



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

## Concours externe

5<sup>ème</sup> épreuve d'admissibilité : Finances publiques

Meilleure copie

Note : 18/20

### 1) A quoi sert la loi de programmation des finances publiques ?

L'article 34 de la Constitution dispose que « les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. ».

Ainsi, les lois de programmation des finances publiques (LPFP) ont pour fonction principale de définir la trajectoire pluriannuelle des administrations publiques, en intégrant tous les sous-secteurs institutionnels (APUC, APUL, ASSO). Néanmoins, elles n'ont pas de valeur juridique supérieure aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale, ce qui limite leur portée contraignante. Dès lors, comment faire des LPFP un instrument efficace de maîtrise des dépenses publiques ?

Les LPFP sont le support de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et peuvent contenir des mesures de gouvernance par sous-secteurs (I). Cependant, elles demeurent peu contraignantes et pourraient être améliorées afin de renforcer leur respect (II).

\*

Les LPFP constitue le support principal de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques, consacrée par les textes nationaux et européen et contrôlée par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) (IA).

La nécessité d'une programmation pluriannuelle a été consacrée par les textes au niveau national et européen afin de maîtriser les dépenses des administrations publiques. Ainsi, l'article 34 de la Constitution a été complété en 2008 pour inclure cette dimension pluriannuelle, qui s'inscrit dans l'objectif d'équilibre. De même, les textes européens imposent une telle programmation : le 6-pack (ensemble de 5 règlements et 1 directive adopté en 2011) comporte l'obligation d'une gouvernance pluriannuelle et toutes administrations publiques. Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) du 2 mars 2012 fixe quant à lui l'obligation de définir un objectif à moyen terme d'équilibre structurel des comptes des administrations publiques : le solde structurel toutes APU visé doit être supérieur à -0,5% du PIB. Le TSCG requiert une transposition nationale de cette obligation réalisée par la loi organique du 17 déc. 2012 (LOPGFP).

Ainsi, la LOPGFP fait des LPFP le support principal de détermination de la trajectoire de retour à l'équilibre structurel toutes APU. Les LPFP fixent l'OMT (art. 1) et déterminent les trajectoires des soldes structurels et effectifs annuels successifs des comptes des administrations publiques (art. 1 LOPGFP) ainsi que l'évolution de la dette publique. Ainsi, 4 programmations se sont succédées depuis 2009, la programmation ne pouvant être inférieure à 3 ans : 2009 - 2012, 2011 - 2014, 2012 - 2017 et 2014 - 2019. La LPFP 2014 - 2019 fixe le retour à l'OMT à 2019 (solde structurel toute APU de -0,3% du PIB).

Le respect de cette trajectoire est principalement contrôlé par le HCFP. Ainsi, celui-ci examine la conformité du solde toutes APU de l'année avec la trajectoire arrêtée par la LPFP à l'occasion de l'examen par le Parlement de la loi de règlement. En cas d'écart important, le HCFP peut déclencher le mécanisme de correction afin de prendre des mesures de nature à permettre un retour à la trajectoire prévue dans la prochaine loi de finances. Le HCFP exerce également un contrôle ex ante du respect de la trajectoire par les lois de finances initiales.

Les LPFP peuvent en outre contenir des mesures de gouvernance par sous-secteur afin de permettre un retour à l'OMT. (I.B)

Les LPFP contiennent des règles d'évolution de la dépense publique. Elles sont ainsi, pour l'Etat, le support du budget triennal, régi par les normes de gestion (« zéro-valeur ») et globale (« zéro-volume »). Les LPFP définissent ainsi pour trois ans un plafond des charges du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, impératif pour les deux premières années de la programmation et indicatif pour la troisième. Le plafond est ventilé par mission, budget annexe et compte spécial. La LPFP a en outre introduit un objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL), fixé à 2,1% en 2017.

Les LPFP peuvent prévoir des mesures de gouvernance en matière fiscale. Ainsi, la LPFP 2009-2012 prévoit l'évaluation des dépenses fiscales trois ans après leur création. La LPFP 2014-2019 a également prévu un plafond des taxes affectées aux opérateurs (8 Mds€) et un plafond global des dépenses fiscales (89 Mds€ en 2016). Ces mesures ont pour objectif de maîtriser le dynamisme de ces taxes affectées ... de ces moindres recettes, afin de respecter la trajectoire des finances publiques.

