



Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent survenir dans chaque copie.

Troisième concours

5^{ème} épreuve d'admissibilité : Finances publiques

Meilleure copie

Note : 16/20

Question n° 1 : Quels leviers fiscaux au service de la croissance

La croissance économique, définie comme l'accroissement du produit intérieur brut (PIB) entre une période déterminée et celle qui la précède, est fonction de nombreux déterminants, structurels et conjoncturels. La fiscalité peut jouer, de manière directe ou indirecte, un rôle sur cette évolution.

Or, celle-ci est particulièrement élevée en France, dont le taux de prélèvements obligatoires (PO, - cotisations sociales et impôts), de 44,5% en 2015 est nettement plus élevé que la moyenne européenne (légèrement inférieur à 40% dans l'UE 28), elle même supérieure à celle de l'OCDE.

Il semble donc utile de s'intéresser aux marges de manœuvres fiscales potentielles disponibles afin de permettre une croissance économique plus soutenue. Dans cette perspective, il sera vu que la fiscalité française, complexe et parfois inéquitable, peut constituer une limite à l'efficacité des agents économiques (I), mais que si les marges de manœuvre sur le taux global d'imposition sont réduites, une amélioration de la structure de la fiscalité française est à envisager (II).

I La fiscalité française, complexe et parfois inéquitable, peut constituer une limite à l'efficacité des agents économiques.

1) La fiscalité française est complexe

L'objectif de la fiscalité est multiple : selon l'article XIII de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC), l'impôt sert en premier lieu à entretenir une force publique et au fonctionnement de l'administration. Il s'agit donc d'un objectif de rendement.

Le principe d'égalité contenu dans ce même article en fait de plus un outil redistributif.

Enfin, la pratique a consacré un objectif d'intervention sur les comportements, par l'introduction de taxes pigouviennes ou au contraire par des dépenses fiscales.

La multiplicité et la sédimentation des disposition fiscales introduites par ces trois objectifs ont rendu la fiscalité française complexe.

En ce qui concerne par exemple les entreprises, plus de 70 taxes locales existent en 2015.

Les dépenses fiscales, ou niches, qui font l'objet d'un recensement annuel dans l'annexe jaune "voies et moyens" tome II sert aujourd'hui au nombre de 449 pour un montant de plus de 83 Md€

La fiscalité française est globalement considérée comme peu redistributive en elle même, ce rôle étant plutôt dévolu aux dépenses d'intervention.

2) Cette complexité peut constituer une limite à l'efficacité des agents économiques.

En premier lieu, la complexité de la fiscalité française n'offre pas un environnement clair aux entreprises ou aux ménages. Celle-ci peut en effet décourager les choix d'implantation d'entreprises étrangères sur notre territoire, et décourager la création de nouvelles sociétés.

De plus, celle-ci peut parfois sembler décorellée de l'assiette réelle et être perçue comme inéquitable. Pour certaines grandes entreprises, le taux d'imposition réel se situe autour de 10% du fait d'aménagements particuliers à contrario du taux commun de 33,3%

De plus, la fiscalité française est instable, avec près de 20% du code général des impôts réécrit chaque année.

II Les marges de manœuvre sur le taux global d'imposition sont réduites mais une amélioration de la structure de la fiscalité française est à envisager.

1) Les marges de manœuvre sur le taux global d'imposition sont réduites.

Dans le cadre du redressement des comptes publics et du respect de la trajectoire pluriannuelle constituant notre objectif à moyen terme (OMT) et notre engagement auprès de l'Union européenne, il semble peu envisageable de prévoir à court terme une forte diminution de notre fiscalité, en particulier dans un contexte de croissance basse.

2) Pour autant, l'analyse de la structure de notre fiscalité permet d'envisager des arbitrages qui redonneraient du souffle à notre économie, et donc à la croissance.

En premier lieu, la fiscalité des entreprises pourrait être simplifiée (suppression des taxes à faible rendement) et peser moins sur le haut du bilan de ces dernières. A cet égard, l'annonce récente d'une diminution du taux d'impôt sur les sociétés (IS) des PME à chiffre d'affaire moyen, à 27% va dans la bonne direction.

