



Paris, le **27 JUIN 2022**

Télédoc 242

Affaire suivie par : Julie DESCHÈNES

Bureau 1BLF

Mèl. : julie.deschenes@finances.gouv.fr

LE MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS

À

NOR ECOB2218587C

N° interne DF-1BLF-22-3447

MESDAMES ET MESSIEURS LES MINISTRES

ET SECRÉTAIRES D'ÉTAT,

A L'ATTENTION DE MESDAMES ET MESSIEURS LES
RESPONSABLES DE LA FONCTION FINANCIÈRE
MINISTÉRIELLE,

ET MESDAMES ET MESSIEURS LES RESPONSABLES DE
PROGRAMME

Objet : Transmission des articles budgétaires et fiscaux pour la préparation du projet de loi de finances pour 2023 (« PLF 2023 »)

P.J. : 2

Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2023 (« PLF 2023 »), nous vous invitons à transmettre à la direction du budget et à la direction de la législation fiscale les projets d'articles que vous souhaitez voir figurer dans ce projet de loi, dans les conditions rappelées par la présente circulaire. Ces projets d'articles, lorsqu'ils visent à modifier des dispositions en droit déjà existantes, devront être impérativement accompagnés d'un tableau de comparaison entre le droit en vigueur et les modifications envisagées.

Comme les années passées, les premiers projets d'articles seront transmis au Conseil d'État dès le mois de juillet, les derniers articles devant être transmis la semaine du 29 août au plus tard.

1. Calendrier de préparation du PLF 2023

Les projets de mesures dont vous souhaitez l'insertion dans le PLF 2023 ont d'ores et déjà dû faire l'objet d'un échange avec nos services dans le cadre des conférences de budgétisation et des conférences fiscales. Il vous est désormais demandé de transmettre à la direction du budget ainsi qu'à la direction de la législation fiscale les projets d'articles correspondants dans les délais et conditions formelles détaillés ci-après.

Tout projet d'article que vous souhaiteriez voir figurer dans le texte initial du PLF 2023 devra faire l'objet d'un arbitrage explicite lors d'une des réunions interministérielles prévues à cet effet (RIM « sommaire »). Tout projet d'article n'ayant pas fait l'objet d'un tel arbitrage favorable lors d'une RIM « sommaire » du PLF 2023 sera réputé non inclus dans le texte initial.

À cette fin, et afin de permettre les arbitrages sur le contenu du PLF 2023, un calendrier de transmission en deux temps est prévu pour les projet d'articles selon leur nature :

- **Projets d'articles budgétaires :**

- o Les projets d'articles pris en application d'une mesure déjà retenue dans le cadre de la préparation du PLF 2023 ou dont le contenu est autonome des arbitrages qui doivent être rendus dans le cadre de la préparation des lettres-plafonds **devront être transmis à la direction du budget au plus tard le 8 juillet 2022**, accompagnés impérativement, s'il y a lieu, par le tableau de comparaison entre le droit existant et le droit proposé. L'inclusion dans le texte de ce premier ensemble d'articles sera arbitrée dans le cadre **d'une première réunion interministérielle qui pourrait se tenir la semaine du 11 juillet**. Au-delà de ce délai, les projets d'articles qui entrent dans cette première catégorie ne pourront plus figurer dans le PLF 2023 ;
- o Les projets d'articles dont le principe est, à la date de la présente circulaire, en cours d'arbitrage dans le cadre de la préparation des lettres-plafonds devront être **transmis à la direction du budget avant le 15 juillet 2022**, accompagnés impérativement, s'il y a lieu, par le tableau de comparaison entre le droit existant et le droit proposé. L'inclusion dans le texte du second ensemble d'articles sera arbitrée dans le cadre **d'une seconde réunion interministérielle qui pourrait se tenir la semaine du 18 juillet**.

- **Projets d'articles fiscaux :** ces derniers devront être **transmis à la direction de la législation fiscale le 8 juillet au plus tard** en vue de réunions interministérielles qui devraient se tenir courant juillet.

En vue de leur instruction préalable, les projets d'articles transmis devront impérativement comprendre le projet de dispositif juridique, les éléments de l'évaluation préalable figurant à l'annexe 1 et, lorsqu'ils visent à modifier des dispositions en droit déjà existantes, le tableau de comparaison entre le droit en vigueur et les modifications envisagées.

Nous vous demandons de veiller à limiter le nombre de projets d'articles et de préciser leur degré de priorité, étant par ailleurs entendu que le projet de loi de finances rectificative ou de fin de gestion ne comportera aucune mesure dépourvue d'impact budgétaire sur l'année 2022.

Le respect de ce calendrier et de cette procédure d'arbitrage est impératif afin d'expertiser la place de vos projets d'articles en loi de finances, de vérifier leur conformité juridique et rédactionnelle par rapport aux objectifs qu'ils poursuivent et **d'assurer leur transmission au Conseil d'État à partir du mois de juillet**. Pour mémoire, en vertu de la loi n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, l'ensemble des mesures fiscales doivent figurer en première partie de la loi de finances.

