

Troisième concours

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.

Question n°1

Pour la première fois, le budget de l'Union européenne prévoit, dans le cadre du cadre financier pluriannuel 2021-2028, la mise en œuvre d'une ressource propre correspondant à un impôt direct sur les comportements environnementaux. Basé sur les volumes des plastique non recyclés, son rendement modeste (environ 4% du budget de l'Union hors plan de relance) traduit néanmoins l'entrée de l'Union en tant qu'acteur doté d'une capacité à collecter, indirectement une taxe à vocation comportementale en matière d'environnement.

Cette perspective d'un possible transfert de compétence accentué vers l'UE de compétences fiscales environnementales interroge l'état actuel de cet outil par les Etats dans le contexte d'une volonté de transition environnementale accélérée (Stift for 55, Stratégie Nationale Bas Carbone n°2).

A ce titre quelles sont les perspectives françaises ainsi qu'européenne de cet outil pour contribuer aux objectifs de transition énergétique ?

En effet, à la suite d'une période pallier dans le développement de cet outil issu notamment de la crise des gilets jaunes (I), il s'avère aujourd'hui nécessaire, au vu des enjeux de la transition et des périls énergétiques liés à l'augmentation de leurs coûts d'en améliorer l'efficacité (II).

I. La fiscalité environnementale, largement concentrée sur les énergies fait l'objet de débats importants relatifs aux difficultés matérielles à transformer les comportements qu'elle vise à corriger.

I.1 La fiscalité environnementale française a connu d'importants développements depuis les années 2000 et, bien que plus faible que dans d'autres pays européen, elle constitue un outil précieux de fiscalité et de régulation des comportements.

La fiscalité environnementale traduit l'ensemble des régimes de taxation dont l'assiette correspond à l'étendu d'un comportement imputant le droit à bénéficier d'un environnement non altéré reconnu par la Charte pour l'environnement.

* D'un rendement global 2021 de près de 60 milliards d'euros après dégrèvement elle s'assoit particulièrement sur des assises liées à la consommation énergétique.

- La Taxe Intérieure sur les consommations de produit énergétiques en constitue l'outil principal, son rendement attendu pour 2022 est de l'ordre de 30 milliards d'euros mais

varieront logiquement en fonction de l'évolution du prix de pétrole et du gaz qui fixent le prix des énergies.

- Cette taxe est complétée de taxes complémentaires sur les différents carburants (pétrole, gaz, charbon) et sur la consommation électrique.

Ces différents impôts ont pour assiette le volume d'énergie consommé par le consommateur final et s'érigent de manière indifférenciée de la situation du contribuable et de l'usage qui en est effectué. De multiples régimes d'abattement persistent néanmoins pour certaines catégories de professionnels (agriculteurs, pêcheurs, routiers).

* Ces régimes d'imposition de l'énergie sont complétés de différents dispositifs fiscaux relatifs à l'usage de ressources non énergétiques.

- La taxe sur la fourniture d'eau à laquelle bien qu'il ne s'agisse pas formes de fiscalité ont peut adosser les redevances relatives au fonctionnement de réseau de distribution d'eau (qui financent le service public de l'eau).

- La taxe sur les ordures ménagères (TEOM) qui vise aussi à contribuer au financement du recyclage des déchets ménagers (rendement de l'ordre de 3 milliards d'euros reversés à la collectivité en charge de la compétence, généralement l'EPCI).

- S'ajoutent à ces différentes taxes d'autres taxes plus anecdotiques sur le plan budgétaire telles que celle sur les billets de train et d'avion à celle plus récente sur les véhicules lourds de particulier (+ de 1,8 tonne).

- Enfin, il ne faudrait pas oublier, en plus des dispositifs présentés la présence depuis 2008 d'une taxe carbone intégrée aux dispositifs énergétiques évoqués dès lors qu'ils concernent des produits émetteurs de CO₂ (Pétrole et gaz ainsi que charbon). Aujourd'hui de l'ordre de 6,5% de leur prix, celle-ci concentre les critiques qui ont contribué à la crise des gilets jaunes.

1.2 La crise des gilets jaunes et le Convention citoyenne qui s'en est suivie ont fortement réinterrogé la pertinence des dispositifs fiscaux à l'œuvre.

