

Concours externe

Epreuve d'admissibilité : Finances publiques

Meilleure copie, note : 17

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

1 Pourquoi, au regard des enjeux de finances publiques, réformer les retraites ?

Après la réforme de l'assurance chômage, la réforme des retraites autour de laquelle des négociations avaient été engagées pendant le précédent quinquennat devrait constituer l'un des chantiers les plus importants de ces prochaines années. En effet, si les retraites, système assurantiel permettant aux retraités de recevoir un versement en contrepartie des cotisations prélevées durant leur période d'activité, ont fait l'objet de nombreuses réformes paramétriques, une réforme plus globale apparaît nécessaire pour répondre aux enjeux de finances publiques. Les retraites se caractérisent en effet par des régimes spéciaux nombreux et morcellés participant de la complexité d'un système dont la soutenabilité est remise en question par la dégradation du ratio actif/retraité et les nouvelles formes d'emploi.

Ainsi, dans quelle mesure une réforme des retraites est-elle nécessaire pour répondre aux enjeux de soutenabilité, de lisibilité et d'égalité qu'elles soulèvent ?

La réforme des retraites envisagée par le gouvernement vise à garantir la soutenabilité et l'efficacité du régime. (I) Afin de répondre aux enjeux de finances publiques, la réforme des retraites devra s'accompagner de mesures connexes afin d'éviter des surcoûts pour la sécurité sociale ou une dégradation du système entraînant des externalités négatives. (II)

* *
*

Les enjeux de soutenabilité, d'égalité et de lisibilité des finances publiques expliquent la réforme des retraites envisagée. (I)

Les contraintes pesant sur les finances publiques justifient une réforme des retraites. (A)

La soutenabilité du régime des retraites pourrait se dégrader du fait du déplacement vers le haut de la pyramide des âges due au vieillissement de la population et au maintien en vie de la génération des « baby boomers ». Ce phénomène participe en effet d'une dégradation du ratio actifs/retraités limitant les possibilités de financement des régimes alors que les dépenses augmentent. Si ce ratio devrait connaître une amélioration significative à horizon 2030, avec le décès des « papy boomers » et un retour à l'équilibre à horizon 2070, la soutenabilité du régime est à court et moyen terme menacée. L'équilibre des régimes varie cependant d'un régime spécial à l'autre, le régime des kinésithérapeutes

étant par exemple excédentaire en raison d'une croissance du nombre de professionnels ces dernières décennies.

La complexité des régimes de retraite constitue un second enjeu pour les finances publiques. Avec plus de 50 régimes spéciaux proposant des conditions de départ à la retraite à taux plein variables, les régimes de retraites sont difficiles à rationaliser et maîtriser, en dépit de la création du conseil d'orientation des retraites (COR) chargé de suivre les dynamiques des régimes et de proposer des perspectives. L'âge de départ à la retraite moyen est ainsi de 57 ans à la SNCF contre autour de 62 ans dans le régime général. Une réforme est par ailleurs nécessaire face à l'évolution de monde du travail, marqué par une intermittence plus forte (si en stock 87 des contrats sont des CDI, en flux la plupart des embauches sont réalisées en CDD) et par des changements d'activités plus fréquents, si bien que la plupart des actifs relèvent de plusieurs régimes.

Enfin, l'existence de régimes disparates soulève des enjeux d'inégalités, la pénibilité étant par exemple prise en compte de façons différentes. Par ailleurs, l'équité inter-générationnelle impose d'adapter les retraites afin que tous les actifs cotisants soient en mesure de percevoir une pension à la retraite

*

Plusieurs leviers de réforme des retraites sont envisageables pour répondre aux enjeux de finances publiques. (B)

La fusion de tous les régimes en un régime unique fondé sur un point d'indice répondrait à la complexité des régimes actuels et pourrait renforcer l'égalité entre retraités.

Concernant la soutenabilité, une hausse de l'âge minimal de départ à la retraite, une modification du calcul de la pension en prenant en compte tous les semestres ou une diminution des pensions pourraient être envisagés. Le levier de l'âge, qui améliore le ratio actifs/retraités, engendre cependant des inégalités : l'espérance de vie des cadres étant en moyenne supérieure de 7 ans à celle des ouvriers (Rapport sur les inégalités, 2021) et la pénibilité du travail conditionnant l'âge de départ. Les leviers concernant le montant de la pension pourraient également augmenter le taux de pauvreté des seniors, plus faible en moyenne que le reste de la population (14,6% en 2022) en France, une situation particulière dans l'OCDE. La réforme des retraites suédoises avait ainsi participé à une hausse des inégalités et de la précarité chez les personnes âgées (CAE, 2021). De même, une hausse de la capitalisation participerait d'une augmentation des inégalités.

