

Guide pour la réalisation des évaluations préalables

Aux termes des articles 51 et 53 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), modifiés par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, les dispositions des projets de loi de finances initiale et rectificative doivent être accompagnées d'une évaluation préalable.

Cette obligation s'applique à chaque disposition du domaine partagé des lois de finances. **Toutefois, par souci de transparence à l'égard du Parlement, une évaluation préalable est préparée pour chaque projet d'article.** Cette obligation ne s'applique pas, en revanche, aux dispositions du projet de loi de règlement.

Les évaluations préalables constituent, depuis le dépôt du PLF 2010, **une annexe obligatoire** aux projets de loi de finances, le cas échéant présentée dans un volume séparé. Il s'agit ainsi de **documents publics, destinés à éclairer le Parlement sur la nature et l'opportunité des mesures proposées.** Ces évaluations sont également transmises au **Conseil d'État**, qui y attache une importance particulière lors de l'examen des projets de loi de finances, notamment pour apprécier le **rattachement de la disposition proposée au domaine de la loi de finances.**

La plupart des rubriques de l'évaluation préalable sont directement issues de la loi organique du 15 avril 2009. Il est donc essentiel de renseigner chaque rubrique avec le plus grand soin.

Si une catégorie d'informations demandées n'apparaît pas adaptée à l'article proposé, vous **pourrez le signaler en exposant les raisons et en évitant toutefois de faire apparaître la mention « sans objet ».** Dans ce cas, vous veillerez à reprendre les formules qui vous sont proposées dans ce guide.

Afin de faciliter la rédaction des évaluations préalables, des **exemples** tirés des projets de lois de finances déposés depuis septembre 2009 sont présentés. **Ces exemples constituent une illustration et non une norme qui serait transposable à tous les cas d'espèce.**

Il convient également de remarquer que le Conseil d'État et le Parlement font preuve d'une **exigence accrue quant à la qualité et à la précision des évaluations fournies, dans la mesure où l'exercice est désormais bien connu.** Cette exigence accrue du Conseil d'État s'est déjà traduite par la nécessité de compléter, par saisines rectificatives, des évaluations préalables jugées insuffisantes, le Conseil d'État n'hésitant pas à disjoindre des projets d'articles sur ce motif.

L'ensemble des évaluations préalables des dispositions des projets de loi de finances est par ailleurs **consultable sur le site www.performance-publique.budget.gouv.fr/.**

Ces évaluations font l'objet d'un **processus de validation interministérielle** : après leur transmission à la direction de la législation fiscale ou à la direction du budget, ces documents sont examinés par le secrétariat général du Gouvernement et validés par le cabinet du Premier ministre.

Pour toute question relative à la réalisation de ces évaluations, il est utile de contacter les bureaux de synthèse de la direction de la législation fiscale (bureau A) ou de la direction du budget (bureau des lois de finances - BLF), selon la matière traitée.

- **Direction de la législation fiscale / bureau A :**

Pierre LAFAGE (01.53.18.11.11) – pierre.lafage@dgfip.finances.gouv.fr

Serge KORNO (01.53.18.90.14) – serge.korno@dgfip.finances.gouv.fr

- **Direction du budget / bureau des lois de finances :**

Raphaëlle HOURS (01.53.18.80.86) – raphaelle.hours@finances.gouv.fr

Olivier DUFREIX (01.53.18.70.90) – olivier.dufreix@finances.gouv.fr

Erwann LAPERDRIX (01.53.18.71.80) – erwann.laperdrix@finances.gouv.fr

Le site du secrétariat général du Gouvernement consacré aux évaluations préalables peut également faciliter la réalisation de ces travaux, en donnant des exemples pertinents et des points de contact utiles sur certaines questions spécifiques (application de la disposition outre-mer, incidence environnementale...) :

<http://evaluation-prealable.pm.ader.gouv.fr>

Pour compléter chacune des rubriques de l'évaluation préalable, vous veillerez à suivre les indications qui suivent.

1. Diagnostic des difficultés à résoudre et objectifs de la réforme envisagée

1.1 Situation actuelle

La situation existante doit être présentée de manière factuelle, en précisant la **thématique générale** dans laquelle s'inscrit l'article proposé (politique de la ville, soutien à l'agriculture...).

Elle comprend une présentation des parties prenantes (par exemple : contribuables concernés, bénéficiaires du produit de l'impôt), de leurs comportements et de leurs objectifs.

Cette rubrique est examinée avec la plus grande attention par le Conseil d'État et le Parlement : elle doit permettre à un lecteur qui n'est pas spécialiste du sujet **de comprendre le contexte** de la mesure et le **fonctionnement actuel** du dispositif ou de la politique publique concerné, de façon synthétique et non technique.

1.2 Description des dispositifs juridiques en vigueur et date de leur dernière modification

Les dispositions en vigueur doivent être énumérées et présentées de façon synthétique, sans répéter les éléments mentionnés à la rubrique précédente. **Les références des textes doivent être indiquées avec précision dans leur intégralité.**

Le cas échéant, il doit être fait mention de l'application du droit applicable aux collectivités territoriales ultra-marines ou de l'état du droit européen et international.

Il convient d'indiquer systématiquement la date de la dernière modification du dispositif concerné.

Il est à noter que la modification récurrente de la loi qui témoignerait d'un manque d'anticipation du Gouvernement est une source de fragilité pour les projets de texte soumis par celui-ci.

1.3 Problème à résoudre, raisons pour lesquelles les moyens existants sont insuffisants et, le cas échéant, nécessité de procéder à une nouvelle modification des dispositifs existants

La loi organique du 15 avril 2009 vise notamment à enrayer l'inflation normative et à systématiser la réflexion sur la nécessité et l'opportunité d'une intervention législative : il faut ainsi démontrer que les dispositifs existants ne permettent pas de résoudre les problèmes identifiés, voire qu'ils en sont à l'origine.

Pour les dispositifs fiscaux modifiés depuis moins de deux ans, il convient d'expliquer les raisons qui rendent nécessaires une nouvelle modification du dispositif.

Vous vous assurez que les dispositions législatives n'ont pas un caractère réglementaire et ne peuvent donc pas être modifiées ou supprimées conformément à la procédure de déclassement prévue au second alinéa de l'article 37 de la Constitution **sans quoi le projet proposé ferait l'objet d'une disjonction par le Conseil d'État.**

1.4 Objectifs poursuivis par la réforme (présentation de la logique de l'intervention)

Un exposé succinct des **objectifs visés** doit être effectué.

Comme la rubrique 1.1, ce champ est examiné par les destinataires des évaluations préalables avec une grande attention. Son contenu doit être concis et peu technique : il s'agit de mettre en évidence les objectifs généraux de la réforme proposée et l'enchaînement des effets qui sont recherchés.

Exemple n°1 – article 22 du PLF 2010 : Hausse des tarifs de la taxe de l'aviation civile (TAC)

1.1 Situation actuelle

La taxe de l'aviation civile (TAC) est due par les entreprises de transport aérien public. Elle est assise sur le nombre de passagers et la masse de fret de courrier embarqué en France. Son produit est partagé entre le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) et le budget général selon une quotité définie par la loi de finances.

L'article 58 de la loi de finances pour 2009 a fixé cette répartition pour 2009, 2010 et 2011 à, respectivement, 82,14 %, 79,77 %, 77,35 % pour le BACEA, et 17,86 %, 20,23 %, 22,65 % pour le budget général.

Sur un total de recettes de 1 907 M€ (loi de finances pour 2009), la TAC représente 308 M€, soit 16 % des recettes du BACEA. Les principales autres recettes sont les redevances pour services rendus - redevances de navigation aérienne (74 % du montant total des recettes), redevances de surveillance et de certification (2 %) -, l'emprunt (6 %) et les recettes diverses (2 %).

1.2 Description des dispositifs juridiques en vigueur

La TAC, créée en 1999, est codifiée à l'article 302 *bis* K du code général des impôts. Ses tarifs, qui s'appliquent sur chaque billet en fonction de la destination du vol, sont les suivants :

| | |
|---|--------|
| Passager à destination de la France, d'un autre État membre de la Communauté européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, de la Suisse | 3,92 € |
| Passager à destination d'autres États | 7,04 € |
| Tonne de fret ou de courrier (toutes destinations confondues) | 1,17 € |

Compte tenu de la forte croissance du trafic aérien, ces tarifs sont restés stables en euros courants depuis 2006. Ils n'ont pas été revalorisés du taux d'inflation et avaient même fait l'objet d'une baisse uniforme de 0,56 € entre 2005 et 2006, pour compenser la création des redevances de surveillance et de certification.