C'est la mise en œuvre, en 2018 d'un cran supplémentaire d'imposition de la taxe carbone qui a fait office de déclencheur d'un mouvement de ras le bol fiscal traduisant la difficulté à produire des taxes comportementales considérées comme équitable par les citoyens.

En effet la taxe carbone peut être interrogée vis à vis de son caractère inéquitable et discriminant :

- Inéquitable en raison de ce qu'elle ne comprend aucune dimension progressive corrélée à la situation financière du contribuable

- Discriminante parce qu'elle touche davantage les citoyens contraints à l'usage de moyens de transports et de chauffage relevant d'énergies thermiques.

Afin de résoudre ce conflit manifeste entre les enjeux de « fin du monde et ceux de fin du mois », la convention citoyenne pour le climat s'est constituée à travers l'objectif d'une recherche de consensus social sur ces enjeux. Elle a notamment permis de mettre en exergue :

- Des formes d'inéquité entre formes de transport (les fuels aériens et maritimes n'étant que très peu imposés).

- Des situations de rupture d'égalité relative à l'incapacité des citoyens d'améliorer la composante CO₂ de leurs mobilités.

Il en a résulté de nombreuses propositions qui n'ont encore que peu été reprises (à l'exception de la taxe sur les voitures lourdes) sur le plan fiscal mais fait l'objet de négociations nationales ainsi qu'européennes et internationales.

II. Le défi d'une fiscalité environnementale consentie par les citoyens devra être traité à l'ensemble des niveaux de subsidiarité

II.1. L'enjeu d'une plus grande mise en relation directe des comportements et de leurs effets avec l'outil fiscal fait l'objet d'expérimentation globales et sectorielles.

* La démarche de budget carbone, initiée par le budget 2021 a fait l'objet d'une démarche globale associant Direction du Budget, Ministère de la transition écologique et Haut Conseil pour le climat. Celle-ci a permis de mieux appréhender les effets des mesures budgétaires sur l'environnement et de leur composante fiscale. Ainsi il apparaît pour 2022 environ 40 milliards de dépenses favorables, 10 de défavorables et 4 de grise. Cela traduit une amélioration depuis 2021. Il en ressort notamment que toutes les mesures fiscales « environnementales » n'ont pas un impact favorable sur les émissions de CO2 notamment le TICFE qui impose de manière logiquement indifférenciée consommations électrique, d'origine fossile, nucléaire ou renouvelable.

* Des expérimentations sur l'adossement de la TEOM sur les déchets réellement jetés par le contribuable ont produit des résultats intéressants dans certaines agglomérations (ils y ont été encouragés par la volonté de systématiser la REOM). Cependant, cette modalité montre certaines limites qu'il faudra corriger. Certains experts lui préfèrent des régimes de forfait simplifiant sa gestion).

II.2 L'implication renforcée des pouvoirs publics européens en matière d'environnement laisse espérer un changement d'échelle conséquent des formes de fiscalité environnementale

Le CFP de l'UE, ainsi que le financement du plan de relance prévoient chacun la recherche de ressources nouvelles notamment basées sur des formes de fiscalité environnementale.

* La présidence française de l'UE a initié une négociation sur la taxation des trajets aériens et maritimes en fonction du nombre de km parcourus. Si les réticences des secteurs économiques concernés et des pays tiers sont fortes, des solutions techniques devront être trouvées afin notamment d'en partager le produit avec les pays concernés.

- L'UE prévoit progressivement à compter de 2023 l'élargissement du SEQE à de nouveaux secteurs d'activités auquel un volet fiscal pourrait être ajouté (la proposition de la Commission porte sur 15% de produit de l'émission des Quotas Carbone
- A cela s'ajoute le produit, ad hoc au SEQE de MACSF dont s'acquitteront les importateurs de produit à contenu carbone. La difficulté résidera à la traçabilité et la lisibilité de ce mécanisme.

Question n°2

- Le HCFP a émis en juillet 2022 un ensemble de réserves vis à vis du Programme de Stabilité transmis par la France aux institutions européennes. Il en relève notamment des difficultés prévisibles à maintenir l'augmentation des dépenses à une moyenne de 0,6% et à produire des économies dans le cadre de réforme au contours encore incertains comme la diminution des niches fiscales ou la réforme des retraites.

