



*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

Moyenne copie

Note : 12/20

### Question N°1

Lors de l'audience solennelle de la Cour des comptes en janvier 2018, le Président de la République a explicité les orientations de la politique budgétaire du Gouvernement.

Lors de sa nomination en juin 2017, le Premier ministre avait en effet commandé à la Cour des comptes un rapport sur l'état des finances publiques. Tant la nécessité de satisfaire aux engagements européens de la France que d'assurer la soutenabilité de sa dépense, ont mené à l'actuelle loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

Dès lors, la baisse coordonnée des dépenses publiques qui fonde la LPFP est-elle réaliste ?

\*

\* \*

I. La contrainte de soutenabilité explique aujourd'hui le haut niveau du taux de prélèvements face à celui des dépenses publiques

A. L'insuffisante maîtrise des dépenses publiques jusqu'en 2017 a conditionné leur évolution

Entre 2006 et 2018, le pourcentage de la dette public rapportée au PIB a ainsi progressé de 36%. Les facteurs explicatifs sont notamment liés à la résolution de la crise financière et budgétaire européenne, pour ce qui est des administrations publiques de l'Etat.

Néanmoins, la dépense sociale a été la dépense la plus dynamique sur le moyen terme. En 2016, elle s'est ainsi élevée à 536 milliards d'euros (sur 987 milliards d'euros pour les APU). Elle s'explique par le glissement des dépenses d'assurance-maladie gérées par l'ACOSS, solvabilisées par les transferts périodiques de dette à la CADES (le dernier remonte à 2011). Cela témoigne également de l'insuffisante exhaustivité de l'objectif national des dépenses d'assurances maladies (ONDAM).

Enfin, si la dépense publique des administrations publiques locales est relativement faible (i.e. 10% des dépenses totales, soit environ 200 milliards d'euros), elle a significativement augmenté ; les dépenses de fonctionnement ont ainsi progressé aux dépens des dépenses d'investissement, qui comptent néanmoins pour 60% de la dépense publique en la matière.

\*

B. Pour satisfaire aux engagements européens de la France en matière de soutenabilité budgétaire, le taux de prélèvements obligatoires a augmenté symétriquement.

A l'occasion de la crise de la zone euro, la France s'est engagée dans le cadre du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG, mars 2012) à limiter son déficit structurel à 0,5 points. La ratification par la loi du 17 décembre 2012 (LOPFG) l'a inscrite en droit interne.

Cet engagement s'est traduit par une augmentation d'environ 5% de son taux de prélèvements obligatoires entre 2009 et 2016.

Face à cela, l'actuel Gouvernement entend faire diminuer ce taux.

En matière de fiscalité des entreprises, la LFI 2018 prévoit une baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (IS) à 28% en 2022 (la LPFP 2014-2017 avait déjà prévu une baisse à 30% en 2020). Cette évolution s'articulerait en symétrie avec la disparition du CICE, qui serait ainsi pérennisé tout en faisant baisser le taux facial de l'imposition.

En matière d'imposition des particuliers, la LFI 2018 prévoit un dégrèvement progressif sur trois ans (30% puis 60% puis 100%) de la taxe d'habitation, pour 80% des contribuables. La perte de ressources pour les communes (i.e. 21 milliards d'euros) doit être intégralement compensée par la fiscalité transférée. Le rapport de la mission Richard-Bur a ainsi proposé comme principale hypothèse un transfert aux communes des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) (10 milliards d'euros) ainsi qu'une dotation.

Ces baisses doivent s'accompagner d'efforts significatifs dans la gestion budgétaire.

\*

\* \*

II. Des efforts de performance et de discipline budgétaire devraient permettre le suivi des objectifs de la LPFP 2018-2022.

A. La logique de performance initiée par la loi organique relative aux lois de finances de 2001 (LOLF) permet un meilleur suivi de l'évolution de la dépense publique.

La LOLF a en effet introduit une logique de résultats, par rapport à la logique de moyens qui lui préexistait. Elle dispose ainsi en son article 2 des trois niveaux de gestion que constituent les missions, programmes et actions. Le processus budgétaire est en outre rythmé par l'établissement des rapports annuels de performance (RAP) et des projets annuels de performance (PAP). Ce faisant, ils permettent d'évaluer la rationalité des dépenses. Les annexes budgétaires (e.g. jaunes pour les documents synthétisant un point précis (e.g. Relations financières Etat-UE) ou orange pour les politiques transversales, s'inscrivent également dans cette démarche. Enfin et de manière symétrique la LOLFSS de 1996 et de 2005 a introduit une démarche de performance dans l'ONDAM (via les programmes de qualité et d'efficience).