1.3 Problème à résoudre (et raisons pour lesquelles les moyens existants sont insuffisants)

La crise économique a un impact important sur le trafic aérien. Le trafic mondial de janvier à juin 2009 est inférieur de 7,2 %, en passager-kilomètre transporté, par rapport au premier semestre 2008 (7,1 % pour l'Europe) selon l'IATA (International air transport association). Le même organisme prévoit une baisse du trafic sur l'ensemble de l'année 2009, tant au niveau mondial qu'europpéen, de 7,6 %.

En matière d'UDS, l'organisme européen de navigation aérienne Eurocontrol enregistre une baisse de 8,6 % du nombre de vols entre le premier semestre 2009 et le premier semestre 2008 sur la zone Union européenne. En France, les UDS réalisées jusqu'à juin 2009 montrent une baisse cumulée de 7,8 %.

Pour la construction du BACEA, l'hypothèse retenue est une diminution du trafic de 7 % en 2009 et une remontée en 2010 de 1,5 %. La diminution des recettes du budget annexe sera en 2010 de l'ordre de 260 M€ par rapport à la loi de programmation des finances publiques.

Les principales mesures d'ajustement du projet de budget annexe 2010 sont la mise en place d'un plan d'économies de 40 M€ portant en grande partie sur le fonctionnement, une augmentation de 4,9 % des taux des redevances de la navigation aérienne (qui devraient rapporter 61 M€ sans toutefois couvrir intégralement l'effet de la baisse du trafic) et une augmentation du plafond de l'autorisation d'emprunt de 148 M€ par rapport au projet initial de budget 2010 élaboré l'an passé dans le cadre de la loi de programmation triennale.

Les taux de la TAC n'ont pas été révisés depuis 2006, alors même que les dépenses non financées par les redevances de navigation aérienne ont progressé depuis lors : **un relèvement des taux de TAC s'impose dans ces conditions**. La hausse de 4,9 % du tarif de la TAC ne permettra pas de combler la perte de recettes liée à la chute du trafic. Elle contribuera néanmoins à l'équilibre du BACEA. L'augmentation de ce taux, comme de celui des redevances de navigation aérienne⁵, est jugé comme l'optimum supportable par les compagnies aériennes, dont les résultats sont fortement affectés dans le contexte actuel.

1.4 Objectifs poursuivis par la réforme (présentation de la logique de l'intervention)

L'objectif poursuivi est de garantir l'équilibre du BACEA.

Exemple n° 2 : Article 76 du PLF 2014 - Financement par le Fonds national des solidarités actives (FNSA) de la partie socle du revenu de solidarité active (RSA) en faveur des jeunes actifs

1. Diagnostic des difficultés à résoudre et objectifs de la réforme envisagée

1.1 Situation actuelle

Le RSA est un dispositif de soutien financier permettant « d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, d'inciter à l'exercice d'une activité professionnelle et de lutter contre la pauvreté de certains travailleurs, qu'ils soient salariés ou non salariés » (article L. 262-1 du code de l'action sociale et des familles -CASF).

Généralisé par la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008, le RSA remplace le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation aux parents isolés (API). A ce titre, il garantit à chaque foyer un revenu forfaitaire dit « RSA socle ». Mais, afin de favoriser l'activité, il est aussi composé d'une part visant à compléter les revenus tirés de l'activité professionnelle, dénommé « RSA activité ».

En vertu de l'article L. 262-24 du CASF, le RSA « socle » est financé par les départements, et le RSA « activité », par l'État, via le fonds national des solidarités actives (FNSA).

Le FNSA est financé par une recette fiscale affectée et par une subvention d'équilibre du programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales », géré par le ministère des affaires sociales et de la santé au sein de la mission interministérielle « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Comme le RMI, le RSA n'a, lors de son entrée en vigueur le 1er juin 2009, été ouvert qu'aux personnes âgées d'au moins 25 ans. Mais les difficultés croissantes constatées chez les moins de 25 ans ont conduit à la création d'un RSA pour les jeunes actifs. Ainsi, depuis le 1er septembre 2010, ce dispositif est ouvert aux personnes âgées de 18 à 24 ans ayant travaillé au moins deux ans durant les trois dernières années (article L. 262-7-1 du CASF).

Le FNSA finance le RSA « jeunes actifs » depuis sa création en 2010 dans ses deux composantes « socle » et « activité ».

1.2 Description des dispositifs juridiques en vigueur et date de leur dernière modification

L'article 135 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 a étendu le bénéfice du RSA aux jeunes de moins de 25 ans, sous condition d'activité préalable et a prévu que, par exception aux dispositions de l'article L. 262-24 du CASF, le FNSA finance pour 2010 la totalité des sommes payées au titre de l'allocation de revenu de solidarité active versée aux personnes mentionnées à l'article L. 262-7-1 du même code.

Compte tenu de la date d'entrée en vigueur de l'extension du RSA aux jeunes actifs, le 1er septembre 2010, et des délais de montée en charge du nouveau dispositif, le maintien d'un financement par le FNSA pour l'année 2011 a été inscrit en loi de finances pour 2011 (article 195). Ce mode de financement dérogatoire a, ensuite, été reconduit en 2012 (article 149 de la loi de finances pour 2012) et en 2013 (article 114 de la loi de finances pour 2013).

1.3 Problème à résoudre, raisons pour lesquelles les moyens existants sont insuffisants et le cas échéant nécessité de procéder à une nouvelle modification des dispositifs existants

Le mode de financement dérogatoire a été mis en place dès la création du RSA « jeunes actifs », en attente de la montée en charge de ce dispositif. En effet, le financement de sa partie socle par les départements, associé à l'article 72-2 de la Constitution, aurait dû donner lieu à l'attribution d'une ressource équivalente pour ces collectivités. Mais l'évaluation du montant de cette ressource était initialement rendue difficile par l'incertitude quant à la dépense effective entraînée par cette nouvelle prestation. C'est principalement pour cette raison qu'il a été décidé que le RSA « jeunes actifs » serait financé en totalité par le FNSA, à titre dérogatoire.

La montée en charge du dispositif a été très faible, avec en 2013 moins de 10 000 allocataires contre 160 000 selon les prévisions initiales : il a donc été jugé initialement que son coût n'était pas stabilisé et que le montant transférable aux départements ne pouvait être figé. Par ailleurs, on observe depuis 18 mois une forte hausse de la part « socle » au sein du coût global du RSA (cette part est passée de 45 % à près de 60 %). Cette évolution, liée à la hausse du chômage des jeunes, rend difficile de déterminer de façon définitive le montant de la dépense transférable aux départements, et partant, celui de la recette à y associer.

En conséquence, par dérogation à l'article L. 262-24 du CASF, il est souhaitable que le RSA « jeunes actifs » continue à être intégralement pris en charge par le FNSA, c'est-à-dire y compris pour sa partie « socle ».

Une telle dérogation est décidée annuellement, et, faute de prorogation, prendra fin à l'issue de l'exercice 2013.

1.4 Objectifs poursuivis par la réforme (présentation de la logique de l'intervention)

La mesure ne constitue pas une réforme, mais une disposition transitoire permettant d'assurer le financement d'une réforme introduite dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2010, et rendue nécessaire en raison des contraintes exposées précédemment (Cf. 1.3).

L'article proposé permet donc de garantir le financement du RSA « socle » versé aux jeunes actifs.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

Bien que cette rubrique puisse paraître difficile à renseigner, elle correspond à une **exigence explicite de la loi organique du 15 avril 2009** et doit ainsi être obligatoirement traitée et faire l'objet d'une attention particulière.

Elle traduit l'un des objectifs majeurs des évaluations préalables : **susciter une réflexion approfondie sur la nécessité de chaque réforme législative**, en s'assurant au préalable que la disposition proposée (de nature budgétaire ou fiscale) constitue la meilleure réponse possible aux problèmes soulevés et aux objectifs poursuivis ; **mais aussi obliger à un effort d'explicitation des choix opérés entre les diverses possibilités qui s'offraient au Gouvernement.**

2.1 Liste des options possibles

Les principales options envisageables pour remédier au problème identifié à la rubrique 1.3, celle qui a été retenue comme les autres options écartées, doivent être recensées.