En effet depuis la généralisation de la mise en œuvre de lois de programmation à vocation pluriannuelle par la réforme constitutionnelle de 2008, jamais les objectifs de déficits, de réduction des dépenses publiques n'ont été tenus.

Ainsi, il apparaît légitime de s'interroger sur l'effectivité du principe de pluriannualité concernant la conduite des différents budgets publics.

Bien qu'elles soient profondément ancrées dans le principe d'universalité budgétaire au socle de l'exercice démocratique du vote des lois de finance, le principe de pluriannualité s'est inscrit progressivement dans l'exercice budgétaire de l'Etat (I)

Les réformes prévues dans le cadre de la récente loi organique du 28 décembre dernier visent à renforcer ce mouvement qui restera néanmoins conditionné à la volonté des pouvoirs publics (II).

I. Ancré dans le principe organique d'annualité les budgets publics, malgré de nombreux amendements, peinent à s'inscrire dans une visée programmatique de moyen et long terme.

I.1. Le principe d'annualité fixe les conditions d'exercice des principaux budgets publics.

La constitution fixe les prérogatives du parlement en matière de vote des lois de finance et de financement de la sécurité sociale (Art 34) ainsi que les modalités d'édiction de ces lois (Art 47 et 47.1). Ce cadre encadre ainsi les conditions d'adoption du budget de l'Etat et du cadre de financement de la sécurité sociale. De manière analogue à une entreprise, son exercice s'effectue sur une base annuelle à travers les actes autorisant l'administration à collecter l'impôt et ordonner et exécuter les dépenses. Ainsi, en vertu de l'Article 6 de la LOLF de 2001, le budget est présenté par mission sur la base d'un exercice budgétaire annuel.

- Il en va de même pour les collectivités dont le cadre de légalité (CGCT et décrets GBCP) fixe les conditions de son adoption et de son règlement sur une base annuelle.

- Les recettes et dépenses des différents budgets publics ainsi que plus largement le budget des opérateurs de l'Etat et administrations de sécurité sociale sont ainsi dans leur ensemble définis de manière annuelle.

Ainsi, si certains mécanisme comme la présentation triennale, les reports de crédits ou le chainage vertueux en traduisent des inflexions, le cadre originel des finances publiques issu de l'ordonnance de 59 et repris par la LOLF apparaît reconnaître largement le principe de pluriannualité à la différence du cadre européen dont le CFP constitue une norme d'encadrement.

I.2 Le principe de pluriannualité a commencé à s'ancrer dans les fonctionnements publics sous l'effet de la volonté de mettre en œuvre des trajectoires de finances publiques cohérentes notamment avec le cadre européen.

Depuis 2008 et l'institution dans la constitution des lois de programmation des finances publiques (Art 34 et 47.2), en mouvement global de prise en compte de la dimension pluriannuelle des finances publiques a eu lieu.

Il s'est traduit donc logiquement par l'établissement de ce lois pluriannuelle qui doivent présenter l'évolution des finances publiques pour cinq années.

- Celles-ci comprennent notamment dans leur articles liminaires la présentation de l'évolution des soldes publics, des ratios de dépenses ainsi que d'évolution de la dépense. Leur contenu vise à détailler les politiques menées par l'Etat mais aussi les ASSO et les collectivités (sur lesquels l'Etat n'a qu'un pouvoir limité) pour parvenir à ses objectifs de programmation.

- Ces lois, ont depuis été complété par la mise en œuvre d'un cadre européen de convergence budgétaire (TSCG) qui prévoit la rédaction annuelle d'un programme de stabilité qui s'établit nécessairement sur les cinq prochaines années.

- Enfin l'usage plus régulier de lois de programmation sectorielle vient aussi infléchir la logique d'annualité (elles sont régulièrement utilisée en matière de politique de défense ou plus récemment de justice).

Cependant, l'ensemble de ces dispositifs à vocation programmatique est susceptible d'être remis en cause par des ajustements intermédiaires en lois de finance (qui conserve le monopole de vote des

crédits). Au niveau local des programmes d'investissement peuvent aussi être intégrés au budget annuel mais sont aussi potentiellement susceptibles d'être remis en cause.

