



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

Meilleure copie

Note : 17 / 20

Question n° 1 : La cession d'actifs publics : enjeux et perspectives

En 2020, la cession des parts détenues par l'Etat dans le groupe Aéroport de Paris a été suspendue compte tenu des fortes incertitudes qui pèsent sur la valeur boursière à court-terme dans un contexte de crise économique qui touche singulièrement le secteur aérien.

Les actifs publics représentent l'ensemble des valeurs mobilières ou immobilières qui sont détenues par l'Etat, tel que retracé par la comptabilité générale de l'Etat (Art 27 de la LOLF) par les collectivités ou par les administrations sociales, ainsi que les opérateurs. Si l'actif public s'est enrichi lors des trois vagues de nationalisation de 1936, 1946 et 1981, la tendance est à la cession d'actifs dit « non stratégiques » depuis les vagues de privatisation de 1986, 1993 et 2004. Deux raisons expliquent le nombre de cessions croissant : (I) la première tient à la volonté de réduire le rôle de l'Etat actionnaire compte tenu des imperfections de gestion notées par la Cour des Comptes en 2016. (II) la seconde tient à la volonté de dégager des crédits budgétaires pour d'autres postes de dépense tels que l'innovation comme l'illustre de Fonds pour l'Innovation et l'Industrie abondé notamment par les cessions prévues par la loi Pacte.

Toutefois, ces cessions d'actifs publics s'inscrivent dans une double contrainte, juridique d'abord qui encadre et prohibe la cession d'actifs « à vil prix », politique ensuite, liée aux enjeux stratégiques de certains actifs, que la crise sanitaire a révélé.

Dès lors, comment faire de la politique de cession d'actifs publics un levier de modernisation de l'intervention de l'Etat sans obérer le caractère stratégique lié à leur détention ?

I. La cession d'actifs publics fait l'objet d'un encadrement juridique strict et constitue un levier de modernisation de l'Etat

A. D'une part, la cession d'actifs publics est strictement encadrée juridiquement

L'encadrement des actifs publics et des modalités de cession fait l'objet d'un corpus normatif ancien trouvant ses racines dans l'Ancien Régime et s'appuie sur l'insaisissabilité, l'inaliénabilité et l'incessibilité « à vil prix ». Des lors pour qu'un actif public puisse être cédé, la loi doit d'abord l'extraire du domaine public (CC, 1982, Loi de Nationalisation et CC, 1986, Loi de Privatisation), permettant un équilibre entre l'alinéa 9 du préambule de 1946 et l'article 17 de la DDHC. Dès lors, la cession de l'actif public doit conduire à une vente à un prix raisonnable, et la matière des biens cédés est encadrée. À titre d'exemple, si la cession d'Aéroports de Paris a été autorisée par le Parlement, celle-ci prévoit de maintenir le plein contrôle de l'Etat sur les dispositifs de sécurité des aéroports, ou la politique de régulation des jeux concernant la Française des Jeux.

B. La cession d'actifs publics constitue un levier budgétaire et un levier de modernisation.

D'une part, la cession d'actifs publics représente un levier budgétaire important. Ainsi les ventes des actifs de la Française des Jeux et d'Aéroports de Paris devaient elles abonder le Fonds pour l'Innovation et l'Industrie lequel est destiné au financement des innovations de ruptures. Comme le mentionne le rapport de l'Agence des Participations de l'Etat en 2018-2019, le résultat de cession des parts de Safran s'élève à 1,2 m € et 152 m € pour la cession des titres Engie.

D'autre part, la cession d'actifs publics constitue un levier de modernisation de l'action publique. En effet dans son rapport de 2016 sur l'Etat actionnaire, la Cour des comptes avait fait mention d'actifs publics insuffisamment rentables, dont le taux d'endettement était élevé. D'autre part, la Cour des comptes avait mentionné le partage des rôles peu clair entre l'APE, la Caisse de Dépôt et la BPI. Dès lors, la cession d'actifs les moins rentables, notamment en raison des incompatibilités inhérentes au rôle d'Etat actionnaire à la fois gestionnaire du service public, client de ces entreprises et actionnaire (Rapport de l'Institut Montaigne : l'Etat est-il un bon actionnaire ?), peut conduire à moderniser le rôle de l'Etat. S'agissant des actifs immobiliers, France Domaine, créée en 2006 remplacée par la Direction Immobilière de l'Etat, représente un exemple de modernisation de la gestion des actifs immobiliers de l'Etat, grâce aux nombreuses cessions effectuées notamment au sein des actifs détenus par le Ministère des Armées, sources de coûts d'entretien importants.

Si cette politique de cession d'actifs publics est donc un levier de modernisation, celle-ci doit prendre en compte le double impératif de bonne gestion des crédits dégagés et de préservation de la souveraineté.

II. Un double enjeu de bonne gestion des crédits dégagés et de protection des intérêts stratégiques qui doit conduire à moderniser la politique de cession d'actifs publics

A. Un double enjeu de bonne gestion et de protection d'intérêts stratégiques lors de la cession d'actifs publics.

D'une part, certaines carences sont relevées dans la bonne gestion liée à la cession d'actifs publics. Ces carences tiennent d'abord à la connaissance des actifs publics. En la matière la Cour des Comptes (La CGE, et la certification des comptes de l'Etat) rappelle notamment dans son dernier rapport de certification de 2020, que les actifs de l'Etat, notamment les actifs du Ministère des Armées (stocks et actifs immobiliers) sont insuffisamment documentés.