Il s'agit notamment de mettre en évidence les options **alternatives à l'intervention d'une nouvelle règle juridique** (économies au sein du dispositif existant à droit constant, réforme organisationnelle...) et de **ne pas se limiter à évoquer les différents vecteurs juridiques envisageables** (recours à la loi ou à un acte réglementaire). **Le *statu quo* ne saurait être présenté comme une des options envisageables.**

Il s'agit donc de mettre en évidence les différentes réponses possibles au problème posé, y compris des options présentant de nombreux inconvénients du point de vue du Gouvernement. En revanche, aucune option manifestement contraire au droit ne doit être présentée (*par exemple* : modifier une disposition du domaine exclusif de la loi de finances par une loi ordinaire).

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

Pour chaque option mentionnée à la rubrique précédente, une présentation des avantages et inconvénients doit être effectuée.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

Il convient de présenter de façon transparente les motifs qui ont conduit au choix de l'option retenue par rapport aux autres voies envisageables, au regard de la rubrique précédente. La manière dont l'option retenue garantira l'atteinte des objectifs mentionnés à la rubrique 1.4 doit être présentée, en précisant le cas échéant l'enchaînement des effets déclenchés par la mise en œuvre de cette option.

Exemple 1 – article 23 du PLF 2010 : Modification de la part du produit du droit de timbre sur les passeports affectée à l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

2.1 Liste des options possibles

Pour ajuster le financement de l'ANTS à ses besoins effectifs, il convient d'en réduire l'une des trois ressources :

- la taxe sur les certificats d'immatriculation ;
- le droit de timbre sur les cartes nationales d'identité ;
- le droit de timbre sur les passeports.

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

La réduction de la taxe sur les certificats d'immatriculation ou une affectation partielle à l'ANTS ne serait pas conforme à son esprit, qui est de financer le nouveau dispositif simplifié d'immatriculation par son bénéficiaire à travers une contribution raisonnable de 4 €.

Le produit du droit de timbre sur les cartes nationales d'identité (12,5 M€), intégralement affecté à l'ANTS, n'est pas suffisant pour permettre l'ajustement recherché.

Le droit de timbre perçu lors de la délivrance des passeports, ressource partagée avec l'État dont le montant est beaucoup plus important que celui des autres ressources de l'ANTS, permet en revanche de procéder à cet ajustement des ressources.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

L'analyse des ressources de l'ANTS indique que la modification proposée est celle qui permet le mieux de répondre avec simplicité à l'objectif recherché d'assurer l'équilibre emplois-ressources de l'agence.

Exemple 2 – article 22 du PLFR 2009-3 : Adaptation du régime des groupes des sociétés

2.1 Liste des options possibles

Deux orientations de principe sont possibles :

- adaptation *a minima* des règles actuelles de l'intégration ;
- refonte globale du régime de groupe.

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

Le choix d'une adaptation *a minima* des règles du régime de groupe permet de mettre la législation française en conformité avec le droit communautaire tout en conservant les acquis de ce régime pour les groupes qui ne sont pas directement concernés par l'arrêt Papillon de la CJCE.

Une refonte globale du régime de groupe ne pourrait être envisagée qu'à plus long terme, et risquerait d'être prématurée si un régime de consolidation européen (travaux de la Commission européenne et des États membres sur le projet d'assiette commune consolidée d'impôt sur les sociétés - ACCIS) devait être envisagé.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

Compte tenu du caractère très ciblé de la censure communautaire qui vise l'étendue du périmètre du groupe, l'élaboration des présentes propositions est guidée par la volonté d'assurer la conformité du régime.

En effet, si la CJCE a censuré la règle consistant à exclure la sous-filiale française du groupe formé par la société mère française, elle n'a cependant pas remis en cause les autres règles régissant le régime de groupe, ni les principes de territorialité de l'impôt sur les sociétés. Ces règles ne permettent d'imposer en France que les résultats des entreprises exploitées en France (qu'il s'agisse de sociétés françaises ou d'établissements stables de sociétés étrangères), ce qui implique d'élaborer un texte tenant compte d'un maintien de principe de la société étrangère interposée hors du groupe

Par ailleurs, il est rappelé que la CJCE a expressément indiqué dans sa décision que « les autorités fiscales de l'État où est située la société mère du groupe ont la faculté de solliciter de cette société les documents qui leur semblent nécessaires pour examiner si les provisions comptabilisées par cette société pour dépréciation de ses participations dans le capital de la filiale située dans un autre État membre doivent s'expliquer indirectement par une perte de la sous-filiale répercutée dans des provisions comptabilisées dans ladite filiale. » Les mécanismes de retraitements proposés reposent donc sur un système de preuves à apporter par la société mère, à charge pour elle de démontrer qu'il n'existe pas de double emploi de pertes, ou à l'inverse qu'il existe une situation de double imposition, dans le cadre de la détermination du résultat d'ensemble intégrant les résultats de la société mère et de sa sous-filiale française.

Exemple n° 3 : art. 64 du PLF 2013 : Extension du périmètre du fonds de Prévention des risques naturels majeurs.

2.1 Liste des options possibles

Deux options sont possibles :

- prise en charge du financement de ces nouvelles mesures par l'État ;
- prise en charge de ce financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (option retenue).

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

La première option conduirait à faire supporter à l'État, sur son budget, le financement d'opérations qui, pour la plupart, entrent actuellement dans le champ du FPRNM. Elle renforcerait l'éclatement des canaux de financement dans le domaine des risques naturels, ce qui entraînerait des délais supplémentaires de réalisation des mesures de prévention des risques naturels majeurs.

La seconde option est prévue dans la continuité du rôle actuel du FPRNM. Ce fonds est en effet l'outil principal de mise en œuvre de la politique de prévention des risques, les extensions du périmètre prévues visent à maintenir ou accélérer les procédures au bénéfice des populations exposées aux risques naturels majeurs.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

Eu égard au champ actuel d'intervention du fonds, il apparaît préférable de faire financer les études et travaux par le fonds plutôt que par le budget général. Cela va dans le sens d'un accroissement de la cohérence de la politique de la prévention des risques, le fonds étant l'outil principal de financement des opérations menées pour prévenir les risques naturels majeurs.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine de la loi de finances

Cette rubrique doit être systématiquement renseignée, à la demande expresse du Conseil d'État.

Il convient de vérifier que l'article proposé peut se rattacher au domaine de la loi de finances, dont le contenu est mentionné à l'article 34 de la LOLF.

En cas de doute, il est recommandé de prendre l'attache du bureau des lois de finances de la direction du budget ou le bureau A de la direction de la législation fiscale.

Loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) – article 34

La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

I. - Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

- 1° Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État ;
- 2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire ;
- 3° Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'État ;
- 4° Évalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6 ;
- 5° Comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires ;
- 6° Fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État ;
- 7° Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre ;
- 8° Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État prévues à l'article 26 et évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ;
- 9° Fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an ;
- 10° Arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État.

II. - Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

- 1° Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;
- 2° Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ;
- 3° Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;
- 4° Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2° du II de l'article 15 ;
- 5° Autorise l'octroi des garanties de l'État et fixe leur régime ;
- 6° Autorise l'État à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;
- 7° Peut :
 - a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;
 - b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ;
 - c) Définir les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales ;
 - d) Approuver des conventions financières ;
 - e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;
 - f) Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

III. - La loi de finances de l'année doit comporter les dispositions prévues aux 1°, 5°, 6°, 7° et 8° du I et aux 1°, 2° et 3° du II.

Exemple – article 31 du PLF 2010 : Transfert d'un centre d'études de la Délégation générale pour l'armement (DGA) au Commissariat à l'énergie atomique (CEA)

3.1 Rattachement au domaine de la loi de finances

L'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances précise que la loi de finances de l'année doit comporter « *les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire* » et peut comporter « *les dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année* ».

Or, la disposition proposée affecte l'équilibre budgétaire de l'État, tant en recettes (exonération fiscale du transfert) qu'en dépenses (coût du transfert en 2010, suivi d'une économie à terme – cf. 4.2.1).

3.2 Liste des dispositions (législatives et réglementaires) à créer, à modifier ou à abroger

Il convient de lister les dispositions à créer, modifier ou abroger, en suivant la présentation suivante :

« *Il est nécessaire de créer, dans le code X, un article Y / compléter l'article X / modifier l'alinéa X de l'article Y / abroger les articles X et Y du code Z...* ».

Une présentation sous forme de texte consolidé peut éventuellement être proposée.

