



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

## Concours interne

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

Meilleure copie

Note : 16,5/20

Q1 :

Dans le cadre de la négociation de la décision ressources propres (DRP) qui accompagne les discussions relatives au prochain cadre financier pluriannuel (CFP), le Parlement européen a adopté une résolution invitant les Etats-membres à instituer des impôts européens, tels que la taxe sur les services numériques (TSN) ou encore la taxe sur les transactions financières (TTF).

Pourtant, il semble peu probable que de telles revendications trouvent un écho favorable, notamment parce que cela requiert l'accord de l'ensemble des Etats. Or, nombreux sont ceux qui considèrent la compétence fiscale comme une compétence souveraine, certains ayant même développé une stratégie d'attractivité reposant sur une fiscalité peu intense (Irlande, Luxembourg). Toutefois, il y a lieu de relever que non seulement des projets européens existent mais que des impôts, indirects, également.

Dès lors, il convient d'interroger la portée et les limites des impôts communs européens ainsi que les conditions d'un éventuel développement.

La compétence fiscale européenne est en effet limitée en pratique car enserrée dans ce processus décisionnel contraignant (1). Les défis transnationaux contemporains constituent toutefois une opportunité qui pourrait conduire à l'instauration d'impôts communs européens (2).

\*  
\* \*

1. La compétence fiscale européenne, pour l'essentiel limitée aux impôts et droits indirects, est contrainte par un processus décisionnel faisant prévaloir la règle de l'unanimité

(A) La fiscalité européenne, en cohérence avec la construction du marché commun, s'est principalement portée sur les droits indirects.

Ces droits sont en effet perçus par les Etats-membres pour le compte de l'Union européenne (UE) aux frontières de cette dernière. Ils sont reversés à l'UE dont ils constitue une ressources propre traditionnel (environ 10% des ressources de l'UE).

Sans constituer un impôt européen au sens strict, la TVA relève également de la catégorie des impôts communs européens dès lors que les règles nationales applicables sont contraintes par le droit communautaire. Ainsi, dans un souci de convergence, le taux normal de TVA ne peut excéder 15% tandis que le plancher du taux réduit a été fixé à 5%. En cohérence, la TVA constitue également une ressource propre dans l'UE, un taux d'appel de 3% (sauf rabais) étant appliqué sur une assiette commune de TVA.

(B) En matière fiscale, le processus décisionnel européen déroge au droit commun en faisant prévaloir la règle de l'unanimité au Conseil.

Cette règle, qui permet de préserver la souveraineté des Etats sur le champ fiscal puisque chacun dispose de facto du pouvoir de veto, déroge à la procédure législative ordinaire qui fait prévaloir la majorité qualifiée et associe le Parlement européen en tant que Co-législateur.

Ce pouvoir de blocage est effectivement utilisé par les Etats ainsi qu'en témoigne les projets d'assiette commune consolidé de l'impôt sur les sociétés (ACIS/ACCIS) auxquels l'Irlande, qui pratique un taux d'imposition marginal attractif (12%) s'oppose. Dans le même esprit, il peut être relevé que le projet de TSN présenté par la Commission en 2018 a été contesté notamment par l'Allemagne qui craignait des mesures de rétorsions américaines sur son industrie automobile.

2. Les défis transnationaux contemporains constituent une opportunité pour relancer le développement d'impôts communs européens.

(A) Les enjeux d'équité fiscale et d'érosion des bases fiscales appellent une réponse coordonnée

Les systèmes fiscaux nationaux paraissent inadaptés pour traiter efficacement l'enjeu d'érosion des bases fiscales, laquelle prospère à la faveur :

- de la mondialisation, qui permet la mise en place de stratégie agressive d'information fiscale ;
- du développement de l'économie numérique, qui repose sur un modèle économique incompatible avec la notion d'établissement physique stable sur laquelle est assis le système fiscal contemporain.

De même, l'économie numérique remet en cause le principe d'équité fiscale. Selon la Commission, le taux moyen d'imposition pour les groupes numériques serait de 9% dans l'UE contre 23% pour les autres. Cet enjeu d'équité fiscale se pose également dans le cadre du marché commun dans les standards sociaux et environnementaux ne sont pas partagés par nos partenaires commerciaux. De là la pertinence, aux fins d'internaliser le coût de ces externalités négatives, d'une taxe carbone aux frontières de l'UE.

(B) Si à court terme le cadre des coopérations renforcées peut utilement être mobilisé, une modification institutionnelle paraît à moyen terme nécessaire

A court terme, à l'instar de celle instituée sur les transactions financières, des coopérations renforcées pourraient être instituée afin de faire :

- aboutir les projets ACIS/ACCIS ;
- émerger une TSN d'envergure, plusieurs Etats membres en ayant déjà adopté une (France, Italie) ou manifesté leurs intentions (Royaume-Uni, Autriche).

De telles coopérations pourraient produire un effet d'entraînement.