Plus largement, il pourrait être envisagé un élargissement d'assiette portant sur un excédent net d'exploitation (à définir précisément) et qui aurait l'avantage de ne pas freiner l'investissement, lui-même moteur de croissance.

La diminution de la fiscalité des entreprises doit être compensée, et plusieurs pistes sont envisageables :

- la fiscalité environnementale française est faible au regard de ses voisins européens (1,83% du PIB) et pourrait, en dépit des oppositions politiques récurrentes, être relevée. L'inclusion d'une composante carbone dans le TICPE (taxe intérieure sur les produits énergétiques) est un premier pas, mais il est possible d'aller plus loin.

- la taxe sur la valeur ajoutée est aujourd'hui à un taux plus faible que la moyenne des pays européens, et ses taux réduits sont peu efficaces. Des marges de manœuvre existent donc pour améliorer son rendement, ainsi que la lutte contre la fraude à la TVA, dont le coût est estimé à plus de 10 Md€ par an en France.

Il est donc possible de réaménager la fiscalité ayant un impact sur les décisions des agents économiques, en faveur de l'investissement et de l'emploi, en les finançant, à taux de P.O. constant, par une rationalisation des dépenses fiscales, une augmentation de la fiscalité environnementale et sur la consommation.

Question 2 : La contribution des opérateurs de l'Etat à l'effort de réduction des déficits publics.

Les opérateurs de l'Etat sont un ensemble d'organismes dont le périmètre est mouvant, chargés d'une mission de service public, et qui constituent des démembrements de l'Etat.

A ce titre, ils constituent un point de fuite du budget de l'Etat que les pouvoirs publics se sont efforcés de progressivement maîtriser.

1) Les opérateurs de l'Etat sont des organismes chargés d'une mission de service public qui représentent un enjeu financier important

Les opérateurs de l'Etat sont des organismes dont le financement et l'action sont présentés dans une annexe jaune des projets de loi de finances "opérateurs de l'Etat".

Ils se définissent traditionnellement par trois critères :

- Ils sont chargés d'une mission de service public
- Ils sont financés par l'Etat ou par des recettes fiscales
- Ils sont sous la tutelle de l'Etat.

Ils représentent un enjeu financier de 50 Md€ environ, dont 26 Md de subventions pour charge de service public, 560 M€ de dotations en fonds propres, 8,3 Md€ de taxes affectées et 15 Md€ de transferts.

De plus, leur masse salariale est d'environ 400 000 équivalents temps plein (ETP), ce qui n'est pas négligeable au regard de la masse salariale totale de l'Etat (1,2 M ETP dont opérateurs).

2) Ces démembrements ont longtemps constitué un point de fuite de la dépense de l'Etat.

En premier lieu, les opérateurs constituent la possibilité d'un certain nombre de "débudgétisations" qui échappent en partie au contrôle du Parlement.

Leur financement par affectation de recettes, par dérogation au principe d'universalité (article 6 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 – LOLF) est cependant autorisé par les lois de finances, dont elles font partie du domaine exclusif facultatif (article 36 LOLF).

Cependant ce type de financement soulève plusieurs difficultés : Il est rare que les ressources dégagées par ces taxes affectées correspondent au dynamisme des dépenses de l'opérateur considéré.

Un rapport de la Cour des comptes pointait le fait que des recettes trop dynamiques conduisaient à une augmentation des dépenses du même ordre. A cet égard, le cas du CNC est emblématique.

De plus, en dépit d'une volonté de maîtrise des effectifs de l'Etat, mise en œuvre depuis la RGPP, on a pu constater que le nombre d'ETP des opérateurs de l'Etat restait dynamique (+ 3000 ETP en 2013-2014).

3) Ces constats ont conduit les pouvoirs publics à mettre en place plusieurs dispositifs de maîtrise de la dépense.

En premier lieu, depuis la loi de finances initiale pour 2009 est inclus dans le vote du plafond autorisé des emplois de l'Etat ceux des opérateurs qui en étaient exclus jusqu'alors. Cette disposition se trouve dans la seconde partie des lois de finances et fait l'objet d'un vote du Parlement (art. 43 LOLF).