Exemple – article 14 du PLFR 2009-3 : Mesures de lutte contre les États ou territoires non coopératifs et fixant des obligations documentaires relatives à la politique des prix de transfert

3.2 Liste des dispositions (législatives et réglementaires) à créer, à modifier ou à abroger

Modifications à effectuer au code général des impôts :

Création d'un article 238-0 A ; modification des articles : 57, 119 bis, 123 bis, 125-0A, 125 A, 131 quater, 145, 182 B, 187, 199 ter, 209 B, 238 A, 1783 A ; création de l'article 1735 ter.

Modifications à effectuer au livre des procédures fiscales :

Création des articles L. 13 AA et L. 13 AB ; modification des articles L. 13 B et L. 80 E.

Modifications à effectuer au code de la sécurité sociale :

Modification de l'article L.136-7.

Modifications à effectuer au code monétaire et financier :

Modification de l'article L. 511-45.

3.3 Articulation avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration (traités, droit dérivé, jurisprudence, aides d'État)

Une attention particulière doit être portée aux règles européennes en matière d'aides d'État. Le Conseil d'État s'interroge fréquemment sur la nécessité de notifier à la Commission européenne des dispositifs budgétaires ou fiscaux qui pourraient être assimilés à des aides d'État. Afin d'éviter une disjonction de l'article par le Conseil d'État, il est donc indispensable de traiter cette question le plus en amont possible.

Il peut être utile, pour renseigner ce champ, de prendre l'attache du secrétariat général des affaires européennes. Le vade-mecum des aides d'État de la direction des affaires juridiques des ministères financiers est en outre consultable sur le portail de l'Economie et des Finances (https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/Vademecum_%20des_aides_Etat_2019.pdf). La circulaire du Premier ministre du 26 avril 2017 relative à l'application des règles européennes de concurrence relatives aux aides publiques aux activités économiques (NOR : PRMX1712918C) peut également être consultée sur Légifrance.

➤ Dès lors que le dispositif projeté est susceptible d'entrer dans le champ du droit européen (régime des aides d'État notamment), cette rubrique de l'évaluation préalable devra être suffisamment renseignée afin de démontrer que le dispositif envisagé lui est conforme.

Ainsi, en cas d'identification d'une aide d'État, les ministères veilleront à renseigner le plus précisément possible cette rubrique. Lorsque le dispositif doit faire l'objet d'une notification, celle-ci doit être réalisée le

plus tôt possible et en tout état de cause avant transmission de l'article au Conseil d'Etat (fin août), dans ce cas vous veillerez à apporter toute information utile à l'information du Conseil d'Etat (note des autorités françaises, document SANI de notification, etc...).

Par ailleurs, le dispositif juridique de l'article devra être complété par l'une des formulations suivantes :

a) Pour les aides de nature budgétaire :

- si elle remplit les critères de *minimis* : « le bénéfice du dispositif législatif visé au(x) ... est subordonné au respect du règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission, du 18 décembre 2013, relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de *minimis* » ;

- si elle remplit les critères du règlement général d'exemption par catégorie : « le bénéfice du dispositif législatif visé au(x)... est subordonné au respect du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission, du 17 juin 2014, en particulier de son article...déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité ». ¹

- si elle doit être notifiée: « le présent article entre en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard 6 mois après la date de réception par les autorités françaises de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer que le dispositif législatif visé au(x) ..., est conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat » ;

b) Pour les aides de nature fiscale :

- si elle remplit les critères de *minimis* : « le bénéfice [du crédit d'impôt, de la réduction d'impôt...] est subordonné au respect du règlement (UE) n° 1407/2013, de la Commission, du 18 décembre 2013, relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de *minimis* » ;

- si elle remplit les critères du règlement général d'exemption par catégorie : « le bénéfice [du crédit d'impôt, de la réduction d'impôt...] est subordonné au respect de l'article [citer l'article] du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission, du 17 juin 2014, déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité ». ¹

- si elle doit être notifiée: « [le crédit d'impôt, la réduction d'impôt...] entre en vigueur à une date fixée par décret qui ne peut être postérieure de plus de 6 mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif législatif comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat » ;

► Uniquement dans l'hypothèse où cette rubrique n'apparaît pas pertinente au regard de l'objet de l'article (ex. modification d'un circuit budgétaire sans effet sur le dispositif), les mentions suivantes peuvent être utilisées dans cette rubrique :

« Cet article ne vise pas à transposer en droit français des normes juridiques européennes »

« Il est par ailleurs compatible avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration ».

Exemple – article 71 du PLF 2014 : Prolongation et extension du régime d'exonérations sociales accordées aux jeunes entreprises innovantes (JEI)

3.3 Articulation avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration (traités, droit dérivé, jurisprudence, aides d'Etat)

Cet article ne vise pas à transposer en droit français des normes juridiques européennes.

Il est, en outre, compatible avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration. Le volet social du dispositif initial des JEI avait fait l'objet d'une notification à la Commission européenne et avait été autorisé le 25 juillet 2003 (régime N190/2003 d'aides au projet de R&D portées par des jeunes entreprises innovantes). Le dispositif JEI est soumis aux chapitres I, II (section 7 articles 30 à 34) et III du Règlement n° 800/2008 (RGEC) de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun. Au titre du Règlement n°800/2008, sont exemptées de notification les aides à la recherche, au développement et à l'innovation, y compris le développement de prototypes ou d'installations pilotes de nouveaux produits ne donnant pas lieu à commercialisation.

¹ Vous veillerez à adapter les références au règlement selon que l'aide se rattache à une compensation de SIEG, au domaine agricole, ou à la pêche.

En outre, conformément aux articles 30 à 34 de la section 7 de ce dernier Règlement, les aides prévues par la présente mesure peuvent être cumulées avec une autre aide exemptée au titre du présent règlement, ou avec les aides de minimis remplissant les conditions énoncées par le règlement (CE) n° 1998/2006 concernant les mêmes coûts admissibles — se chevauchant en partie ou totalement — pour autant que ce cumul conduise à une intensité inférieure au plafond maximal applicable. Le taux maximal d'intensité de l'aide prévu par l'article 31 du règlement n° 800/2008 s'élève à 100 % pour la recherche fondamentale, 50 % pour la recherche industrielle et 25 % pour le développement expérimental (notamment prototypes). Ce dernier taux est majoré de 20 points pour les petites entreprises et de 10 points pour les PME, ces définitions étant entendues au sens communautaire.

Le volet social de la présente mesure présente un taux d'intensité d'aide inférieur au plafond de 35 % pour les PME et a fortiori à celui de 45% pour les petites entreprises. La modification prévue n'exige pas une nouvelle procédure de notification mais nécessite néanmoins une information auprès de la Commission européenne intervenant au plus tard, et conformément à l'article 9.1 du Règlement n° 800/2008, dans un délai de vingt jours ouvrés à compter de l'adoption de la loi de finances. De plus, conformément à l'article 9.2 de ce règlement, l'ensemble des conditions d'application nationale de la mesure devront faire l'objet d'une publication sur internet à destination des bénéficiaires actuels et potentiels.

Le Règlement d'exemption actuel, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2013, devrait être prolongé jusqu'au 30 juin 2014. A compter du 1er juillet 2014 la révision du règlement entrera en vigueur et la France devra, si nécessaire, prendre les mesures utiles à la mise en conformité du dispositif. Cependant, le projet de révision ne devrait pas modifier profondément le droit applicable aux aides aux projets de R&D.

Par ailleurs, les exonérations d'impôt sur les bénéfices, de CET et de TFPB sont plafonnées par le Règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis (JOCE du 28 décembre 2006, section L 379/5).

3.4 Modalités d'application dans le temps (mesures transitoires éventuelles) et sur le territoire (justification, le cas échéant, des adaptations proposées et de l'absence d'application de la disposition à certaines collectivités d'outre-mer)

Ces précisions correspondent à des **exigences de la loi organique du 15 avril 2009**. Il est donc essentiel de compléter cette rubrique avec le plus grand soin.

Les contraintes de calendrier sont d'autant plus fortes que, **le cas échéant, les collectivités d'outre-mer concernées doivent être consultées avant le dépôt du projet de loi de finances**.

Il est important de bien distinguer la question de l'éventuelle **adaptation** des mesures proposées dans les départements et régions d'outre-mer et celle de leur **application** dans les autres collectivités d'outre-mer.

