



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

Concours externe

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

Moyenne copie

Note : 12/20

Question n°1 : A quoi sert la loi de programmation des finances publiques (LPFP) ?

La première loi d'orientation des finances publiques date de 1994. A l'époque, son statut juridique était celui des lois de programmation définies comme étant du domaine du législateur à l'article 34 de la Constitution (catégorie dans laquelle on avait aussi les lois de programmation militaires et autres documents indicatifs d'objectifs de l'Etat votés par le Parlement). L'exercice de 1994 se révéla inconclusif (notamment du fait de l'alternance politique) et ne fut pas renouvelé.

La réforme constitutionnelle de 2008 a introduit dans l'article 34 de la Constitution les orientations pluriannuelles des finances publiques. La loi organique du 17 décembre 2012 a par la suite précisé les dispositions relatives aux LPFP, dans le cadre de la transposition du Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG).

I. Les objectifs des LPFP

Le premier objectif des LPFP est de permettre une programmation budgétaire stratégique de l'action de l'Etat sur le moyen terme. Le principe d'annualité budgétaire rend en effet cette programmation impraticable dans le cadre des lois de finances initiales (LFI). La division autorisations d'engagement/crédits de paiement (LOLF, article 8) permet de dépasser le cadre de l'annualité mais est dangereuse sans programmation globale. Ainsi, les nombreuses autorisations d'engagement prévues en 1954 ont-elles fortement grévé le budget en 1957-1958 dans un contexte difficile.

De plus, la disparition du Plan et la transformation du Commissariat au Plan en France Stratégie ont fait perdre de la visibilité à la programmation quinquennale de l'action publique. Les LPFP, que les gouvernements ont la possibilité d'articuler avec les échéances politiques (Première LPFP : 2009 – 2012 ; deuxième LPFP prévue pour 2012 – 2017) permettent de remplir ce rôle.

La seconde fonction de LPFP est de servir à la discipline budgétaire de l'Etat. Comme le rappelle l'article 34 de la Constitution, « [les LPFP] s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». Ce caractère a été renforcé par la LO du 17 décembre 2012, qui lui confie, la charge de déterminer l'objectif à moyen terme du déficit des administrations publiques (OMT), l'effort structurel pour y parvenir et les soldes effectifs annuels par sous-secteur des administrations publiques.

Les bénéfices de règles stables de discipline budgétaire ont été prouvées par Kydland et Prescott dans les années 1970-1980. Il y a une incohérence temporelle (dynamic inconsistency) de l'action de l'Etat. Si celui-ci est libre d'appliquer son pouvoir discrétionnaire chaque année, le résultat sera sous-optimal.

II. En pratique, la mise en place des LPFP ne satisfait que partiellement à ces objectifs.

1) En particulier, le caractère indicatif des LPFP a été au centre de débats légaux.

Dès 2012, le Conseil constitutionnel rappelait que les LPFP, en tant que lois de programmation n'avaient pas de valeur juridiquement contraignante. Il serait donc possible pour un Etat de diverger de sa LPFP. En pratique, les budgets pluriannuels transmis à la Commission dans le cadre du semestre européen (programmes de stabilité) s'éloignent parfois de la LPFP.

De plus, la LO du 17 décembre 2012 a aussi prévu la création d'une instance indépendante, le Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP), en application du TSCG. Le HCFP peut signaler une divergence de la LFI aux LPFP, créant une nécessité pour le gouvernement de faire une nouvelle LPFP (ce qui est arrivé en 2014).

Ainsi en pratique, la fonction de discipline budgétaire des LPFP est limitée. Elle crée principalement un coût politique pour le gouvernement au changement de programmation (assimilables à du « droit souple »).

2) Les soldes structurels et l'effort structurels prévus par la LPFP sont contrôlés par le HCFP. Ils impliquent une estimation de la croissance potentielle de la France qui est sujette à divergences entre le Gouvernement, le FMI, l'OCDE et la Commission. Cette croissance potentielle permet de calculer les dépenses/recettes potentielles de l'Etat à la base du calcul du solde structurel prévu par le TSCG. Le caractère incertain des modèles DSGE mis en œuvre (MESANGE, Méléze, etc.) diminue l'autorité du « droit souple » que constituent les LPFP.

3) Les LPFP, pour répondre aux objectifs du TSCG, devraient inclure l'ensemble des administrations publiques au sens du SEC 2010 et de l'article 126 du TFUE. En pratique, cela implique des dépenses qui ne sont ni incluses dans les LF, ni dans les LFSS : dépenses de collectivités locales et d'organismes divers d'administration locale, de régimes complémentaires de retraite (Agirc – Arcco), de l'Unedic. (au total, 25% des dépenses totales, selon la Cour des Comptes). Pour pouvoir constituer une programmation crédible des finances de l'ensemble des administrations publiques, les LPFP impliquent que l'Etat doit rendre visibles les dépenses/recettes consolidées de l'ensemble des AP. L'ODEDEL (objectif de dépense des administrations locales) représente une avancée dans ce sens.

