

n° 5950/SG

A

Messieurs les ministres d'État,  
Mesdames et Messieurs les ministres,  
Mesdames et Messieurs les secrétaires d'État

**Objet : règles de gouvernance en matière de prélèvements obligatoires.**

Conformément aux orientations du Président de la République, le Gouvernement est déterminé à mettre en œuvre une politique stable et lisible sur l'ensemble du quinquennat en matière de prélèvements obligatoires.

Pour atteindre ces objectifs, certaines règles collectives de gouvernance doivent être respectées.

1. Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, conformément à ma lettre de cadrage relative à la procédure budgétaire du 2 juin 2017, vos propositions en matière fiscale et celles qui affectent les recettes sociales doivent être présentées dans le même cadre que les crédits budgétaires.

La procédure d'appel de textes se clôturera par une phase d'arbitrage cet été, centrée sur les mesures du programme présidentiel.

Toute mesure qui n'aura pas été discutée en conférences fiscales ni portée à la connaissance de la direction de la législation fiscale ou, en ce qui concerne les recettes sociales, de la direction de la sécurité sociale, avant la phase d'arbitrage ne pourra être inscrite dans les lois financières de l'année.

Il en ira de même pour la préparation des projets de lois de finances initiales ou des projets de loi de financement de la sécurité sociale des années suivantes.

2. La loi de programmation des finances publiques qui sera discutée à l'automne 2017 fixera les principaux axes de la politique du Gouvernement en matière de prélèvements obligatoires et leur cadencement sur l'ensemble du quinquennat. Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale annuelles respecteront les dispositions de cette loi de programmation.

3. Les mesures en matière de prélèvements obligatoires proposées par le Gouvernement devront par principe figurer soit dans le projet de loi de finances initiale ou le projet de loi de financement de la sécurité sociale, soit dans un projet de loi de finances rectificative.

Les mesures à fort enjeu politique budgétaire devront être présentées dans le seul cadre des lois de finances initiales ou des projets de loi de financement de la sécurité sociale, les mesures plus techniques étant appelées à figurer, en nombre limité, dans les lois de finances

rectificatives. Ce monopole permettra d'assurer de meilleures conditions d'élaboration des textes.

Un soin particulier doit être accordé à la réalisation des évaluations préalables que vous avez à produire à l'appui des articles portant sur les prélèvements obligatoires que vous souhaiteriez introduire dans une loi de finances ou une loi de financement de la sécurité sociale.

Il résulte du monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires qu'une proposition ayant fait l'objet d'un arbitrage défavorable lors d'une réunion interministérielle dédiée à un projet de loi de finances ou à un projet de loi de financement de la sécurité sociale ne saurait être présentée à nouveau lors de débats portant sur un projet de loi ordinaire ultérieur.

4. Le recours à des amendements, qui n'ont pas donné lieu à des consultations préalables, notamment par le Conseil d'Etat, accroît le risque de malfaçons législatives. Le dépôt d'amendements du Gouvernement doit donc se limiter aux mesures qui ont bénéficié d'un arbitrage favorable, mais qui, pour des raisons de calendrier, n'ont pas pu être formalisées avant le dépôt du texte initial, aux dispositions purement techniques dont l'adoption est impérative et aux sous-amendements correctifs.

5. Le recours aux dépenses fiscales ou niches sociales ne doit pas se substituer à des dépenses budgétaires. Toute proposition de création ou d'extension d'une dépense fiscale ou d'une niche sociale devra s'accompagner de propositions permettant d'en neutraliser le coût, par la réduction ou la suppression de dépenses fiscales ou niches sociales existantes. Dans le processus de préparation du projet de loi de finances ou de financement de la Sécurité sociale, il vous est demandé de tirer les conséquences des évaluations déjà réalisées sur les dépenses fiscales et niches sociales relevant de vos périmètres respectifs, en proposant la réduction ou la suppression de dispositifs existants.

6. L'affectation de taxes doit être exceptionnelle et strictement limitée aux situations dans lesquelles la taxe s'apparente à un financement en contrepartie d'un service directement rendu, permet le financement de mutualisations au sein d'un secteur ou assure le financement de fonds d'assurance ou d'indemnisation

Je vous demande de veiller personnellement au respect de ces règles de bonne gouvernance.

  
Edouard PHILIPPE