- **Adaptation dans les départements et régions d'outre-mer (article 73 de la Constitution)** : des adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités sont possibles. Lorsque ces adaptations sont le fait de l'État, **les collectivités concernées doivent être préalablement consultées**. Il est rappelé que les dispositions législatives, y compris celles de nature fiscale, s'appliquent de plein droit dans les départements et régions d'outre-mer.
- **Application dans les collectivités d'outre-mer (article 74 de la Constitution) et collectivités à statut particulier (Nouvelle-Calédonie, Terres australes et antarctiques françaises)** : pour les autres collectivités d'outre-mer, une mention particulière peut être nécessaire, en fonction de chaque statut (se reporter à la loi organique portant statut de la collectivité concernée). S'agissant des dispositions de nature fiscale, celles-ci relèvent des compétences propres des collectivités de l'article 74 et des collectivités à statut particulier. Par conséquent, **la loi fiscale n'a pas vocation à s'y appliquer, même sur mention expresse** ; les statuts de ces collectivités réservent cependant le cas d'impositions perçues par l'État pour remplir les missions d'intérêt général qui restent à sa charge sur ces territoires. Le cas des **Terres australes et antarctiques françaises** est différent puisque les dispositions fiscales peuvent y être applicables sur mention expresse.

Le **ministère chargé de l'outre-mer** pourra le cas échéant apporter un éclairage utile (cf. rubrique « impact outre-mer » sur le site <http://evaluation-prealable.pm.ader.gouv.fr>). Il convient toutefois, compte tenu du nombre de dispositions à traiter en projet de loi de finances et de la complexité du sujet, de **le saisir le plus en amont possible, avant la transmission du projet d'article à la direction de la législation fiscale ou à la direction du budget**. Vous pourrez également vous reporter au guide de légistique du Conseil d'État et du secrétariat général du Gouvernement (rubrique 3.6 : <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique2>).

S'agissant de l'entrée en vigueur de la disposition proposée, la formule suivante peut le cas échéant être utilisée :

« *Cet article n'appelle pas de mesure transitoire ; il s'appliquera intégralement dès l'entrée en vigueur de la loi de finances* »

Exemple – article 61 du PLF 2010 : Adaptation des dispositions relatives au financement du contrat unique d'insertion à certains publics spécifiques

3.4 Modalités d'application dans le temps (mesures transitoires éventuelles) et sur le territoire (justification, le cas échéant, des adaptations proposées et de l'absence d'application de la disposition à certaines collectivités d'outre-mer)

L'article 29 de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion prévoit que ses dispositions s'appliquent dans les départements d'outre-mer, ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, au plus tard au 1^{er} janvier 2011 ou avant par voie d'ordonnance. S'agissant, pour la disposition relative à la prise en charge majorée des contrats uniques d'insertion, d'un dispositif transitoire limité à l'année 2010, il n'y a pas lieu de prévoir des mesures spécifiques d'application outre-mer.

4. Impact de la disposition envisagée

De manière générale, un soin particulier doit être pris pour quantifier l'évaluation des incidences mentionnées, si possible sous forme monétaire, en explicitant systématiquement les hypothèses et la méthode de calcul retenues.

4.1 Évaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées

Cette rubrique doit être utilisée pour **présenter les catégories de personnes physiques et morales visées ou affectées par la réforme** (entreprises, particuliers, habitants d'une zone géographique donnée...) et indiquer les conséquences attendues sur ces différentes catégories.

4.1.1 Incidences micro et/ou macro-économiques (impact sur la croissance, la compétitivité, la concurrence, modification des comportements...)

Exemple – article 31 du PLF 2010 : Transfert d'un centre d'études de la Délégation générale pour l'armement (DGA) au Commissariat à l'énergie atomique (CEA)

4.1.1 Incidences micro et/ou macro-économiques (impact sur la croissance, la compétitivité, la concurrence, modification des comportements...)

Le centre d'études de Gramat (CEG) est largement intégré dans l'économie locale et régionale. Il fait vivre directement de l'ordre de 300 familles dont plus de la moitié réside dans un rayon de 10 km autour de Gramat, sans compter les emplois induits.

Par ailleurs, le CEG a externalisé de nombreuses tâches, notamment de soutien, à des sociétés sous-traitantes pour un effectif équivalent de 90 personnes à plein temps.

Les contrats notifiés par le centre d'études sont de l'ordre de 3 M€ par an pour le canton de Gramat, de 4 M€ pour l'ensemble du département du Lot et de 6 M€ pour toute la région Midi-Pyrénées.

Le CEG est le 8^e employeur du Lot et son impact dans le tissu économique local est de l'ordre de 15 M€.

Le choix de conserver le site de Gramat préserve donc une activité économique importante pour le département du Lot, en particulier au sein de PME innovantes.

4.1.2 Coûts et bénéfices financiers pour chaque catégorie de personnes physiques et morales concernée

Les coûts et bénéfices financiers concernent dans cette rubrique les destinataires de la réforme proposée ou d'autres personnes physiques et morales impliquées, **à l'exclusion des administrations publiques, qui font l'objet de la rubrique suivante (4.2).**

4.1.3. Impact en matière d'égalité entre les femmes et les hommes

Cette rubrique traduit l'exigence du Gouvernement en matière d'égalité entre les femmes et les hommes et met en œuvre la circulaire du Premier ministre du 23 août 2012 relative à la prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires de leur impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes.

L'analyse conduite au stade de la préparation du projet de loi de finances a notamment pour objet de s'assurer que les dispositions envisagées ne portent pas atteinte aux droits des femmes et/ou n'aggravent pas les inégalités entre les femmes et les hommes.

Il conviendra d'apprécier si ces dispositions ont un effet direct ou indirect en matière d'égalité. L'article a un impact direct lorsque l'égalité entre les femmes et les hommes est un de ses objets. C'est le cas en particulier s'il contient des dispositions en termes de lutte contre les stéréotypes, de parité, d'égalité professionnelle, de droits à disposer de son corps ou de lutte contre les violences faites aux femmes. Les effets indirects sur l'égalité sont moins immédiats à appréhender, mais peuvent se mesurer à travers quatre questions :

- La composition sexuée du public cible de la mesure conduit-elle à favoriser mécaniquement un sexe au détriment de l'autre ?
- Compte tenu des différences de comportements entre femmes et hommes, la mesure va-t-elle s'appliquer différemment sur les femmes et sur les hommes ?
- Est-on dans un cadre où des discriminations (personnes handicapées, seniors...) se surajoutent à la discrimination en raison du sexe ?
- Y aura-t-il des impacts différenciés dans le temps entre une mesure à court, moyen ou long terme ?

Si l'analyse montre que la mesure pourrait conduire à une aggravation des inégalités entre les femmes et les hommes, des mesures correctrices doivent être prévues.

Un mémento « Mieux prendre en compte l'égalité entre les femmes et les hommes dans les études d'impact des projets de loi » et un guide méthodologique sont disponibles sur le site <http://www.familles-enfance-droitsdesfemmes.gouv.fr/>, dans la rubrique « projet de lois : les études d'impact ».

4.1.4 Impact sur la stratégie d'ensemble relative aux personnes en situation de handicap (domaines, moyens à prévoir pour leur mise en forme)

Cette rubrique met en œuvre la circulaire du 4 septembre 2012 relative à la prise en compte du handicap dans les projets de loi et traduit l'engagement du Gouvernement de faire du handicap une préoccupation générale de son action. Cet engagement se traduit par la prise en compte du handicap dans l'ensemble des politiques publiques.

4.1.5 Incidences sociales (impact sur l'emploi et le marché du travail en particulier)

Il s'agit **notamment** d'évaluer l'impact de la mesure sur l'emploi et le marché du travail, au niveau national, dans une zone géographique donnée ou sur une population spécifique. Il peut s'agir également de mesurer l'incidence sur le pouvoir d'achat d'une catégorie plus ou moins large de la population.

Exemple – article 75 du PLF 2014 : Modification des modalités de calcul de l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage

4. Impact de la disposition envisagée

4.1 Évaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées

4.1.1 Incidences micro et/ou macro-économiques (impact sur la croissance, la compétitivité, la concurrence, modification des comportements, ...)

Les nouvelles règles de calcul du montant de l'ALT2 devraient inciter les parties prenantes à améliorer le taux d'occupation des aires : les communes ou EPCI exerçant la compétence obligatoire d'accueil des gens du voyage seront encouragés à mieux prendre en compte l'occupation effective des aires dans le choix de leur emplacement.