Enfin, les LPFP peuvent prévoir plus généralement des mesures de maîtrise des dépenses publiques. Ainsi, la LPFP 2014-2019 crée les exercices de revues de dépenses (art. 22) qui visent à documenter des mesures d'économie toutes APU. Elle intègre également des mesures de maîtrise des dépenses des opérateurs : interdiction d'endettement, prélèvement sur fonds de roulement... Ces mesures témoignent de l'ambition des LPFP d'une vision consolidée de la maîtrise des dépenses publiques qui intègre toutes les APU.

\*

Néanmoins, les LPFP s'avèrent à certains égards peu contraignantes et pourraient être améliorées (II).

Les LPFP sont des lois ordinaires dont la portée est limitée. Ainsi, l'article 34 de la Constitution prévoit seulement un « objectif » d'équilibre, ce qui limite le contrôle du conseil constitutionnel sur les textes financiers.

Par ailleurs, les LPFP étant des lois ordinaires, leur respect ne s'impose pas au législateur. Le risque est ainsi celui-ci d'une programmation glissante : la LPFP 2012-2017 prévoyait ainsi un retour à l'OMT en 2015, quand la LPFP 2014-2019 a déplacé l'atteinte de cet objectif à 2019. Bien que la Commission européenne ait estimé que la transposition du TSCG a bien été réalisée par la France (Commission, rapport 2016), le risque d'une portée limitée des LPFP est réel.

Plus largement, la programmation des LPFP est tributaire de la fiabilité des prévisions macroéconomiques et du contexte économique global. Ainsi, la LPFP 2009-2012 a été rendue obsolète lors de la crise des dettes souveraines déclenchée en 2010-2011, ce qui a justifié l'adoption de la LPFP 2011-2014. Par ailleurs, les indicateurs utilisés par la LPFP (solde structurel, effort structurel) sont difficiles à évaluer et ne sont pas directement observables. Ainsi, si la LFI pour 2017 évalue le solde structurel toutes APU à - 1,5% du PIB, la Commission l'évalue à - 2,5%.

Enfin, le contrôle du HCFP par le déclenchement du mécanisme de correction est limité. Comme le note la Cour des comptes (Bilan de l'encadrement européen des finances publiques, 2016), le mécanisme de correction n'impose pas le déclenchement de mesures correctrices impératives, mais fonctionne plutôt comme un mécanisme d'alerte, à la différence d'autres pays (Autriche par exemple).

Le respect des LPFP pourrait être amélioré par l'introduction de nouvelles règles et par le renforcement des pouvoirs du HCFP (B).

En particulier, l'expression d'une trajectoire des finances publiques pourrait être complétée par l'introduction d'un objectif d'évolution de la dépense toutes APU, comme le propose la Cour des comptes. L'introduction de cet objectif pourrait passer par une modification de la LOPGFP du 17 décembre 2012.

Enfin, les pouvoirs du HCFP pourraient être renforcés. Celui-ci pourrait être chargé de valider les hypothèses de solde structurel et de croissance potentielle précisées dans les lois de finances afin de renforcer leur sincérité et leur conformité avec la trajectoire de retour à l'OMT. De même, une modification de la LOPGFP serait nécessaire

Ces mesures pourraient ainsi compléter les LPFP, en l'absence de révision constitutionnelle imposant une règle plus stricte d'équilibre des comptes publics.

## 2) Les enjeux de la fraude fiscale

L'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) pose le principe de nécessité de la contribution publique et d'égalité devant les charges publiques. La fraude fiscale, manquement délibéré du contribuable à ses obligations fiscales, porte atteinte à ces principes. Si ses enjeux budgétaires sont importants, elle peut toutefois être difficile à distinguer des comportements d'évasion fiscale et d'optimisation, zones grises entre la fraude et l'erreur.

Le contrôle fiscal, instrument principal de la lutte contre la fraude fiscale, poursuit ainsi un objectif budgétaire, répressif et dissuasif. Ses moyens ont été renforcés dans la période récente et la coopération internationale a été améliorée afin de mieux lutter contre la fraude fiscale internationale. Dès lors, dans quelle mesure les moyens accordés à la lutte contre la fraude fiscale lui permettent-ils d'atteindre ses objectifs ?