Question n°2 : Les enjeux de la fraude fiscale

L'affaire Cahuzac, qui a vu un ministre du budget être impliquée dans une affaire de fraude fiscale a amené le gouvernement à réaffirmer l'objectif national de lutte contre la fraude fiscale. Depuis les années 1990, le Conseil Constitutionnel reconnaît que la lutte contre la fraude fiscale est un objectif à valeur constitutionnelle (OVC). Par fraude fiscale on entendra la transmission volontaire de données erronées ou incomplètes au fisc en vue de diminuer l'impôt payé. La fraude fiscale concerne les ITN (pour la fraude aux cotisations sociales, on préfère parler de fraude sociale).

I. Pourquoi lutter contre la fraude fiscale ?

La fraude fiscale est inacceptable pour deux raisons :

- d'une part, elle représente un manque à gagner considérable pour les finances publiques. Celui-ci est, par nature, difficile à estimer. Gabriel Zueman a pu estimer un plafond de l'ensemble des

sommes échappant au fisc à l'échelle du monde, en construisant le compte consolidé de l'ensemble des secteurs mondiaux – et en attribuant à la fraude fiscale le fait que celui-ci affiche un passif positif. En France, la politique active menée par la DGFIP et la DGDDI a des résultats spectaculaires : 15,6 milliards de droits et pénalités collectés en 2008 ; 21,2 milliards en 2015. La lutte contre la fraude fiscale est une activité profondément rentable pour l'Etat.

- d'autre part, elle représente une rupture de l'égalité devant la loi (art. 6 DDHC) et devant les contributions publiques (art. 13 DDHC). La fraude fiscale est plus aisée à des niveaux de revenu élevés et a donc un impact antiredistributif sur les charges publiques.

La réduction des contrôles de capitaux et la mondialisation financière ont rendu la fraude fiscale internationale plus facile. Celle-ci n'est toutefois pas le seul type de fraude fiscale (on peut penser à la sous-déclaration de la valeur d'un bien, à la non-déclaration d'un revenu du travail, etc.). Toutefois, la fraude fiscale internationale exclut (en l'absence de coopération internationale) toute possibilité de contrôle fiscal. De plus, elle associe dans le cadre de réseaux financiers non transparents, la fraude fiscale à d'autres types d'activités illégales : blanchiment d'argent, trafics, etc. Les Panama Papers ont révélé ce type de fonctionnement.

II. Comment (bien) lutter contre la fraude fiscale ?

Le problème de la fraude fiscale n'est pas aussi pressant en France qu'ailleurs. En Italie et en Grèce, il explique en partie la dégradation des comptes publics et met en danger leur équilibre. En Russie, au début des années 2000, il a forcé le gouvernement à instaurer une flat tax unique de 10% sur l'ensemble des revenus. En Amérique du Sud, les systèmes socio-fiscaux entiers sont contraints par l'existence d'une économie parallèle. Toutefois, la fraude fiscale reste en France un problème significatif.

Le ministère des Finances distribue d'instruments efficaces. Le contrôle fiscal peut être engagé de manière aléatoire ou lorsqu'une incohérence manifeste est constatée dans une déclaration. Un contribuable en situation de contrôle fiscal peut être amené à justifier de sa situation. Ses relevés de compte peuvent être demandés.

Le ministère peut encourager, par des amnisties fiscales partielles, les contribuables à rectifier de façon volontaire leur situation.

En cas de fraude ou de tentative de fraude avérée, le ministère peut :

- infliger une sanction administrative pécuniaire
- engager des poursuites judiciaires, la fraude fiscale étant une infraction pénale. Le monopole du Ministère des finances dans le déclenchement de poursuites aussi appelé « verrou de Bercy », a été fortement critiqué lors de l'affaire Cahuzac.

Toutefois, les possibilités de contrôle sont limitées en l'absence de coopération internationale contre les « paradis fiscaux ». Ce secret bancaire à l'échelle internationale est souvent opposé aux demandes des administrations fiscales.

Le G20 a engagé des politiques de contrôle des Etats et Territoires Non – coopératifs (ETNC), en établissant une liste de pays n'appliquant pas de transparence financière.