On peut en attendre la fin de la baisse régulière du taux d'occupation des aires.

4.1.2 Coûts et bénéfices financiers pour chaque catégorie de personnes physiques et morales concernée
Les gens du voyage devraient bénéficier d'aires d'accueil de meilleure qualité. Les organismes gestionnaires auront désormais un intérêt financier accru à gérer les aires de telle sorte qu'elles soient plus attractives pour leurs usagers potentiels.

4.1.3 Impact en matière d'égalité entre les femmes et les hommes
Cette mesure n'a pas d'impact en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

4.1.4 Impact sur la stratégie d'ensemble relative aux personnes en situation de handicap (domaines, moyens à prévoir pour leur mise en œuvre...)
Cette mesure n'a pas d'impact sur la stratégie d'ensemble relative aux personnes en situation de handicap

4.1.5 Incidences sociales (impact sur l'emploi et le marché du travail en particulier)
La nouvelle tarification devrait contribuer à une amélioration de la qualité des aires d'accueil des gens du voyage : les collectivités publiques responsables et les gestionnaires seront désormais incités à rechercher une qualité accrue des aires, afin d'augmenter leur taux d'utilisation et par conséquent le montant d'ALT2 versé par l'État.

4.1.6 Incidences environnementales
Les présentes dispositions n'ont pas d'incidences environnementales.

4.1.6 Incidences environnementales

Il s'agit de décrire et d'évaluer les incidences directes ou indirectes de la mesure proposée sur l'environnement : effet sur la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre, sur la qualité de l'air, sur les nuisances sonores ...

Exemple – article 46 du PLF 2010 : Prorogation pour trois ans du « prêt à 0 % » (PTZ) avec maintien du doublement jusqu'au 30 juin 2010

4.1.4 Incidences environnementales

La prolongation du prêt à 0 % contribuera à étendre la part des logements disposant de hautes qualités environnementales. En effet, la majoration du prêt à 0 % pour les logements neufs disposant du label « BBC » a pour objectif d'inciter les ménages à se porter acquéreurs de logements très en avance sur la réglementation thermique en leur accordant un avantage supplémentaire destiné à compenser une fraction des surcoûts liés au respect de ces normes. La différence de consommation d'énergie et d'émission de gaz à effet de serre entre un logement respectant la norme thermique actuelle (RT 2005) et la norme basse consommation (BBC) est très significative : un logement BBC consomme à peine 30 % de l'énergie de chauffage d'un logement aux normes actuelles.

De plus, la solvabilisation apportée par le prêt à 0 % permet aux ménages bénéficiaires de se porter acquéreurs de logements plus chers, et en particulier de logements plus proches des centres des agglomérations, ce qui tend à diminuer les besoins de transports (économies en infrastructures et en émissions de gaz à effet de serre). Les études des émissions spatialisées des ménages montrent que dans les agglomérations urbaines le bilan global d'émission de CO₂ logement-transport des ménages s'alourdit en général avec l'éloignement du centre. Les études menées sur les agglomérations de Paris et Lille montrent que les ménages des zones centre émettent en moyenne 50 % et 30 % moins de CO₂ que les ménages des zones périphériques.

Pour accompagner cet effet, la diminution de 10 % des plafonds de la zone C renforce relativement l'importance du prêt à 0 % dans les zones A et B où les marchés immobiliers sont tendus, soit les zones les plus densément peuplées. L'étalement urbain, principalement concentré dans la zone C, est ainsi limité.

4.1.7 Impact sur la jeunesse

Conformément à la circulaire du Premier ministre du 2 mai 2016, il s'agit ici de décrire les incidences en matière d'égalité entre tous les jeunes, de justice intergénérationnelle et de non-discrimination dans l'accès aux droits et aux services publics. L'analyse devra par ailleurs comporter une dimension prospective en appréciant les effets des dispositions envisagées sur la jeunesse d'aujourd'hui mais également de demain.

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

4.2.1 Incidences budgétaires (coûts/économies nets de la mesure proposée)

Cette rubrique constitue **l'élément central de l'évaluation préalable** des articles du projet de loi de finances. Elle doit être renseignée avec un soin particulier lorsque la disposition proposée a une incidence directe sur les crédits budgétaires ou les recettes (fiscales ou non, affectées à l'État ou à d'autres personnes morales) du projet de loi de finances dans lequel elle s'inscrit.

Un niveau de précision particulier est requis s'agissant des incidences sur le **budget de l'État**, mais il faut **systématiquement s'interroger sur les conséquences budgétaires pour les autres administrations publiques** (organismes divers d'administration centrale, collectivités territoriales, administrations de sécurité sociale) et présenter, le cas échéant, **un chiffrage consolidé « toutes APU »**.

Selon la nature de la réforme proposée, il convient de remplir le tableau consacré aux **dispositions budgétaires** et/ou celui relatif aux **dispositions fiscales**. Si une réforme comporte un volet budgétaire et un volet fiscal, les coûts ou économies doivent être **clairement différenciés**, dans chacun des deux tableaux. Si le tableau ne permet pas de rendre compte clairement des incidences budgétaires de la disposition proposée, une explication de forme libre peut être préférée.

Le **coût ou l'économie net** correspond à la différence entre les diverses économies que peut engendrer la réforme et les coûts qu'elle induirait. Les éléments pertinents du calcul de ces montants nets seront présentés soit sous forme de commentaires aux tableaux, soit dans la rubrique 4.3 *infra*.

En matière fiscale, c'est l'augmentation ou la diminution nette des recettes qui est présentée dans le tableau.

La présentation sur cinq ans vise à prendre en compte le déploiement du dispositif proposé sur l'ensemble de la période concernée par la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022 qui sera examiné parallèlement à la loi de finances pour 2018. Si la montée en charge du dispositif est prévue sur une durée plus réduite, les colonnes non pertinentes peuvent être laissées vides. Si la montée en charge a lieu au contraire sur une durée plus longue, il convient de l'indiquer en ajoutant les colonnes nécessaires.

Dans chaque colonne doit être précisé le coût ou l'économie net engendré par le dispositif pour la seule année considérée, par rapport à la situation actuelle.

Le **coût ou l'économie pérenne** désigne le coût ou l'économie induit par le nouveau dispositif, par rapport à la situation actuelle, en « régime de croisière ».

Exemple 1 – article 51 du PLF 2010 : Revalorisation de la retraite du combattant

4.2.1 Incidences budgétaires (coûts/économies nets de la mesure proposée)

La mesure s'appliquera au 1^{er} juillet 2010 et l'impact budgétaire peut être évalué à 9,5 M€, compte tenu du fait que les retraites du combattant sont payées semestriellement à des dates d'échéances fixées par référence au mois de naissance de l'intéressé. L'effet de la mesure sera donc partiel en 2010.

Incidence budgétaire ou financière de la disposition prévue :*Coûts nets ou économies nettes (-) exprimés en millions d'euros*

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Coût pérenne ou éco. pérenne (-) |
|--|------------|-----------|-----------|-----------|--|
| État | | | | | |
| Dépenses de personnel (AE=CP) [1] | | | | | |
| Dépenses hors personnel : AE [2] | 9,5 | 38 | 38 | 38 | |
| Dépenses hors personnel : CP [3] | 9,5 | 38 | 38 | 38 | |
| <i>Total pour l'État : AE = [1]+[2]</i> | 9,5 | 38 | 38 | 38 | |
| Total pour l'État : CP [4] = [1]+[3] | 9,5 | 38 | 38 | 38 | |
| Collectivités territoriales [5] | | | | | |
| Sécurité sociale [6] | | | | | |
| Autres administrations publiques [7] | | | | | |
| Total pour l'ensemble des APU [4]+[5]+[6]+[7] | 9,5 | 38 | 38 | 38 | |

Exemple 2 – article 44 du PLF 2010 : « Verdissement » graduel de la réduction d’impôt sur le revenu au titre de l’investissement locatif dite « Scellier »

4.2.1 Incidences budgétaires (coûts/économies nets de la mesure proposée)

Dépense fiscale / « Niche sociale » :

| | Coûts nets ou économies nettes (-) exprimés en millions d’euros | | | | Coût pérenne ou éco. pérenne (-) |
|--------------------------------------|---|------------|------------|------------|----------------------------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | |
| Etat | | -10 | -40 | -60 | |
| Collectivités territoriales | | | | | |
| Sécurité sociale | | | | | |
| Autres administrations publiques | | | | | |
| Total pour l’ensemble des APU | | -10 | -40 | -60 | |

4.2.2 Incidences sur l’emploi public et la charge administrative

L’indication des effets de la mesure proposée sur l’emploi public constitue une **exigence de la loi organique du 15 avril 2009**. L’évaluation doit concerner, le cas échéant, l’ensemble des administrations publiques.