*

*

*

Une réforme des retraites devrait veiller à ne pas créer des effets de transfert vers d'autres branches de la sécurité sociale afin que l'effet sur les finances publiques soit optimal. (II)

La réforme des retraites est nécessaire mais doit s'accompagner d'une meilleure employabilité des seniors. (A)

En effet, augmenter l'âge de départ à la retraite sans favoriser l'emploi des seniors risquerait d'entraîner un déplacement des dépenses de retraite vers l'assurance chômage et de renforcer les inégalités entre cadres et ouvriers, le chômage des cadres étant 7,5 x inférieur à celui des ouvriers (Insee, 2022). Afin d'atteindre l'objectif de soutenabilité, il est ainsi nécessaire de former les actifs tout au long de leur vie, de changer de vision des seniors et de favoriser le cumul emploi-retraites, des préconisations étayées par le CAE dans sa note sur le travail des seniors.

La réforme des retraites doit également s'accompagner de mesures de santé préventives. (B)

Allonger la durée de cotisation nécessite une meilleure prévention en santé (Cour des comptes, La prévention, 2021) afin d'éviter une hausse des accidents du travail et maladies professionnelles qui pèseraient sur la branche AT-MP. Par ailleurs, des dispositions relatives à la pénibilité demeureront nécessaires afin de prendre en compte les spécificités de certains métiers.

* *
*

La réforme des retraites préconisée par le COR (2022) et envisagée par le gouvernement est ainsi nécessaire pour répondre aux enjeux de soutenabilité, égalité et lisibilité des finances publiques dans un contexte dégradé des finances des administrations publiques, l'endettement atteignant 114,5% du PIB et plus de 2 900 Mds €.

2 La création du Haut conseil des finances publiques a-t-elle amélioré la sincérité budgétaire dans les lois de finances ?

La sincérité budgétaire, principe constitutionnel reconnu dans les années 1980 pour les lois de finances, lois de financement de la sécurité sociale et lois de règlement et lois de finances rectificatives est inscrit depuis le 1^{er} août 2021 à l'article 32 de la LOLF. Elle recouvre la présentation sincère de l'ensemble des recettes et dépenses de l'Etat compte tenu des informations et prévisions disponibles. La création du Haut conseil des finances publiques (HCFP) en 2012 sous l'effet de l'encadrement communautaire des finances publiques nationales poursuivait en partie un objectif de sincérité budgétaire.

Ainsi, dans quelle mesure les actions du HCFP ont-elles contribué à une plus grande sincérité budgétaire ?

Si le budget de l'Etat possède une qualité et une sincérité croissante en partie grâce au HCFP, la sincérité budgétaire pourrait encore s'accroître. (I) La révision des missions du HCFP et des informations budgétaires engendrée par la loi organique du 28 décembre 2021 devrait favoriser le renforcement du contrôle de la sincérité budgétaire par le HCFP, des scénarios plus ambitieux étant encore envisageables. (II)

* *
*

En dépit de la sincérité budgétaire croissante des PLF, celle-ci pourrait encore être accrue notamment dans le contexte de la relance. (I)

La création du HCFP a favorisé l'effectivité du principe de sincérité budgétaire. (A)

Le principe de sincérité est relativement récent, comparativement aux principes d'annualité, d'universalité et de spécificité reconnus au XIX^e siècle. Sous divisé en principe de sincérité comptable (article 27 de la LOLF) et budgétaire (article 32), le volet comptable avait tendance à être plus contrôlé et plus contraignant. En effet, si la sincérité comptable est contrôlée par la Cour des comptes annuellement depuis 2005 et 2006 pour les LF et LFSS via la certification des comptes, le principe de sincérité budgétaire faisait, jusqu'à la création du HCFP, principalement l'objet d'un contrôle parlementaire. En dépit de la création de missions spécifiques – la MEC en 1999 et la MECSS en 2004 – les parlementaires tendaient à manquer de moyens pour vérifier la sincérité du budget au regard des prévisions.

La création du HCFP, notamment chargé de rendre un avis sur le PLF et le PLFSS, permet d'éclairer le travail parlementaire et les citoyens sur d'éventuels manquements. Le HCFP rend plus spécifiquement un avis sur les prévisions économiques en matière de déficit public, de recettes et dépenses, de croissance et d'endettement sur lesquelles se fondent le gouvernement pour réaliser le PLF. Cet avis soulignait en 2022 des prévisions qui sans être insincères étaient optimistes, une donnée dont le Parlement et la Commission européenne peuvent se saisir pour améliorer la sincérité budgétaire.

*

Ainsi, bien que le HCFP ait participé à une amélioration de la sincérité budgétaire, celle-ci pourrait encore être renforcée. (B)

La sincérité budgétaire est soulevée par les députés et sénateurs presque chaque année comme motif d'inconstitutionnalité devant le Conseil constitutionnel. Pour autant, aucune décision d'inconstitutionnalité n'a été rendue sur ce motif. En effet, l'insincérité budgétaire impliquerait, comme le Conseil constitutionnel le rappelle dans sa décision sur la LF pour 2022 une « intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la LF. » Or la notion d'intention est difficile à établir et la condition d'influer sur les « grandes lignes » relativement restrictives.