II. La volonté d'ancrer le principe de pluriannualité de la réforme organique du 28 décembre est susceptible d'irriguer les pratiques de l'ensemble des administrations publiques

II.1 La loi du 28 décembre dernier vise à transformer les usages dans le sens d'une plus grande sincérité programmatique.

Afin de mettre possiblement fin à la pratique de non observance du cadre programmatique, les LOMGFP du 28 décembre prévoit notamment.

- Une plus grande précision des LPFP et notamment de leurs articles liminaires qui devront prévoir :
- Une présentation en volume et en valeur des objectifs de dépense.
- Une ventilation par administration concernée
- Une présentation du volume et de la valeur des investissements réalisés.
- Le détail des prévisions de dépense et recettes.
 - Un cadre plus contraignant du suivi du cadre pluriannuel par les lois de finance
- Celles-ci devront reprendre les écarts vis à vis des objectifs pluriannuels au sein d'un compte des écarts présent en article liminaire
- Des écarts trop importants pourront faire l'objet d'alertes du HCFP dont le contrôle est élargie à la cohérence des prévisions des dépenses et recette.

- Ce cadre a été complété par l'instauration d'un temps des finances locales à l'automne dont la vocation sera d'en établir la soutenabilité sur le temps long.

- Une autre loi organique, le LOLFSS du 14 mars dernier vient compléter ces dispositions par des dispositions équivalentes en LFSS ainsi que d'autres mesures d'exhaustivité du cadre des PLFSS et du vote à posteriori de leurs comptes de gestion (création des LACSS).

II. 2 Pour transformer fondamentalement les pratiques, ce cadre devra néanmoins relever d'un effort partagé de sincérisation des pratiques de programmation budgétaire.

Avant même que ce nouveau cadre soit établi (il fait effet à compter de 2023), il apparaît déjà, qu'il ne saurait à lui seul permettre une gestion pluriannuelle efficace.

1 Il en tient à des facteurs exogènes dont la maîtrise ainsi que l'anticipation des pouvoirs publics ne peut être que partielle.

- Le phénomène inflationniste et sa part d'incertitudes obèrent la qualité des projections en valeur à l'échelle de plus de deux ans.
- La sensibilité des dépenses publiques au cycles économiques (stabilisateurs, dépenses exceptionnelles etc.) rendent difficile un exercice d'objectivation de la dépense future.

2 De manière plus endogène il s'agira de former un consensus, difficile à obtenir, sur l'élaboration et la tenue d'un cadre programmatique global

- Le récent vote de la LFR2022 témoigne déjà des difficultés à formuler un consensus clair sur le cadre de priorisation des dépenses publiques
- Associer collectivités et organismes de sécurité sociale supposera d'en faire évoluer les outils de pilotage.
- Le régime contractuel entre Etat et collectivités est encore à reformer
- Le financement des ASSO relève de politiques publiques et de réforme au fort potentiel clivant sur le plan politique risquent de rendre difficile l'exercice de programmation.

- La réforme du cadre européen pourra néanmoins soutenir cet effort à travers un possible cadre plus incitatif à la projection. La France peut pour cela soutenir, en cohérence avec la LOMGFP, la possibilité d'extraire certains investissements structurants du cadre de convergence et de stabilité budgétaire.

Question n°3

Le programme de stabilité (PSTAB), présenté avec près de trois mois de retard au HCFP cette année (et ne lui laissant que peu de délais pour l'étudier) a fait l'objet de réserve du Haut Comité en raison de l'absence d'éléments permettant d'en étayer certaines des conditions d'équilibre des dépenses et des recettes. Cependant, le HCFP, présidé par le président de la Cour des comptes ne bénéficie pas, à l'heure actuelle de prérogatives lui permettant d'enjoindre ou à défaut d'engager le gouvernement dans la rectification des dispositions contestées ou sujettes à précision.

Alors que le cadre européen relatif à l'application du TSCG prévoit la participation d'autorités nationales au contrôle de l'application de la conformité des dispositions budgétaires à leurs cadre de mise en œuvre, le HCFP, dont le mandat a été élargi par la LOMGFP et des dispositions budgétaires adhoc, a-t-il suffisamment de pouvoirs pour exercer ce contrôle.