L'Etat a par ailleurs tenté de maîtriser sa dépense via des normes de dépenses, lesquelles ont évolué vers la notion de «dépenses pilotables» (i.e. hors PSR-UE et certains CAS) dans la LPFP 2018-2022.

\*

B. La discipline budgétaire commune à toutes les administrations publiques doit servir à la réduction de la dépense.

Outre les normes de dépense, l'Etat doit rationaliser en profondeur ses prélèvements obligatoires. Un rapport de la Cour des comptes de 2015 estimait ainsi à environ une centaine le nombre d'impositions sur les entreprises, et les petites taxes (ie. inférieures à 100 millions d'euros de rendement) seraient ainsi évaluées à 195 (Rapport IGF 2013).

Dans le même temps, la multiplication des conventions d'objectifs et de gestion rigoureuses (e.g. COG Etat-CNAM de 2018) doit être promue ; en parallèle, un élargissement de la démarche de performance (e.g. à l'AGIRC-ARCO) est envisageable pour un meilleur suivi.

Enfin, la voie d'une rationalisation engagée par l'Etat aux articles 13 et 29 de la LPFP 2018-2022 permettra une gestion contractuelle efficace.

\*

\* \*

L'objectif de rationalisation de la dépense publique par l'Etat peut être tenu, sous conditions d'efforts budgétaires constants, ainsi que le rappelait l'avis du HCFP de juin 2018.

### Question n°2 :

Dans leur ouvrage, Pour une révolution fiscale (2011), les économistes Landais, Piketty et Saez qualifiaient l'impôt sur le revenu (IR) d'impôt injuste.

Si cette critique témoigne d'un manque d'efficacité pour cette imposition directe créée par la loi du 15 juillet 1914, elle se fonde sur les objectifs du « bon impôt ». Dans A contribution to the theory of optimal taxation (1971), Mirrlees dit qu'un bon impôt doit satisfaire un objectif de rendement, un objectif d'incitation et un objectif de redistribution.

Dès lors, comment l'Etat peut-il faire de l'IR un impôt meilleur ?

\*

\* \*

I. L'IR est un impôt à finalité redistributive et empiriquement biaisé

A. L'IR se fonde sur une prise en compte attentive de la situation du contribuable

L'IR est la troisième source du budget des administrations publiques ; la LFI prévoit ainsi un rendement de 71 milliards d'euros. L'importance de ce volume justifie qu'il soit adapté « à chacun selon ses facultés » (art. 13 DDMC), suivant le principe d'égalité devant l'impôt.

L'IR est donc un impôt individuel qui se fonde sur la prise en compte des revenus du foyer et de sa composition, suivant un système de part.

Il est en outre un moyen alternatif à l'impôt sur les sociétés pour certaines catégories d'entreprises.

\*

B. Du fait des dépenses fiscales et d'une assiette réduite, un nombre minoritaire de Français y contribue ce qui nuit à sa légitimité.

La courbe de Laffer (courbe en cloche) a fondé la conception suivant laquelle l'IR ne devait pas être trop fortement progressif. L'importance de ne pas faire faire les assiettes les plus mobiles (i.e. hauts revenus) a ainsi conduit à multiplier les dépenses fiscales (i.e. exonérations, dégrèvements, crédits) ; elles sont néanmoins plafonnées à 10 000 euros par foyer. Cela justifie notamment le fait que le dernier décile (i.e. le plus élevé) n'ait contribué qu'à hauteur de 30% en 2016.

En outre, la structure du foyer et le seuil d'entrée élevé font que seuls 42% des Français y contribuent.

\*

\* \*

II. Les réformes récentes tentent à améliorer la qualité de l'IR pour le contribuable

A. La relation au contribuable est amenée à s'améliorer

L'instauration du prélèvement à la source (PAS) par l'ord. du 23 octobre 2016 (repoussée au 1<sup>er</sup> janvier 2019 par la LFI 2018) va ainsi permettre de donner une meilleure visibilité au contribuable sur ses marges de manœuvre, sans le pénaliser financièrement. Jusqu'ici, environ 30% des Français voyaient chaque année leurs revenus décroître et se trouvaient pénalisés par un paiement N+1.

En outre, la loi ESSOC publiée au JO le 9 août dernier doit permettre d'établir un rapport de confiance avec l'administration fiscale via (1) l'instauration d'un « droit à l'erreur » et (2) le développement du rescrit fiscal (L. 80B du LPF).

Enfin, l'amélioration des procédures et télé-procédures devant la DGFIP et la modernisation de l'action publique (e.g. Charte Marianne, «Dites-le nous une fois) doivent permettre une meilleure lisibilité de sa situation personnelle.