A moyen terme, ainsi que l'a souligné la Commission en janvier 2019, une transition vers un processus décisionnel plus efficace et plus démocratique paraît indispensable. La Convention annoncée par la prochaine Présidente de la Commission sera l'occasion d'examiner les compromis envisageables, telle qu'une majorité qualifiée renforcée qui pourraient dans le domaine fiscal se substituer à l'unanimité.

## Q 2 :

Alors que le mouvement des gilets jaunes a mis en évidence la sensibilité des revenus des ménages au prix de l'énergie, conduisant le gouvernement à geler la montée en puissance de la contribution climat énergie (CCE, - 4 mds d'€ en 2019), une réflexion plus large pourrait être engagée sur les prix des biens publics et les produits de première nécessité.

Dans ce cadre, il paraît pertinent d'appréhender la composition et les effets du prix de l'eau, lesquels présentent des similarités avec la fiscalité énergétique et sa composante CCE.

Le prix de l'eau, laquelle constitue un bien public, est fixé dans le cadre de redevances prenant en compte le coût du service et celui du traitement des externalités négatives (1). L'existence d'une différenciation tarifaire, justifiée économiquement, conduit toutefois à interroger la soutenabilité et l'équité du modèle du prix de l'eau à long terme (2).

1. Le prix de l'eau, laquelle constitue un bien public, est fixé dans le cadre de redevances intégrant coût du service et traitement des externalités négatives

(A) L'eau, qui constitue un bien public, est distribuée directement ou indirectement par les collectivités publiques.

L'eau, bien public, au sens de Samuelson, est distribué aux particuliers, agriculteurs et entreprises par les collectivités publiques.

Cette distribution peut être réalisée directement, dans le cadre d'une gestion en régie, à l'instar de la ville de Paris qui, depuis 2010, a repris en régie l'exploitation du service public de l'eau.

Elle peut également être réalisée dans le cadre d'une délégation de service public par un opérateur privé.

(B) Fixé dans le cadre d'une redevance dont les paramètres sont encadrés par un arrêté national, le prix de l'eau intègre coût du service et traitement des externalités.

Le service public de l'eau donne lieu à une contrepartie financière qui n'est ni une imposition de toute nature, ni une cotisation sociale mais une redevance, laquelle doit aux termes de la jurisprudence sur Conseil d'Etat être « objectivement proportionnée » au service rendu.

Les paramètres de la redevance perçue au titre de la distribution de l'eau ont été fixés par l'Arrêté du 10 juillet 1996 relatif aux facteurs de distribution de l'eau et de collecte et traitement des eaux usées. Aux termes de cet arrêté, le prix de l'eau intègre :

- le coût de distribution de l'eau, qui comprend une partie fixe et une partie variable fonction de la consommation ;
- le coût de collecte et de traitement des eaux usées, qui constituent une externalité négative au sens pigouvien ;
- le coût de fonctionnement des organismes publics.

2. L'existence d'une différenciation tarifaire, justifiée économiquement, pourrait à moyen terme poser des problèmes d'acceptabilité du prix de l'eau d'où la nécessité d'une meilleure internalisation des externalités

(A) Le prix de l'eau diffère selon la nature du bénéficiaire, l'agriculture et l'industrie bénéficiant de tarif réduit.

Cet avantage, qui se justifie économiquement dès lors que la compétitivité coût de ces secteurs seraient amoindrie pour une hausse du prix de leurs intrants, dont l'eau, paraît contestable :

- ➔ du point de vue de l'équité : ainsi, plus de 90% des redevances propres par les agences de l'eau le sont sur des usagers domestiques et assimilés ;
- ➔ du point de vue des externalités produites : alors que l'agriculture et l'industrie dont des secteurs intenses en consommation d'eau, ils sont également parmi les secteurs les plus polluants. L'avantage tarifaire dont ils bénéficient conduit donc à reporter la charge de leurs externalités négatives sur les usagers domestiques.

(B) Une telle situation pourrait soulever un problème d'acceptabilité du prix de l'eau à long terme, d'où la nécessité d'une plus juste répartition du coût des externalités négatives.

La raréfaction de la ressource eau pourrait conduire à une hausse de son prix. Dès lors, à l'instar de la fiscalité énergétique, la question de l'acceptabilité pourrait se poser.

Une plus juste répartition du coût des externalités négatives doit en priorité être recherchée sans affecter la compétitivité des secteurs concernés. Une contribution additionnelle pourrait être envisagée considérant d'une part, s'agissant de l'industrie, des allègements généraux concédés et d'autre part, s'agissant de l'Agriculture, du haut niveau de subventionnement du secteur.

Q3 :

Dans le cadre des travaux d'Action Publique 2022, la fiabilité et la pertinence des comptabilités de l'Etat a été examinée, conduisant à l'annonce de l'abandon de la comptabilité d'analyse des coûts (CAC). Cette dernière constitue en effet une des trois comptabilités de l'Etat, aux côtés de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale.