En effet, si il s'agit d'une autorité indépendante dont le rôle a été récemment consacré (I), ses pouvoirs réels et ses moyens de les mettre en œuvre gagneraient à être renforcés (II).

I. Le HCFP a progressivement trouvé sa place au sein de l'architecture budgétaire nationale.

I.1 Le HCFP représente une tentative d'établir une forme de contrôle interne sur les orientations et choix budgétaires nationaux.

Institué par la voie d'une loi organique en 2011, le HCFP s'est vu doté de prérogatives de contrôle des différentes lois de finances et de financement de la sécurité sociale visant notamment à une information indépendante du Parlement.

- Son mandat concerne les lois pluriannuelles dont il est chargé originellement d'évaluer la cohérence de l'article liminaire (qui comprend les perspectives d'évolution des données macroéconomiques et des déficits publics).

- Il comprend aussi, et c'était jusque là une dimension essentielle de son action, l'évaluation du contenu de l'article liminaire projet de lois de finances (PLF, PLFR).

- Enfin les PLFSS (complète aujourd'hui les PLFSS rectificatifs) fait aussi l'objet d'un contrôle de la qualité des données macroéconomiques.

Ainsi, le HCFP produisant régulièrement des avis sur la cohérence des pressions macroéconomiques qui cependant, en cas de divergence avec la direction du budget, n'avait jusqu'aujourd'hui que relativement peu de pouvoir direct autre que d'y sensibiliser les représentants parlementaires ou le grand public. De plus pour réaliser ces évolutions ses moyens humains (membres de la Cour des comptes mis à disposition) apparaissent limités pour contester les chiffres d'une direction du budget dont c'est le cœur de compétence et de moyens tout au long de l'année.

I.2 La LOMGFP réforme profondément le mandat du HCFP dans le sens de pouvoirs plus importants.

Le contrôle du HCFP s'étend désormais

- A la conformité des articles liminaires des lois de finance au cadre pluriannuel, y compris concernant les écarts vis à vis des informations nouvelles qui doivent y figurer (valeur des dépenses, valeur des investissements, ventilation pour administration).

- Il est donc en cela habilité à considérer le nouveau compteur des écarts figurant en en tête de ces LF réformée.

- Il est aussi tenu désormais d'apprécier les conditions de l'équilibre dépense/recette, ceci élargi donc se mandat à l'analyse des effets des politiques publiques développés.

- Son pouvoir d'alerte est étendu puisque, à la suite d'écarts répétés, son avis est tenu de faire l'objet d'une réaction du gouvernement par voie écrite.

II. Les moyens réels des HCFP et l'élargissement de ses pouvoirs d'enquête et de réformation sont au cœur du débat sur l'évolution de l'institution.

II.1. Des moyens humains qui devront être renforcés

Afin de remplir l'ensemble de ses nouvelles missions, le HCFP devra faire l'objet d'une dotation plus importante en moyens humains. A ce titre la question de son indépendance fonctionnelle de la Cour des comptes peut être posée dans la mesure où la Cour joue déjà, par ailleurs un rôle d'assistance à l'élaboration de la politique publique. Sa constitution sous la forme d'une API pourrait ainsi être évaluée afin d'en préserver l'indépendance

II.2 Ses pouvoirs réels d'évaluation de la politique budgétaire peuvent encore être renforcés.

Afin de permettre au HCFP de crédibiliser ses avis grâce à des mesures d'impact et des paramètres socio-économiques, le HCFP pourrait voir ses pouvoirs de saisine d'autres administrations élargis afin de lui dégager un cadre d'enquête suffisant. L'INSE, la DREES ou le DARES sont autant d'organismes dont le HCFP pourrait mobiliser le concours précieux.

II.3 Ses pouvoirs d'alerte, passé un certain seuil critique pourrait faire l'objet d'un renforcement

En cas d'écart répété, ce n'est pas seulement le gouvernement que le HCFP pourrait notifier mais aussi le Parlement par le biais, en cas extrême pour les finances publiques de convoquer une séquence extraordinaire du Parlement sur le sujet de la trajectoire à la dette. Cela supposera néanmoins une inscription constitutionnelle du rôle du HCFP et de ses pouvoirs particuliers.