La fraude fiscale représente un enjeu budgétaire important et les moyens nationaux et internationaux accordés à la lutte contre la fraude fiscale ont été renforcés (I°). Si les résultats de la lutte contre la fraude fiscale sont en progression, l'organisation du contrôle fiscal pourrait être améliorée et la coopération internationale approfondie (II).

\*

La fraude fiscale représente un enjeu budgétaire important et les moyens de lutte ont été renforcés sous l'égide du G20, de l'OCDE et de l'Union européenne (UE). (I).

La fraude fiscale représente un enjeu budgétaire important (A). Selon le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), elle atteignait en 2007 entre 20 et 25 milliards d'euros. Toutefois, son montant peut-être difficile à estimer et fait l'objet d'estimations divergentes : un rapport parlementaire de 2010 estimait le montant de la fraude fiscale à un niveau situé entre 60 et 80 Mds€.

Certains impôts concentrent les comportements frauduleux. La TVA connaîtrait ainsi une fraude de l'ordre de 14 Mds€, en France (Commission européenne, 2014). De même, l'impôt sur les sociétés est plus fréquemment sujet à des mécanismes de contournement des obligations fiscales (prix de transferts, sous-capitalisation) qui peuvent se trouver à mi-chemin entre la fraude et l'optimisation : selon l'OCDE, les pertes d'IS du fait de l'érosion des bénéfices taxables (BEPS) s'élèveraient pour la France entre 2,4 et 6 Mds€ (2014).

Ainsi, les moyens consacrés à la lutte contre la fraude ont été renforcés (B).

Au niveau national, de nouveaux moyens ont été conférés à l'administration et à l'autorité judiciaire. La loi du 6 décembre 2014 a ainsi créé le procureur national financier. Une brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) a été créée. Les moyens du contrôle fiscal ont été accrus : on peut citer notamment la création du fichier FICOVIE (détenteurs d'assurance-vie), l'expérimentation en cours de la rémunération des aviseurs fiscaux en l'introduction d'une déclaration de prix de transferts. En outre, un délit de fraude fiscale aggravée a été créé. Récemment, le Cour d'Appel de Paris a admis la légalité des preuves obtenues par le biais des lanceurs d'alerte (CA Paris, 19 mai 2017). Ces moyens nationaux supplémentaires, complétés par le déploiement d'un service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), ont été renforcés par une coopération internationale accrue.

Au niveau international et européen, la coopération a été approfondie. Une liste des Etats et territoires non coopératifs a été arrêté dans le cadre du G20. Dans le cadre de l'OCDE, un accord multilatéral a été conclu en 2016 en vue d'établir une norme d'échange automatique d'informations entre administrations fiscales. Au niveau de l'Union européenne, le réseau Eurofisc a été créé et la récente directive Anti Tax Avoidance (ATA) harmonise les régimes nationaux de lutte contre la fraude et transpose l'accord obtenu dans le cadre de l'OCDE.

Si les moyens du contrôle fiscal ont permis d'améliorer ses résultats, des améliorations pourraient être apportées afin de renforcer l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale (II)

Ainsi, le montant des droits et pénalités notifiés par l'administration fiscale atteint 21,2 Mds € en 2015, contre 18 Mds € en 2013 et 15,6 Mds en 2008. Ces résultats ont été obtenus grâce à des contrôles mieux ciblés, dont le nombre est en diminution de 54 000 en 2012 à 51 000 en 2015 (Cour des comptes, 2016). En outre, les plaintes de l'administration fiscale ont augmenté de 20% (de 1 000 à 1 200 plaintes par an) sur la même période. Dès lors, l'efficacité de la lutte contre la fraude a été renforcée, mais rencontre des difficultés.