La lutte contre la fraude fiscale, si elle est un OVC, a néanmoins des limites :

- face à la complexité du système socio-fiscal français (sur laquelle le Conseil Constitutionnel en 2005 et le Conseil d'Etat en 2016 ont insisté), une déclaration erronée peut simplement relever de l'inattention ou de l'erreur. Le Président a proposé lors de sa campagne un « droit à l'erreur » qu'il faudra articuler avec les procédures de contentieux fiscal existant.
- lors d'un contentieux fiscal, le contribuable doit disposer d'un droit à la défense et d'un droit au recours effectif tels que défendus par les articles 6 et 13 de la CEDH.
- l'objectif à valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale ne peut impliquer ni une rupture de l'égalité devant la loi (CC, 2017) ni la disparation du droit à la vie privée.
- du fait du secret bancaire, les administrations fiscales se retrouvent parfois à disposer d'informations dont le caractère loyal ou licite peut être mis en doute (ex. des « leaks » d'UBS ou de HSBC). La Cour d'Appel de Paris a adopté à cet effet une jurisprudence accommodante vis-à-vis de l'administration fiscale.

Enfin, tous les Etats ne sont pas égaux devant la fraude fiscale. Les Etats-Unis se réservent la possibilité d'imposer des sanctions unilatérales contre les institutions financières non-transparentes (ex. UBS) et d'imposer à l'étranger un formulaire de déclaration fiscale (FATCA). Il reste à voir si la France a les moyens de cette politique.

Question n°3 : Le semestre européen

Le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) de 1997 avait instauré une obligation de contrôle de la dette et du déficit public des Etats membres (avec des seuils fixés respectivement à 60% et 3% du PIB). Dès la dégradation de la conjoncture économique de 2002-2003, la France et l'Allemagne se retrouvèrent en situation de déficit excessif, sans que des sanctions ne leur soient infligées. En plein cœur de la crise de 2008-2009, 24 des 27 Etats Membres ne satisfaisaient pas les critères de Maastricht. Cette absence de responsabilisation budgétaire a permis la crise de la zone euro. Celle-ci a aussi prouvé une autre réalité : le système monétaire et l'ensemble des Etats peuvent être affectés en cas de crise budgétaire de l'un d'entre eux. Ce double constat a impliqué un renforcement du contrôle budgétaire européen s'appliquant aux Etats Membres, qui s'est concrétisé par deux ensembles de règlements et de directives : le « six-pack » et le « two-packs ».

I. Comment se déroule le semestre européen ?

Le semestre européen correspond à une temporalité particulière : celui du contrôle par les institutions européennes (Commission et Conseil) des orientations budgétaires des Etats-membres, avant que ceux-ci ne lancent leur procédure budgétaire nationale.

Il s'agit donc d'un contrôle en amont, selon l'idée que mieux vaut prévenir que guérir.

En mars : la Commission fournit des orientations de politique générale dont les Etats devront tenir compte

En avril-mai : les Etats transmettent un programme de stabilité qui inclut un budget pluriannuel, un OMT de déficit structurel, ainsi qu'une décomposition de l'effort structurel pour l'atteindre. Les institutions budgétaires indépendantes nationales prévues par le « two-pack » (en France : le HCFP) rendent leur avis sur la sincérité du budget.

En juin : la Commission rend elle-même son avis et adopte les mesures nécessaires. Cela se fait à temps pour le déclenchement des procédures budgétaires nationales : en France, le débat d'orientation budgétaire (DOB) pour l'année n+1 et la loi du règlement pour l'année n-1.

En parallèle et en amont de ces procédures, il y a un dialogue constant entre les organismes statistiques nationaux (pour la France : l'INSEE), Eurostat et la Commission.

II. Que signifie en pratique le semestre européen ?

Le semestre européen ne se limite pas aux programmes de stabilité et de convergence et à la discipline budgétaire.

Il inclut : - une surveillance large des indicateurs de déséquilibre macroéconomiques (MII) définis par la Commission : déficit du compte courant, endettement privé, etc...

- la formulation et l'examen de lignes directrices pour l'emploi
- la présentation et l'évaluation de programmes de réformes nationaux

L'ensemble de ces procédures suscite une forte impopularité dans certains Etats. L'avis de la Commission et du Conseil et les recommandations qu'ils émettent sont parfois considérés comme illégitimes et non démocratiques.

Le semestre européen a toutefois une incidence particulière en matière budgétaire. Un Etat en situation de déficit ou de dette excessive est dans l'obligation de suivre une trajectoire de convergence proposée par la Commission. En cas de non-respect de celle-ci, le « six-pack » prévoit des sanctions financières pouvant aller jusqu'à 0,5% du PIB. Il faut une majorité qualifiée des Etats pour s'opposer à ces sanctions (système de la majorité inversée).

Le Semestre Européen permet donc d'assurer une plus grande discipline macroéconomique et budgétaire des Etats.

Il peut s'ajouter à d'autres types de suivi renforcé (notamment pour les Etats faisant appel au Mécanisme Européen de Stabilité), qui interviennent tout au long de l'année.