur le site extranet du SGG (portail de la qualité et de la simplification du droit <http://extraqual.pm.ader.gouv.fr>). D'autre part, ils peuvent solliciter, en tant que de besoin l'expertise et l'appui de la DJEPVA.

Dès lors que le ministère rédacteur a transmis le projet de texte législatif ou réglementaire accompagné du projet de clause d'impact au SGG, ce dernier doit, en théorie, organiser une réunion de cadrage en présence du ministère rédacteur et des services concernés par un impact transversal (égalité femme/homme, handicap, jeunesse, lutte contre la fraude...). Conformément à la circulaire du 2 mai 2016, la DJEPVA est en principe conviée à cette réunion afin d'éclairer les ministères présents sur les impacts en lien avec la jeunesse et d'indiquer les points de vigilance nécessaires.

Le SGG convoque cette réunion de cadrage 48 heures à l'avance. Il transmet en parallèle le projet de texte législatif ou réglementaire ainsi que le projet d'étude d'impact aux services concernés par un impact transversal, pour observations éventuelles. Les contributions sont circularisées entre tous les services concernés par le SGG, chacun faisant ses propositions en mode révision dans le délai contraint de 48h. Au final, c'est le SGG qui est garant de la conformité du texte.

Bilan 2016 - 2017 de la mise en œuvre de la clause d'impact jeunesse et perspectives 2018

Bilan 2016 : Durant la première (demi)année d'exécution, 2 projets de loi et 14 projets de décret ont fait l'objet d'une étude d'impact. Le bilan détaillé est accessible à partir du lien suivant : [textes étudiés en 2016](#)³.

Bilan 2017 : Le ministère en charge de la jeunesse n'a été saisi sur aucun texte législatif ou réglementaire et n'a été convié à aucune réunion de cadrage par le SGG jusqu'en novembre 2017.

La DJEPVA a, de ce fait, pris l'attache du SGG afin de comprendre les raisons de cette situation et d'échanger sur les pistes de travail à engager afin de renforcer le niveau d'information des rédacteurs, de les sensibiliser davantage aux enjeux de la clause d'impact jeunesse et *in fine* de permettre un travail plus collaboratif entre la DJEPVA et les ministères rédacteurs.

Selon le SGG, l'absence de transmission d'étude d'impact jeunesse au ministère en charge de la jeunesse au cours de cette seconde année d'exécution tiendrait notamment, à une accélération importante de la production normative dans des délais souvent très contraints, tant à la fin du précédent quinquennat qu'au début du nouveau.

Cet échange a conduit à une relance des demandes adressées à la DJEPVA. Ainsi, depuis novembre 2017, la DJEPVA a été sollicitée sur 3 projets de décret et 4 projets de loi. Le bilan détaillé est accessible à partir du lien suivant : [Bilan 2017](#). En outre, le SGG a organisé une réunion de cadrage en janvier 2018 afin d'échanger avec les ministères partenaires sur le projet de loi de programmation militaire.

Ces premières initiatives du SGG laissent présager une amélioration tant qualitative que quantitative des études d'impact jeunesse en 2018, amélioration qui devrait s'avérer d'autant plus significative compte tenu des propositions d'actions formulées lors de l'échange avec le SGG.

En effet, lors de cet échange, plusieurs actions ont été envisagées en ce sens :

- 1- Tout d'abord, le SGG va engager en lien avec la DJEPVA une révision du contenu des formations (initiale ou continue) qu'il dispense auprès des agents publics au sein des IRA, de l'ENA ainsi qu'aux agents en stage à l'IGPDE. Au total, le SGG forme chaque année environ 500 agents.
- 2- Le SGG a procédé courant 2017 à la refonte des pages du portail de la qualité et de la simplification du droit du secrétariat général du Gouvernement (Extraqual) relatives à l'évaluation préalable des projets de texte réglementaire.

Un travail similaire sera initié au début de l'année 2018 concernant les études d'impact accompagnant les projets de loi. La DJEPVA sera associée aux évolutions à apporter aux développements relatifs à la jeunesse.

3. <http://www.jeunes.gouv.fr/actualites/chiffres-cles/article/la-clause-d-impact-jeunesse>

3- En complément de ces deux premières initiatives et compte tenu du très grand nombre de rédacteurs potentiels au sein des différents ministères, la DJEPVA souhaite également pouvoir déterminer au sein de chaque ministère un correspondant qui aurait vocation, d'une part, à alerter la DJEPVA quand un texte réglementaire ou législatif est en cours de rédaction au sein de son ministère et, d'autre part, à sensibiliser les rédacteurs de textes normatifs au sein de son ministère aux enjeux de la clause d'impact et au rôle de la DJEPVA dans le cadre de l'élaboration des clauses d'impact jeunesse.

De par leur positionnement stratégique et leur expertise juridique, il nous paraîtrait opportun que les directions des affaires juridiques des ministères puissent assurer cette fonction. La DJEPVA a adressé un courrier en ce sens aux directeurs des affaires juridiques de l'ensemble des ministères.