

DIRECTION DU BUDGET
DIRECTION DE LA LEGISLATION FISCALE

Paris, le **1.9 JUIN 2018**

TÉLÉDOC 242

139, RUE DE BERCY

75572 PARIS CEDEX 12

LE MINISTRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS

*A MESDAMES ET MESSIEURS LES MINISTRES
ET SECRETAIRES D'ETAT,*

NOR CPAB1815520C

N° interne DF-1BLF-18-3336

*A L'ATTENTION DE MESDAMES ET MESSIEURS
LES RESPONSABLES DE LA FONCTION
FINANCIERE MINISTERIELLE*

*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 2019 (PLF 2019)

P.J. : 3

Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2019 (PLF 2019), je vous invite à transmettre à la direction du budget et à la direction de la législation fiscale les projets d'article que vous souhaitez voir figurer dans ledit projet de loi, dans les conditions rappelées par la présente circulaire et, notamment, dans l'objectif de transmettre au Conseil d'État les premiers projets d'article dès le mois de juillet.

1. Calendrier de préparation du projet de loi de finances pour 2019

Les projets de mesure dont vous souhaitez l'insertion dans le PLF 2019 ont d'ores et déjà dû faire l'objet d'un échange avec mes services dans le cadre des conférences de sécurisation et, conformément à la circulaire du 26 avril 2018, 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'article correspondants dans les délais et conditions formelles détaillées ci-après.

Afin de permettre les arbitrages sur le contenu du PLF 2019, un calendrier de transmission en deux temps est prévu selon la nature des projets d'article :

- Les projets d'article pris en application d'une mesure déjà retenue dans le cadre de la préparation du PLF 2019 ou dont le contenu est autonome des arbitrages qui doivent être rendus dans le cadre de la préparation des lettres-plafonds devront être transmis **au plus tard le 29 juin 2018, en vue d'une première réunion interministérielle qui pourrait se tenir la semaine du 2 juillet**. Au-delà de ce délai, les projets d'article qui entrent dans cette première catégorie ne pourront plus figurer dans le PLF 2019 ;
- Les projets d'article 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 **avant le 13 juillet 2018 – le 6 juillet pour les articles fiscaux –, en vue d'une seconde réunion interministérielle qui pourrait se tenir la semaine du 20 juillet – la semaine du 9 juillet pour les articles fiscaux – et aura pour objet d'arbitrer les derniers points liés à ces articles.**

En vue de cette instruction préalable, les projets d'article devront être transmis en comprenant le projet de dispositif juridique et les éléments de l'évaluation préalable figurant à l'annexe 1.

Je vous demande de veiller à limiter le nombre de projets d'article et de préciser leur degré de priorité, étant par ailleurs entendu que le projet de loi de finances rectificative pour 2018 ne comportera aucune mesure n'ayant pas d'impact sur l'année 2018.

Le respect de ce calendrier est impératif afin d'expertiser la place de vos projets d'article 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 – j'attire votre attention sur ce point dans la mesure où leur transmission au Conseil d'État est habituellement réalisée à partir de la fin du mois d'août.**

En cas de non-respect des délais, le projet d'article concerné ne figurera pas dans la liste examinée en réunion interministérielle et ne pourra être inscrit dans le projet de 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'article s'appliqueront à nouveau cette année. À cet égard j'appelle votre attention sur trois obligations :

- i. l'obligation d'évaluation préalable qui résulte de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 (voir annexe 2) : le non-respect de cette exigence organique (absence d'évaluation, 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 présentant l'objet du projet d'article ;
 - iii. les obligations consultatives pour lesquelles le non-respect des délais spécifiques (voir annexe 3) est un motif de disjonction par le Conseil d'État et de censure par le Conseil constitutionnel.
- a. **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 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. L'ensemble des rubriques de l'évaluation préalable (voir annexe 1) doit être précisément renseigné. Pour ce faire, il pourra utilement être recouru au guide pratique associé (voir annexe 3). Les évaluations préalables sont transmises au Parlement en annexe à la loi de finances et sont, à ce titre, à soigner.

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 complétées**. 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 2018 à 2022, **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 la 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.

- b. **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. Je vous rappelle, à ce titre, que les incidences financières des projets d'article ont vocation à être individualisées dans le cadre de la justification au premier euro des projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances. Je souligne l'importance des éléments de chiffrage budgétaire, dont l'évaluation conditionne souvent la présence de l'article en loi de finances.

- c. **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.

J'appelle, 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'article à la direction du budget et à la direction de la législation fiscale qui seront informées des éventuels désaccords sur des dispositions.

En dernier lieu, je tiens 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, et ce 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'article par le Conseil d'État** : réunion(s) de travail, réunion de la section des finances et assemblée générale. À ce titre, je vous rappelle que le principe de solidarité qui prévaut commande que chacun des articles du projet de loi de finances doit y être défendu en tant que proposition du Gouvernement. **Les éventuelles divergences devront donc avoir été résolues avant la saisine du Conseil d'État.**

Notre année d'élection générale, il est impératif que nous puissions collectivement instruire les textes puis saisir le Conseil d'État dans des délais raisonnables. Il insiste sur le fait que le HCR de fin de gestion ne comportera que des mesures relatives à l'année en cours.

Pour le Ministre et par délégation
La directrice du budget

Amélie VERDIER

Christophe POURREAU

LE DIRECTEUR DE
LA LÉGISLATION FISCALE