L’évaluation de la charge administrative éventuellement induite par la réforme envisagée doit également reposer sur une vision « toutes APU ».

Exemple – article 1^{er} du PLFR 2009-3 : Compensation des transferts de compétences aux départements par attribution d’une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers

4.2.2 Incidences sur l’emploi public et la charge administrative

La disposition proposée n’a pas d’incidence sur l’emploi public.

En termes de charge administrative, deux effets interviendront :

- le transfert des agents de l’État vers la fonction publique territoriale impliquera un transfert de leur gestion, s’agissant des agents ayant choisi l’intégration : dans ce cas, la charge administrative devrait rester constante dans une approche consolidée (toutes administrations publiques confondues) ;
- s’agissant des agents détachés sans limitation de durée (sur option ou d’office, au terme de la période du droit d’option), ils bénéficieront du principe de la double carrière et seront donc gérés par leur administration d’origine et par leur administration d’accueil ; la charge administrative supplémentaire qui pourrait en découler est toutefois relativement marginale dans la mesure où les agents transférés optent dans une large mesure pour l’intégration.

De plus, il est nécessaire d’identifier les incidences des mesures envisagées sur l’organisation des administrations territoriales de l’État (ATE) depuis l’entrée en vigueur de la charte de la déconcentration (décret n° 2015-510 du 7 mai 2015). Doivent être identifiés le plus précisément possible les services déconcentrés qui devront mettre en œuvre les mesures envisagées ou opérer le suivi de la mise en œuvre de ces mesures, les charges ou gains de charges administratives pérennes ou ponctuelles – traduit en ETP – résultant de l’application de ces mesures, les charges ou gains d’investissement ou de mise en conformité nécessités par la mise en œuvre de la mesure par les services déconcentrés, les besoins éventuels de formation des agents aux nouvelles missions ou aux réformes de procédures induites par les mesures. Comme sur le modèle de fiche d’impact des projet de texte réglementaire établi par le secrétariat général du Gouvernement, il devra être fait un bilan de ces impacts et il devra être précisé si des ressources supplémentaires seront allouées aux structures déconcentrées concernées en cas de charges nouvelles identifiées ou si ces charges seront supportées par le réseau déconcentré à ressources constantes (voir modèle de la fiche d’impact sur les incidences ATE disponible sur le site extranet du SGG « Extraqual »).

4.3 Description synthétique de la méthode d'évaluation utilisée

Cette exigence de transparence est **directement issue de la loi organique du 15 avril 2009**. Il s'agit notamment d'indiquer les sources des données utilisées, les hypothèses de chiffrage retenues et le mode de calcul employé. Le cas échéant, le détail du calcul doit être extrêmement clair et les hypothèses prises en compte parfaitement explicitées.

Exemple n° 1 – article 51 du PLF 2010 : Revalorisation de la retraite du combattant

4.3 Description synthétique de la méthode d'évaluation utilisée

On obtient le coût budgétaire annuel d'un point supplémentaire de retraite du combattant en multipliant la valeur prévisionnelle du point d'indice (13,79 € au 1^{er} juillet 2010) par le nombre de bénéficiaires (1 365 000), soit un montant de 19 M€.

Une revalorisation de deux points de la retraite du combattant coûte donc, en année pleine, environ 38 M€.

La revalorisation intervenant au 1^{er} juillet 2010, elle n'a d'impact que sur une partie des versements de l'année :

- d'une part, les versements des six premiers mois de l'année ne sont pas affectés par la mesure ;
- d'autre part, la retraite du combattant étant versée par semestre, à terme échu et en fonction de la date de naissance du bénéficiaire, seuls les paiements intervenant en toute fin d'année seront entièrement calculés sur la base du nouveau nombre de points ; dans la majorité des cas, une partie du versement sera liée à des mois antérieurs à l'entrée en vigueur de la mesure, le 1^{er} juillet 2010.

Dans ces conditions, le coût budgétaire d'une mesure prise à mi-année, pour l'année en question, est calculé en divisant par quatre le coût budgétaire annuel de la revalorisation.

En l'occurrence, pour l'exercice budgétaire 2010, le coût budgétaire de la revalorisation du 1^{er} juillet 2010 peut ainsi être estimé à : $38 / 4 = 9,5$ M€.

Exemple n° 2 : art. 63 du PLF 2013 : suppression de l'exonération de RAP des constructions individuelles réalisées pour elle-même par une personne physique.

4.3 Description synthétique de la méthode d'évaluation utilisée

Le rendement de la disposition correspond à l'actuel manque à gagner de redevance dû à l'exonération des constructions individuelles.

La méthode utilisée consiste, dans un premier temps, à évaluer la part des surfaces construites correspondant aux maisons individuelles, à partir des données disponibles sur l'ancienne taxe locale d'équipement. Le manque à gagner de RAP correspondant aujourd'hui à l'exonération des constructions individuelles peut alors être approché en appliquant ce ratio à une approximation du rendement de la RAP pour l'année écoulée.

La part des surfaces bâties au titre de maisons individuelles est connue pour l'année 2006. En effet, jusqu'en 2006, la taxation de la construction de logements individuels était différenciée des logements collectifs. Exprimées en surface hors œuvre nette (SHON), on observait alors la répartition de surface bâtie suivante : 17,598 millions m² concernent des maisons individuelles, tandis que 21,774 millions m² concernent des logements collectifs. Le rapport surface maisons individuelles/surface logements totale s'établit donc à 44,6 %.

On peut ensuite appliquer ce ratio à une estimation du rendement de la RAP ainsi calculée :

$$\text{Taux de la RAP (A) x Valeur au mètre carré (B) x Nombre total de mètres carrés construits (C)}$$

Le taux de la RAP (A) est de 0,4 %.

La valeur au mètre carré (B) à retenir est définie par référence à celle utilisée pour le calcul de la taxe d'aménagement comme le prévoit l'article L524-7 du code du patrimoine.

Celle-ci est fixée par les articles L331-10 et suivants du code de l'urbanisme à 660 € en province, où s'effectue l'essentiel des constructions de logements individuels. Un abattement de 50 % lui est appliquée dans certains cas : sociétés HLM, 100 premiers mètres carrés des résidences principales, constructions abritant des activités économiques. Les données disponibles pour l'année 2011 au titre de l'ancienne taxe locale d'équipement indiquent que $\frac{3}{4}$ des m² construits déclarés ont bénéficié de réductions dues à l'abattement de 50 % prévu en matière de taxe d'aménagement.

Ainsi, la valeur moyenne à retenir par mètre carré s'élève pour l'année 2011 à $660 \times \frac{1}{4} + 660 \times 50 \% \times \frac{3}{4} = 412,5$ €, somme qui doit ensuite être actualisée en fonction de l'indice du coût de la construction. Celui-ci a augmenté de +5 % entre le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} janvier 2012. La valeur au m² à retenir est donc de 433,27 €.

La surface totale construite en 2011 est de 40,150 millions m² dont on peut estimer que 44,6 % correspondent à des maisons individuelles soit 17,945 millions m² (C).

Ainsi, la taxation potentielle des maisons individuelles au titre de la RAP s'élève en première approche à :

$$0,4 \% (A) \times 433,27 (B) \times 17\,945 (C) = 31,1 \text{ M€.}$$

Ce montant doit ensuite être affiné pour tenir compte de la modification des surfaces au 1^{er} mars 2012 (suppression de la SHON, soit +10 %) et des frais d'assiette et de recouvrement de 3 % prévus à l'article L524-8 du code du patrimoine, ce qui donne 33,2 M€.

Le manque à gagner de RAP dû à l'exonération des maisons individuelles peut en fin de compte être estimé à **30 M€**, pour tenir compte de l'exonération des constructions n'affectant pas le sous-sol (rehaussements de maisons, notamment), difficile à évaluer.

5. Consultations menées

Pour chacune des consultations effectuées, obligatoires ou facultatives, il est impératif de préciser, au-delà de la date et du sens (favorable ou défavorable) de l'avis recueilli, la portée (contraignante ou non) et le contenu de celui-ci.