En second lieu, les taxes affectées ont progressivement été incluses dans la norme de dépense, puis plafonnées. Ainsi, depuis la LFI 2014, tout dépassement de l'évaluation de la recette est reversé au budget général.

Néanmoins la multiplicité des opérateurs, dont un certain nombre sont de taille modeste, appelle une réflexion quand à leur rationalisation éventuelle.

De plus, si les ETP font aujourd'hui l'objet d'un vote, rien ne garantit que cette mesure soit suffisante pour maîtriser leur évolution à l'avenir. En effet, depuis 2009, ceux-ci ne se sont stabilisés qu'à partir de 2014-2015.

La volonté des pouvoirs publics de maîtrise des dépenses liées aux opérateurs de l'Etat est donc réelle, mais il est encore possible de l'améliorer, en rationalisant un certain nombre d'opérateurs et en diminuant leur coût de fonctionnement.

Question 3 : La gestion par l'Etat de ses participations financières dans les entreprises publiques est elle efficace, y compris en matière de politiques publiques ?

La participation financière de l'Etat dans certaines entreprises est le fruit de divers objectifs et raisons, parfois historiques, parfois stratégiques. Afin de déterminer l'efficacité de la gestion de ces participations, il est nécessaire d'en déterminer les objectifs, et d'en préciser le fonctionnement actuel et les acteurs mobilisés.

1. Les participations financières de l'Etat répondent à divers objectifs, et sont retracées dans les lois de finances.

Les participations financières de l'Etat peuvent avoir diverses justifications. Certaines sont liées à l'existence d'un monopole passé, et dont l'Etat avait naturellement le contrôle. C'est le cas des distributeurs de gaz et d'électricité (EDF et Engie) ou encore de l'opérateur historique de télécommunications, devenu Orange.

Certaines ont des raisons historiques, comme Renault, entreprise nationalisée après la seconde guerre mondiale comme sanction liée à sa coopération avec le régime nazi.

D'autres sont des prises de participation à objectif stratégique (maîtrise de la fabrique d'armement Thalès) ou destinées à garder la maîtrise d'un fleuron national (PSA)

En loi de finances, les participations de l'Etat sont retracées dans un compte d'affectation spécial, (art 21 LOLF) qui est distinct du budget général, et qui permet une meilleure lisibilité (en dérogation au principe d'universalité).

2) Les participations financières de l'Etat sont gérées par différents organismes, dont l'articulation, peu claire fait l'objet d'interrogations.

Les participations financières de l'Etat sont historiquement le fait de la Caisse des dépôts et consignations, qui dégage annuellement un solde positif lié à la gestion de ces participations.

Plus récente, l'Agence des participations de l'Etat, a vocation à être la structure de mise en œuvre de l'Etat stratège, sans négliger un objectif de rendement.

Enfin, BPI France constitue dans un volume moindre, une structure gérant des participations de l'Etat, dans un objectif de soutien aux acteurs économiques.

Cette diversité des structures est aujourd'hui régulièrement critiquée pour son manque de coordination et pour l'enchevêtrement des compétences qui en résulte.

3) En matière de politiques publiques, les participations financières de l'Etat jouent un rôle de plusieurs ordres.

Le soutien aux acteurs économiques et au développement de l'activité, avec BPI France notamment, dont l'action est globalement positive et bienvenue de la part des entreprises, mais dont la gouvernance pourrait encore être améliorée, en faisant plus de place à l'expertise privée, notamment étrangère.

La participation dans les grandes entreprises d'énergie, permet, pour celles dont l'Etat dispose de la minorité de blocage, d'intervenir sur la tarification afin de pouvoir agir sur le pouvoir d'achat des agents économiques (ménages et entreprises), en devant tout de même respecter les règles de la concurrence de l'Union européenne.

Enfin, la prise de participation dans certaines entreprises, comme PSA, permet à l'Etat de garder la maîtrise partielle de décisions économiques pouvant impacter un bassin d'emploi.

La gestion des participations de l'Etat est donc essentiellement centrée sur un objectif stratégique et de soutien à l'économie, son rendement n'étant que plus secondaire.

Dans cette perspective sa gestion est relativement efficace même si il existe des marges d'amélioration (Bpi France) et des cas de cessions qui pourraient être mieux anticipés.