2. Exigences d'évaluation et de présentation formelle une fois les projets arbitrés

Les exigences formelles qui s'attachent habituellement à la préparation des projets d'articles s'appliqueront à nouveau cette année. À cet égard, nous appelons votre attention sur trois obligations, détaillées ci-dessous :

- i. **l'obligation d'évaluation préalable** qui résulte de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution : le non-respect de cette exigence organique (absence d'évaluation ou évaluation partielle) est un motif de disjonction par le Conseil d'État et de censure par le Conseil constitutionnel de l'article concerné ;

- ii. l'obligation de production d'un exposé des motifs synthétique et précis destiné à présenter l'objet du projet d'article ;
- iii. les obligations consultatives pour lesquelles le non-respect des délais spécifiques est un motif de disjonction par le Conseil d'État et de censure par le Conseil constitutionnel.

i. Chaque article du projet de loi doit faire l'objet d'une évaluation préalable, présentant notamment les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales de la disposition proposée, conformément à la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 susmentionnée dont les dispositions ont été intégrées à l'article 53, 4° de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances. L'ensemble des rubriques de l'évaluation préalable (voir annexe 1) doivent être précisément renseignées. Pour ce faire, il pourra utilement être recouru au guide pratique associé (voir annexe 2). Les évaluations préalables sont transmisés au Parlement en annexe au projet de loi de finances.

Au-delà de la présentation du contexte dans lequel s'inscrit la mesure, **les parties dédiées à la justification de l'option retenue et aux impacts de la mesure, cœur de la logique d'évaluation préalable, devront être précisément renseignées**. En particulier, en vertu de l'article 55 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, **chaque mesure affectant les ressources ou les charges de l'État devra faire l'objet d'une évaluation chiffrée** de son incidence au titre de l'année considérée et, le cas échéant, des années suivantes. Dans ce cas de figure, en cohérence avec la durée de la loi de programmation des finances publiques pour 2023 à 2027 qui sera examinée au Parlement en fin d'année, **une évaluation pluriannuelle des incidences financières est attendue**.

Enfin, les textes utiles à l'analyse juridique et à la compréhension de l'article proposé seront également joints à l'évaluation préalable que vous transmettez à la direction du budget ainsi qu'à la direction de la législation fiscale. Aussi communiquerez-vous, notamment, **les éléments permettant de garantir la compatibilité de la mesure avec le droit de l'Union européenne – à cet égard, le secrétariat général des affaires européennes devra, si cela est nécessaire, être saisi en vue d'examiner la compatibilité de la mesure au regard du régime des aides d'État et procéder, le cas échéant, à une notification préalable auprès de la Commission européenne**.

L'ensemble de ces éléments seront nécessaires lors de l'examen du projet d'article par le Conseil d'État réuni en section ou en assemblée générale.

ii. Chaque article doit comporter, outre son titre, un exposé des motifs synthétique et précis exposant l'objet de la mesure. Ces éléments, qui figureront avec le texte de l'article dans le « bleu » du projet de loi de finances, sont à cet égard considérés comme partie intégrante du dispositif juridique. Ils doivent donc être rédigés avec le plus grand soin.

L'exposé des motifs devra, en particulier, mentionner le gain ou le coût budgétaire ou fiscal associé à la mesure, en cohérence avec l'évaluation préalable. Vous veillerez à préciser les programmes affectés par les mesures envisagées. Nous vous rappelons, à ce titre, que les incidences financières des projets d'articles ont vocation à être individualisées dans le cadre de la justification au premier euro des projets annuels de performance annexés au projet de loi de finances. Nous soulignons l'importance des éléments de chiffrage budgétaire, dont l'évaluation conditionne souvent la présence de l'article en loi de finances.

iii. Les consultations obligatoires devront avoir été pleinement effectuées avant l'examen du projet d'article par le Conseil d'État. Il s'agit des obligations de consultation découlant de la Constitution et des textes organiques relatifs aux collectivités territoriales d'outre-mer, du droit de l'Union européenne ou encore de

l'article L. 1 du code du travail – qui prévoit une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs sur les projets de réformes envisagés par le Gouvernement dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Nous appelons, à cet égard, votre attention sur la nécessité d'une étroite association interministérielle pour les mesures susceptibles d'intéresser d'autres départements ministériels (notamment la direction générale des collectivités locales, la direction générale des outre-mer ou encore la direction générale des douanes et des droits indirects). Il vous reviendra d'associer ces départements avant transmission des projets d'articles à la direction du budget et à la direction de la législation fiscale, qui seront informées d'éventuels désaccords sur des dispositions.

En dernier lieu, nous tenons à souligner la nécessité d'une complète concertation interministérielle tout au long de la procédure d'élaboration du projet de loi de finances. À ce titre, une communication renforcée entre les services devra être maintenue durant l'élaboration du projet, jusqu'à son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale. Les administrations concernées devront ainsi être représentées au niveau approprié lors des différentes étapes de l'examen des projets d'articles par le Conseil d'État : réunions de travail, réunions de la section des finances et assemblée générale. À ce titre, nous vous rappelons que le principe de solidarité commande que chacun des articles du projet de loi de finances soit défendu en tant que proposition du Gouvernement. Les éventuelles divergences devront donc avoir été résolues avant la saisine du Conseil d'État.

LA DIRECTRICE DU BUDGET



Mélanie JODER

LE DIRECTEUR DE LA LEGISLATION FISCALE



Christophe POURREAU