\*

B. La lutte contre la fraude est mieux contrôlée, ce qui rend cette imposition plus effective

En effet, les moyens d'investigation de l'administration fiscale ont été accrus depuis la loi de 2013, pour ce qui est des échanges avec les banques et avec le juge judiciaire.

En outre, la directive européenne de 2011 relative au secret bancaire et la multiplication des conventions internationales (en matière d'informations et de non-double imposition) doit rendre l'impôt plus juste et plus effectif.

\*

\* \*

L'IR est un impôt adapté à la situation du contribuable mais délégitimé par la faiblesse de son assiette réelle. Les dernières réformes entendent le rendre plus juste et mieux accepté.

### Question N°3

En 2009, le Premier président de la Cour des comptes, monsieur Philippe Séguin, avait proposé une réforme du code des juridictions financières. Outre la fusion des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) avec la Cour des comptes, elle prévoyait de supprimer la Cour de discipline budgétaire et financière de l'Etat (CDBF) et ramener son contentieux à la Cour des comptes. En effet, celle-ci semblait selon lui « mieux armée » en sa qualité de juge des comptes des comptables publics (art. 58 LOLF, art. 23 GBCP).

Dès lors, peut-on considérer la responsabilité de l'ordonnateur public comme satisfaisante aujourd'hui ?

\*

\* \*

I. La responsabilité budgétaire de l'ordonnateur est aujourd'hui mieux établie et plus performante

A. Dans la continuité de l'ordonnance de 1959, le rôle des ordonnateurs a été clarifié par la LOLF et le décret GBCP

En sa qualité d'ordonnateur, il peut en effet engager, liquider et ordonnancer la dépense. L'apparition des responsables de programme (RPROOG), qui coordonnent les BOP avec les responsables de BOP (RBOP) et les ordonnateurs finaux (RUO), est consécutive à la LOLF. La définition d'ordonnateur principal et secondaire est également assouplie.

Enfin, l'apparition des responsables de la fonction financière ministérielle (RFPM) permet un dialogue nourri et constant entre les ordonnateurs et la direction des affaires financières (DAF) de leur ministère.

\*

B. Les fonctions de l'ordonnateur ont évolué vers une meilleure transparence et un moindre risque.

La mise en œuvre de la LOLF en 2005 s'est appuyée sur l'utilisation du progiciel CHORUS. Outre des gains de productivité considérables, il offre un suivi en temps réel de l'engagement des dépenses et évite les erreurs comptables.

En outre, la mise en place des centres services partagés (CSP) permet de mutualiser les services des ordonnateurs, dans le sens d'une diminution des risques et de gains substantiels de productivité.

\*

\* \*

II. La responsabilité des ordonnateurs reste encore insusceptible d'être engagée devant les juridictions financières.

A. La CDBF a été créée aux fins de sanctionner les manquements des ordonnateurs.

La CDBF a été créée en 1964 et distincte, bien qu'hébergée par elle, de la Cour des Comptes. Elle est composée à parité de quatre conseillers – maîtres et quatre conseillers d'Etat. Son président est le Premier président de la Cour des comptes et son vice-président est le président de la section des finances du Conseil d'Etat. Elle se compose de deux chambres et le ministère public est assuré par le Procureur général de la Cour des comptes.

Elle sert principalement à sanctionner les «comptables de fait» (i.e. par opposition aux comptables patentés, ayant été nommés par arrêté du ministre chargé du Budget). Cette situation traduit l'utilisation et la manipulation par l'ordonnateur des actes et deniers sous la responsabilité du comptable public.

\*

B. Le faible nombre d'arrêts témoigne de son manque de moyens pour poursuivre les ordonnateurs.

Les 47 arrêts rendus en 2015 traduisent en effet le faible engagement de la responsabilité des ordonnateurs.

Outre le manque de moyens humains – la durée moyenne d'une procédure est de 2,3 ans – de nombreux ordonnateurs sont insusceptibles de voir leur responsabilité engagée. C'est le cas des élus locaux et également des ministres, lesquels relèvent de la Cour de justice de la République (CJR).

Enfin, la souplesse relative de la procédure (relativement à celle qui prévaut pour les comptables devant la Cour des comptes) et les possibilités de remises gracieuses (limitées par décrets en 2008 et 2011) obèrent l'effectivité de la responsabilité.

\*

\* \*

Devant ce constat, une reprise des propositions du rapport de Philippe Séguin serait de nature à créer un vrai régime de responsabilité pour les ordonnateurs ; cela nécessiterait cependant d'être