

ANNEXE 4

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, il convient de **préparer une évaluation préalable pour chaque projet d'article réalisé**. 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 lois 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 du schéma d'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 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, notamment en termes de longueur, qu'il s'agirait de systématiquement respecter.

Il convient également de noter que le Conseil d'État et le Parlement ont d'ores et déjà indiqué qu'ils feraient preuve, dans le cadre du PLF 2013, 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**.

L'ensemble des évaluations préalables des dispositions des projets de loi de finances est par ailleurs **consultable sur le site www.performance-publique.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), selon la matière traitée.

- Direction de la législation fiscale / bureau A :

François-Robert Grémont – 01 53 18 90 44 – francois-robert.gremont@finances.gouv.fr

- Direction du budget / bureau des lois de finances :

Paul Bérard – 01 53 18 70 52 – paul.berard@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 listées et présentées de façon synthétique, sans répéter les éléments mentionnés à la rubrique précédente. Les références des textes doivent être indiquées avec précision.

Le cas échéant, il doit être fait mention de l'application du droit outre-mer ou de l'état du droit international et européen.

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

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.

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 déclenchés par l'intervention qui permet de les atteindre.

Exemple – 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'UDS¹, 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 %².

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 aérienne³ (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 lors⁴ : **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.

¹ Les recettes du budget annexe dépendent, pour les redevances de navigation aérienne, du nombre d'unités de services (UDS) correspondant au nombre de kilomètres parcourus par les aéronefs soumis à redevances, multipliés par leur poids et, pour la TAC, du nombre de passagers ou de tonnes de fret transportés.

² La baisse des UDS de route (80 % des recettes) est de 8,4 % et celle des UDS de redevance « d'approche des aéroports » (17 % des recettes) est de 5,4 %.

³ L'augmentation des redevances de navigation aérienne sera effectuée par une mesure réglementaire.

⁴ Il s'agit notamment des coûts liés aux vols exonérés du paiement des redevances de navigation aérienne, de la formation aux métiers de l'aéronautique pour le compte de l'État et d'une partie des coûts de surveillance et certification.

⁵ Les taux unitaires français sont les moins élevés des taux unitaires des pays européens comparables (voir dans le projet annuel de performances l'indicateur 4.1 du programme 612 « Écart du taux unitaire de route français par rapport aux taux unitaire moyen des six États dont l'espace aérien est limitrophe à la France »). La plupart des États européens, également touchés par la chute du trafic, envisagent des mesures d'augmentation des taux unitaires de redevances de route. Sur la base des taux prévisionnels annoncés, le taux unitaire moyen européen augmenterait de 7 % par rapport à 2009, la fourchette des augmentations étant très large.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

Cette rubrique peut s'avérer difficile à renseigner, mais elle correspond à une **exigence explicite de la loi organique du 15 avril 2009** et doit ainsi 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

L'ensemble des options envisageables pour remédier au problème identifié, celle qui a été retenue comme les autres options, doit être recensé.

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 au règlement, ...).

Il s'agit à ce stade de mettre en évidence les différentes réponses possibles au problème posé, y compris des options présentant de nombreux inconvénients. 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.

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 les principales catégories sont mentionnées à l'article 34 de la LOLF.

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

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. 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 site consacré aux évaluations préalables (http://evaluation-prealable.pm.ader.gouv.fr/IMG/pdf/Vademecum_aides_etat.pdf).

Si cette rubrique n'apparaît pas pertinente au regard de l'article évalué, les mentions suivantes peuvent être utilisées :

« *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 54 du PLF 2010 : Prorogation de la garantie accordée à la Société de financement de l'économie française (SFEF)

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

Le dispositif de soutien au financement de l'économie a été notifié à la Commission européenne, qui l'a autorisé :

- la notification du dispositif de refinancement est intervenue le 28 octobre 2008 : par décision du 30 octobre 2008, la Commission a décidé de considérer le régime notifié comme un régime d'aide d'État compatible avec le marché commun au titre de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3 sous b du traité CE ;

- les autorités françaises ont sollicité une prolongation du dispositif SFEF le 22 avril 2009 pour une nouvelle période de six mois, qui a été autorisée par la Commission le 12 mai 2009.

Le projet d'article ne vise pas à réactiver la SFEF en 2010, mais simplement à disposer d'une autorisation législative qui permette de répondre dans les meilleurs délais à une perturbation très grave de l'accès des établissements de crédits aux marchés financiers constatée par décret. Seule la prise de ce décret permettrait de réactiver le dispositif de garantie des émissions de la SFEF. Dans ce cas, les autorités françaises notifieraient de nouveau le régime à la Commission européenne.

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 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 : http://www.legifrance.gouv.fr/html/Guide_legistique_2/accueil_guide_leg.htm).

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 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 51 du PLF 2010 : Revalorisation de la retraite du combattant

4.1.2 Coûts et bénéfices financiers

Au 1^{er} juillet 2010, le gain moyen par bénéficiaire en année pleine peut être estimé à 27,58 € (soit 2 points x 13,79 €).

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

La revalorisation de la retraite du combattant s'inscrit dans le cadre de la politique gouvernementale de reconnaissance de la Nation aux anciens combattants.

Au 1^{er} juillet 2010, le montant prévisionnel de la retraite du combattant en année pleine peut être estimé à :

43 x 13,79 € = 592,97 €

Elle concernera un effectif moyen de 1 365 000 titulaires, dont 55 000 anciens combattants ressortissants des pays ou territoires ayant appartenu à l'Union française ou à la Communauté ou ayant été placés sous le protectorat ou sous la tutelle de la France.

4.1.4 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.

4.2 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 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.

En matière fiscale, c'est l'augmentation ou la diminution nette des recettes qui est présentée dans le tableau¹.

La **présentation sur trois ans** vise à prendre en compte le déploiement du dispositif proposé. 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.

¹ Il convient de préciser, le cas échéant, si l'estimation présentée tient compte d'un éventuel effet sur les recettes d'impôt sur les sociétés.

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

	2010	2011	2012	2013	Coût pérenne ou éco. pérenne (-)
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.

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 – 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€.

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 d'outre-mer. 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).

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 »

« L'évaluation du dispositif interviendra dans le cadre des objectifs et indicateurs de performance associés au programme concerné ».

Si la mesure proposée est une création, une extension ou une prorogation de dépense fiscale, les dispositions générales la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 relatives à l'encadrement et à l'évaluation des dépenses fiscales, et qui s'appliquent au PLF 2011, prévoient qu'une évaluation doit être réalisée dans les trois ans suivant son entrée en vigueur. Il faudra en conséquence indiquer :

« L'évaluation de ce dispositif interviendra dans les trois ans suivant son entrée en vigueur, conformément aux dispositions générales de gouvernance et d'évaluation des dépenses fiscales. »

Exemple – 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.