5.1 Consultations obligatoires (collectivités d'outre-mer, commissions administratives...)

L'obligation de consultation s'applique aux dispositions particulières aux collectivités territoriales ultra-marines. Une très grande attention doit être portée à cette obligation, qui constitue une **exigence de niveau organique** :

- **pour les départements et régions d'outre-mer (article 73 de la Constitution), la consultation est obligatoire lorsque la loi prévoit des adaptations** (si l'adaptation en question consiste en une non application du dispositif, il n'est pas nécessaire de procéder à la consultation) ;
- **pour les collectivités de l'article 74 de la Constitution et les collectivités à statut particulier (Nouvelle-Calédonie, Terres australes et antarctiques françaises), la consultation est obligatoire lorsque la loi comporte des dispositions particulières à ces collectivités** (aucune consultation n'est requise pour les textes qui se bornent à faire mention de leur applicabilité dans ces collectivités, ou qui étendent dans l'une ou l'autre de ces collectivités des dispositions codifiées sans introduire aucune disposition spécifique).

Les autres consultations obligatoires doivent le cas échéant être mentionnées (organe consulté, date de la consultation, sens, teneur et portée de l'avis).

Exemple : art. 23 du PLF 2013 : Compensation aux départements des charges résultant de la mise en œuvre du RSA

5.1 Consultations obligatoires (collectivités d'outre-mer, commissions administratives...)

Aux termes des dispositions des articles L. 3444-1, LO 6213-3, LO 6313-3 et LO 6413-3 du code général des collectivités territoriales, les conseils généraux des DOM, d'une part, ainsi que les assemblées délibérantes des collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, d'autre part, doivent être consultés, respectivement, sur les projets de loi comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif de ces départements, et sur les projets de loi qui introduisent, modifient ou suppriment des dispositions qui leur sont particulières.

Le présent article fait l'objet d'une consultation de ces assemblées.

La commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), qui vérifie l'adéquation entre les charges et les ressources transférées, a quant à elle été consultée en juin 2012, d'une part, sur la nature des corrections à apporter à la valorisation des dépenses d'intéressement supportées par les départements métropolitains en 2008 au titre du RMI et sur les dépenses décaissées par ces mêmes départements en 2010 au titre du montant forfaitaire majoré du RSA et, d'autre part, sur les conséquences de ces corrections sur les montants des compensations dues à chaque département métropolitain. A l'issue de ce débat, la CCEC a émis un avis favorable unanime sur le projet d'arrêté de compensation soumis. Cette séance avait été précédée par l'organisation de la réunion en mai 2012 d'un groupe de travail, réunissant ministères concernés, représentants des départements, de la Caisse nationale d'allocation familiale et de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole, chargé d'expertiser les conditions de la valorisation de ces dépenses. S'agissant des DOM et de Saint-Pierre-et-Miquelon, la CCEC sera à nouveau consultée en novembre 2012, dans le cadre de la deuxième clause de revoyure prévue par la loi du 1^{er} décembre 2008, pour contrôler les modalités d'ajustement de la compensation provisionnelle allouée pour 2013 à ces collectivités, puis, fin 2013, pour se prononcer sur leur droit compensation définitif.

5.2 Consultations facultatives

Il convient de faire mention des consultations non obligatoires éventuellement menées lors de la préparation de la réforme (partenaires sociaux, associations...), ainsi que du sens et de la teneur des avis recueillis.

Exemple – article 31 du PLF 2010 : Transfert d'un centre d'études de la Délégation générale pour l'armement (DGA) au Commissariat à l'énergie atomique (CEA)

5.1 Consultations obligatoires (collectivités d'outre-mer, commissions administratives...)

Conformément à l'article 4 du décret n° 72-1158 du 14 décembre 1972 pris pour l'application du décret du 29 septembre 1970 modifié relatif au Commissariat à l'énergie atomique :

- le comité de l'énergie atomique s'est réuni le 6 juillet 2009 et a rendu un avis favorable sur le projet de transfert ;
- l'administrateur général du CEA a rendu le 7 juillet 2009 un avis favorable sur ce projet d'article.

5.2 Consultations facultatives

Aucune consultation supplémentaire n'a été menée, à l'exception des discussions régulières avec le personnel évoquées.

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

La loi organique du 15 avril 2009 exige cette liste. Il faut ainsi mentionner les textes réglementaires qui doivent être pris pour l'application de l'article de loi de finances proposé.

Exemple – article 32 du PLFR 2009-3 : Abrogation du droit de timbre pour la délivrance du permis de chasser

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Un décret précisera la date d'entrée en vigueur de l'abrogation prévue par cet article.

La suppression des dispositions réglementaires d'application des mesures législatives abrogées par le présent article (article R. 423-11 du code de l'environnement) sera effectuée par décret.

La redevance au profit de l'ONCFS sera créée par décret en Conseil d'État.

6.2 Le cas échéant, moyens autres que budgétaires et juridiques nécessaires à la mise en place du dispositif proposé (formalités administratives, évolution de l'organisation administrative...)

Il peut s'agir notamment de mesures de réorganisation des services de l'État ou d'autres administrations publiques, de la modification de procédures ou de formulaires administratifs ou encore d'actions d'information des acteurs concernés par la réforme.

Exemple – article 50 du PLF 2010 : Transposition de trois directives relatives à la territorialité des prestations de service en TVA et au remboursement aux assujettis communautaires par un autre État membre (Paquet TVA)

6.2 Le cas échéant, moyens autres que budgétaires et juridiques nécessaires à la mise en place du dispositif proposé (formalités administratives, évolution de l'organisation administrative...)

Lieu des prestations de services et lutte contre la fraude liée aux opérations intracommunautaires

Création de plusieurs formulaires sur support papier notamment relatifs à :

- l'identification des personnes assujetties ;
- l'état récapitulatif des clients auxquels sont fournis des services taxables dans un autre État membre.

Création d'un nouveau service en ligne de la DGDDI permettant de souscrire l'état récapitulatif des clients auxquels sont fournis des services taxables dans un autre État membre.

Création d'un portail électronique pour les prestataires établis en France qui rendent des prestations de télécommunications, radiodiffusion, télévision et services fournis par voie électronique à des particuliers qui résident dans d'autres États membres et dans lesquels le prestataire n'a pas d'établissement stable. Ce portail sera créé sur la base du portail existant actuellement pour les prestataires établis hors de la Communauté et qui rendent des services fournis par voie électronique à des particuliers communautaires.

Remboursement de la TVA aux assujettis établis dans un autre État membre que celui de remboursement

Création d'un portail électronique permettant aux assujettis établis en France de déposer leur demande de remboursement de la TVA dans les États membres dans lesquels ils ne disposent pas d'un établissement.

Création d'applications informatiques à l'usage de la DGFIP pour le traitement des demandes de remboursement de la TVA déposées sur les portails électroniques des autres États membres.

6.3 Modalités de suivi de la disposition (durée d'application, évaluation)

Il peut être précisé, le cas échéant :

« *Le dispositif prévu par cet article entrera en vigueur pour une durée indéterminée* »

Des mentions du type : « *L'évaluation du dispositif interviendra dans le cadre des objectifs et indicateurs de performance associés au programme concerné* » pourront utilement être modifiés pour correspondre aux indicateurs effectivement renseignés dans le cadre de la démarche de performance du programme concerné.

Si la mesure proposée est une création, une extension ou une prorogation de dépense fiscale, les dispositions générales de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 ainsi que celles de la circulaire du Premier ministre du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques doivent s'appliquer.

Il sera notamment fait mention de la ou des dépenses fiscales qui sont réduites en compensation de la création ou de l'extension d'une dépense fiscale.

Il sera également indiqué si la dépense fiscale concernée a été ou sera prochainement l'objet d'une évaluation conformément aux dispositions de la loi de programmation des finances publiques.

Exemple n°1 – article 54 du PLF 2010 : Prorogation de la garantie accordée à la Société de financement de l'économie française (SFEF)

6.3 Modalités de suivi de la disposition (durée d'application, évaluation)

Le dispositif SFEF fait l'objet d'une information du Parlement, dans le cadre du comité de suivi du financement de l'économie. Le projet d'article propose que, compte tenu de l'arrêt prévu de la SFEF en 2010, le rapport trimestriel de compte rendu du Gouvernement au Parlement soit dorénavant semestriel, mais qu'il redevienne trimestriel en cas de réactivation de la SFEF.

* *
*
*
*