La Cour des comptes souligne cependant chaque année des manquements à la sincérité budgétaire, prenant par exemple la forme de sous-budgétisations. En dépit de ces limites, la qualité des budgets des lois de finance s'est améliorée et demeure importante en comparaison internationale.

* *
*

La loi organique du 28 décembre 2021 pourrait renforcer la sincérité budgétaire, notamment via les nouvelles fonctions consacrées pour le HCFP, et à terme d'autres réformes seraient à même d'améliorer l'effectivité de ce principe. (II)

L'enrichissement du mandat du HCFP pourrait participer d'une sincérité budgétaire plus importante des lois de finances. (A)

La loi organique du 28 décembre 2021 a effet entériné la proposition du rapport Arthuis (2020) confiant au HCFP le contrôle de trajectoire triennal glissante à travers l'examen d'un compte des écarts. Les nouveaux temps organisés à l'automne, et notamment le temps sur la dette reposant sur un rapport sur la dette, pourrait également nourrir la réflexion du HCFP sur les informations financières sur lesquelles se fondent le gouvernement. Son rôle de contrôle des prévisions macroéconomiques fondant les lois de finances est par ailleurs renforcé, une mesure qui devrait favoriser l'amélioration de la sincérité budgétaire dans une perspective pluriannuelle.

*

Le rôle du HCFP pourrait encore être conforté et participer ainsi d'une sincérité budgétaire élevée. (B)

Les effectifs du HCFP ont augmenté de 5 ETP et leur progression pourrait se poursuivre afin d'améliorer le contrôle budgétaire dans un contexte de relance économique et de prévisions de croissance dégradées. A terme, les prévisions macro-économiques sur lesquelles se fondent le gouvernement dans l'élaboration du PLF pourraient être transférées du Ministère du budget et des finances au HCFP, sur le modèle du Royaume-Uni. Un tel transfert favoriserait l'indépendance et la sincérité des prévisions et donc un contrôle plus aisé de la sincérité de la présentation des ressources et charges.

* *
*

La création du HCFP a ainsi contribué à l'amélioration de la sincérité budgétaire. Afin de renforcer l'effectivité du principe, la LO du 28 décembre 2022 pourrait être suivie d'une nouvelle réflexion sur les missions et moyens du HCFP. A terme, les prévisions pourraient lui être confiées.

3 Les défis fiscaux de l'après-crise sanitaire

La crise sanitaire a engendré des difficultés socio-économiques et souligné des vulnérabilités nécessitant la mobilisation du levier fiscal pour financer les mesures de soutien et d'urgence et orienter les acteurs vers des comportements plus soutenables.

La résolution des défis fiscaux de l'après-crise sera facilitée par les réformes fiscales engagées ces dernières années bien que des réformes additionnelles devront être engagées. (II)

La résolution des défis fiscaux d'après-crise sera facilitée par les réformes engagées. (A)

L'accord sur un accord multinational sur un taux d'imposition sur les sociétés minimal ainsi que le projet BEPS à l'échelle de l'Union devraient réduire la concurrence fiscale, alors que l'IS a diminué en 2022, et dégager de nouvelles recettes fiscales évaluées à près de 100 Mds € pour l'ensemble des pays dont 6 Mds € pour la France (OCDE, 2022). Par ailleurs, la suppression totale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pourrait participer d'un rééquilibrage de l'impôt sur les facteurs de production. Dans un contexte budgétaire expansionniste, le renforcement des moyens de la lutte contre la fraude fiscale engagé en 2018, devrait permettre de lutter contre la fraude et de récupérer les indus. La numérisation et la mise en place de la déclaration en ligne ainsi que du prélèvement à la source (PAS) contribuent pas ailleurs à l'efficacité du recouvrement. Enfin, la loi ESSOC de 2018 instaurant le droit à l'erreur ainsi que le changement de culture fiscale d'une culture répressive à une culture plus préventive pourraient améliorer le consentement à l'impôt.

*

Afin de relever les défis fiscaux d'après-crise sanitaire, d'autres mesures et arbitrages devront être considérés. (B)

Le Sénat (2022) soulevait un point de vigilance quant à la mise en œuvre des réformes structurelles permettant de recevoir effectivement les 40 Mds € de Next Gen UE finançant 40% du plan de relance. D'autres défis devront être relevés comme l'arbitrage entre hausse des recettes et poids de la fiscalité sur les ménages et entreprises ou encore incitation à la transition écologique et renforcement de la régressivité des prélèvements obligatoires. Une poursuite des chantiers d'évaluation et de rationalisation des dépenses fiscales, notamment de l'innovation et de l'impôt sur le revenu, apparaît nécessaire pour améliorer la lisibilité et l'efficacité du système (CPO, 2022). Une réflexion autour de la fiscalité locale apparaît par ailleurs bienvenue (mission Richard-Bur 2018) afin de simplifier l'imposition locale et répondre aux inquiétudes des collectivités poste crise sanitaire.

*

*

*

De nombreux défis fiscaux seront ainsi soulevés dans l'après-crise sanitaire et nécessiteront des mesures volontaristes pour assurer l'effectivité du levier fiscal.