Les difficultés de la lutte contre la fraude fiscale sont liées à plusieurs éléments. En effet, le montant des encaissements demeure faible (12,2 Mds) en comparaison des droits et pénalités notifiés. Les dispositifs nationaux de la lutte contre la fraude fiscale se heurtent en outre à des exigences constitutionnelles et européennes. Ainsi le Conseil constitutionnel a censuré l'art. 223 A du CGI (CC, QPC, 19 mai 2017) qui visait à limiter l'optimisation fiscale abusive liée à la CVAE au nom du principe d'égalité. De même, certains dispositifs de lutte contre l'optimisation fiscale sur l'IS (art. 238A CGI, art. 209 BCGI) se heurtent au principe de liberté d'établissement dans l'Union européenne (CJCE 1986 Imperial Chemical Industries ; CE 2014 Sté Bolloré).

L'efficacité de la lutte contre la fraude pourrait être améliorée (B).

Au niveau national, l'organisation du contrôle fiscal pourrait être revue, comme le propose la Cour des comptes (la lutte contre la fraude fiscale, 2016). L'autorité des DIRCOFI au niveau local pourrait être renforcée, et un plan de ré déploiement des emplois de vérificateurs pourrait être mis en œuvre afin de renforcer l'efficacité et le ciblage des contrôles. Le lien entre les services de contrôle et de recouvrement devrait également être renforcé afin d'augmenter le montant des encaissements. Enfin, le nombre de plaintes déposées par l'administration fiscale pourrait encore progresser, notamment via l'harmonisation des politiques transactionnelle et pénale.

Au niveau international et européen, les travaux menés avec les pays du G5 fiscal pourraient être renforcés afin de peser sur les décisions du G20 relatives aux Etats et territoires non coopératifs. Au niveau européen, les pratiques de concurrence fiscale abusive entre pays doivent être interdites, à l'instar des rescrits fiscaux faisant l'objet d'une enquête de la DGCOMP de la Commission (scandale « LuxLeaks »).

On peut ainsi observer que la fraude fiscale présente des enjeux nationaux et internationaux et que les moyens de lutte contre celle-ci doivent être renforcés, au regard de ses enjeux budgétaires importants.

### 3) Le Semestre européen

Le semestre européen est un cadre de coordination et de surveillance des politiques économiques des Etats membres de l'Union européenne (UE). Il vise à prévenir et corriger les déséquilibres macroéconomiques excessifs ainsi que le respect par les Etats membres de l'encadrement européen des finances publiques. Dans quelle mesure le semestre européen permet-il une surveillance efficace des politiques macroéconomiques des Etats membres.

Le Semestre européen fait intervenir plusieurs acteurs et aboutit à une surveillance annuelle précise des politiques nationales. Il a été complété afin de renforcer son efficacité et pourrait être amélioré afin de mieux prendre en compte la réciprocité des engagements des Etats membres.

\*

Le Semestre européen est un cycle annuel de coordination et de surveillance qui fait intervenir la Commission, le Conseil et les Etats membres, et dans une moindre mesure le Parlement européen.

Le Semestre européen est un cadre mis en place à la suite de la signature des PSC (Pacte de stabilité et de croissance). Il bénéficie d'un fondement juridique depuis le règlement du 16 novembre 2011 (qui fait partie du six-pack).

Il a été mis en place tout d'abord pour surveiller les politiques budgétaires nationales. Ainsi, plusieurs étapes se succèdent :

- La Commission rédige des projets de recommandations par pays, qui peuvent inclure la recommandation de l'engagement de la procédure pour déficit excessif (PDE)
- Le Conseil examine et approuve les recommandations pays. Il ne peut refuser l'engagement de la PDE qu'à la majorité qualifiée inversée.
- Les Etats membres sont chargés de l'application de ces recommandations

L'application par les Etats membres est ainsi vérifiée par la Commission et le Conseil au moyen des documents émis annuellement :

- Programme de stabilité, qui prévoit une programmation pluriannuelle, déposé en avril
- programme national de réforme, (RESF en France)
- Depuis le « Two-Pack », un projet de plan budgétaire doit également être transmis à la Commission et au Conseil.

L'examen de ces documents permet un contrôle multilatéral des politiques budgétaires. Ils permettent également d'examiner le respect de la coordination prévue par le Conseil des politiques économiques : lignes directrices pour l'emploi, grandes orientations de politique économique.

Toutefois, le contrôle démocratique de cette procédure contraignante est limité. Ainsi, le rôle des parlements nationaux pourrait être renforcé par la création d'un débat à l'occasion du programme de Stabilité.