Alors que les règles européennes relatives au déficit public ont contribué à concentrer l'attention des pouvoirs et gestionnaires publics sur la comptabilité budgétaire, au profit d'une logique de pilotage des finances publiques par le solde, la question de la pertinence de la comptabilité générale se pose. Convient-il, à l'instar de la CAC, de l'abandonner ? Répondre à une telle question suppose d'interroger la pertinence de la comptabilité générale de l'Etat (CGE) d'où la question : la CGE est-elle utile ?

Prévue par le législateur organique, la CGE vise à améliorer la connaissance de la situation patrimoniale de l'Etat et, partant, sa situation nette (1). Souffrant en pratique d'un défaut d'appropriation, la CGE pourrait être renforcée en tant qu'outil permettant d'améliorer le pilotage pluriannuel des finances publiques (2)

\*  
\*   \*

1. Prévue par le législateur organique, la CGE vise à améliorer la connaissance de la situation patrimoniale de l'Etat afin de fiabiliser sa situation financière nette

(A) Conformément aux prescriptions de l'article 27 de la loi organique relative aux lois des finances (LOLF), l'Etat tient une CGE en droits constatés

En effet, aux termes de l'article 27 de la LOLF, « l'Etat tient trois comptabilités distinctes :

- une comptabilité budgétaire ;
- une comptabilité générale ;

- une comptabilité d'analyse des coûts ».

Alors que la CAC est une comptabilité d'évaluation des coûts exposés dans le cadre d'une action et que la comptabilité budgétaire est une comptabilité de caisse, la CGE est une comptabilité en droits constatés. Ainsi, à l'inverse de la comptabilité budgétaire qui ne retrace que les flux effectivement encaissés/décaissés, la CGE retrace elle l'ensemble des engagements de l'Etat et de ses actifs.

(B) La CGE vise à améliorer la fiabilité et l'exhaustivité de la connaissance de la situation nette de l'Etat.

En effet, dès lors qu'elle retrace l'ensemble des engagements et actifs de l'Etat, la CGE offre une vision de la situation patrimoniale nette de l'Etat plus exhaustive que la comptabilité budgétaire. Les garanties octroyées par l'Etat, qui ne donnent lieu à des flux budgétaires qu'en cas de l'appel en garantie, sont ainsi retracées parmi les engagements de l'Etat alors qu'elles échappent à la comptabilité budgétaire. Or, compte tenu de l'ampleur de ces garanties et du caractère exogène de la matérialisation des risques qui nécessitent d'en activer l'appel, il importe d'en suivre le stock dont une partie pourrait donner lieu à des flux budgétaires. Cet exemple illustre l'intérêt de la CGE.

2 Souffrant en pratique d'un défaut d'appropriation, la CGE pourrait utilement être renforcée afin d'améliorer la qualité du pilotage pluriannuel des finances publiques
--

(A) La CGE pâtit d'un défaut d'appropriation des gestionnaires et responsables publics.

En effet, ainsi que le relevait la Cour des Comptes dans son rapport public thématique « La comptabilité générale de l'Etat dix ans après – Une nouvelle étape à engager », les gestionnaires publics ont insuffisamment intégré la CGE, en raison d'après leurs retours, du manque de personnel formé et d'exigences difficiles à satisfaire en matière de systèmes informatiques.

Le manque d'engagement des dirigeants, qui est cité par la Cour comme le troisième facteur explicatif, résulte en effet d'une concentration de l'attention des responsables politiques et du Parlement sur le solde budgétaire et donc la comptabilité budgétaire. La désaffection dont pâtit traditionnellement le projet de loi de règlement, qui présente la situation financière de l'Etat en comptabilité générale, relativement au projet de loi de finances en constitue un témoignage.

(B) A condition d'une revalorisation politique, la CGE pourrait être renforcée en tant qu'outil d'amélioration du pilotage pluriannuel des finances publiques.

Alors que la réduction du déficit public se confirme (-2,7% en 2017, -2,5 % en 2018, -2,3% en 2019 hors CICE), l'attention des responsables publics sur la dette, qui avoisine les 100% de PIB (98,6 % du PIB en 2018), semble s'accroître. La vision exhaustive qu'offre la CGE constitue dans cette perspective un outil utile. Ainsi, l'inscription dans le projet de loi de finances 2019 du principe de la reprise de la dette SNCF en 2020 et 2022 (25 md€ puis 10 mds€), retracée désormais par la CGE, permet d'anticiper les ressauts à venir résultant d'engagements passés et ainsi d'améliorer le pilotage de la trajectoire de réduction de la dette. Afin d'exploiter pleinement la CGE, il convient d'en assurer l'exhaustivité d'où la nécessité d'une action de coordination interministérielle, sous l'égide du Budget et de la DgFip et à l'instar de celle conduite pour le passage au décret GBCP.