D'autre part, concernant les collectivités locales, la Cour des comptes (2019) rappelle dans ses remarques sur l'expérimentation de la certification des comptes locaux que les actifs de collectivités sont insuffisamment fiabilisés. Enfin, concernant l'usage des crédits issus des cessions d'actifs publics la Cour des Comptes (rapport sur le budget 2019, publié en 2020), regrette que le FII contourne les normes de dépense et appelle à sa rebudgetisation.

En second lieu, l'autre enjeu lié à la cession d'actifs publics tient à la souveraineté et à la protection des intérêts stratégiques de l'Etat. En effet, la stratégie « d'autonomie ouverte » au niveau européen ne pourra se réaliser qu'au moyen d'actifs publics qui protègent l'industrie de souveraineté. De la même manière que la Base Industrielle et Technique de Dépense définit un nombre d'entreprises et d'actifs dont la cession est encadrée, les actifs publics en matière de santé ou d'industries stratégiques doivent faire l'objet d'une protection particulière (Consultation de la Commission européenne du 16 juin 2020).

B. Dès lors, la cession d'actifs publics doit prendre en compte les impératifs de bonne gestion et de souveraineté en modernisant l'ensemble de la politique de détention d'actifs

D'une part, afin d'identifier les actifs publics dont la cession constituerait un levier de modernisation, il convient de suivre les recommandations de la Cour des Comptes pour réorganiser le partage de responsabilités entre BPI, CDC et APE. Une note du CAE de 2016 proposait de modifier la gouvernance de la BPI pour y associer des acteurs privés et ainsi orienter son action autour du financement d'innovation de rupture. Ce même exercice d'identification des actifs cessibles doit s'opérer au niveau des collectivités où un exercice de fiabilisation des comptes doit être conduit (Comité de Fiabilité des Comptes Locaux, 2019).

D'autre part, le FII doit être réintégré au budget général (C. Comptes, 2020) afin de ne pas faire de la cession d'actifs un élément perturbateur de la sincérité budgétaire (Art 32 LOLF).

Enfin, les futures cessions d'actifs pourront faire l'objet de communications préalables et poursuivre les initiatives engagées autour de la souscription des Français aux ventes des parts comme ce fut le cas avec la Française des Jeux.

*
* *

Dès lors, la question de la cession d'actifs publics, représente un double enjeu juridique et politique. La crise sanitaire doit également conduire à interroger la politique d'acquisitions d'actifs en vue de la réalisation d'une autonomie stratégique ouverte.

Question n° 2 : La suppression de la taxe d'habitation : modalités et impacts sur les finances publiques locales.

Le rapport Cazeneuve d'août 2020 fait état d'une perte de recette pour les collectivités à hauteur de 5 Mds d'euros et de dépenses supplémentaires à hauteur de 2,2 Mds d'euros. Ces difficultés interviennent dans un contexte de fragilisation de l'autonomie financière des collectivités avec la suppression de la taxe d'habitation, pour 80 % des ménages depuis 2020, puis pour les 20 % restant une baisse consécutive de 30 % en 2021 puis de 65 % en 2022, sauf sur les résidences secondaires.

Cette suppression implique un double effet sur les finances publiques locales : (I) d'une part, pour les communes, une baisse de recettes de 24 Mds et une interrogation sur les modalités de compensation, notamment concernant le caractère dynamique du futur coefficient correcteur permettant de lisser les disparités. (II) d'autre part, pour les départements, la redescende de la taxe foncière aux communes pose la question de leur autonomie fiscale et de leur pouvoir de taux dans un « contexte où la nationalisation des Droits de Mutation à Titre Obligatoire (DMTO) avait été préconisée par le rapport Richard-Bur en 2018.

Dès lors comment limiter les conséquences de la suppression de la taxe d'habitation sur l'équité entre collectivités et leur autonomie financière ?

- I. La taxe d'habitation, dont les effets en terme d'équités étaient contestable, représente une recette fiscale majeure dont la disparition induit de nombreux changements pour les finances publiques locales.
- A. Malgré les qualités de la taxe d'habitation, son inéquité plaide en faveur de sa suppression.

D'une part la taxe d'habitation présentait trois avantages principaux. Le premier tenait au grand nombre de contribuables, à l'inverse de l'impôt sur le revenu par exemple (44 % des foyers). Le second avantage tenait au lien entre le contribuable et le bénéficiaire de la TH (le bloc communal) qui favorisait une identification entre impôt et dépenses publiques favorable au consentement à l'impôt. Le troisième avantage était lié à la nature de cette recette, importante (24 Mds pour les collectivités dont 5 Mds de compensation d'exonération par l'Etat) et en croissance (car déconnectée de la conjoncture, elle avait cru de 20 à 24 Mds de 2013 à 2018, alors que la DGF baissait).

Pourtant sa suppression était recommandée en raison de ses incidences négatives sur l'équité. L'équité entre contribuables d'abord car la TH ne repose pas sur les facultés contributives mais sur la valeur locative cadastrale, valeurs non révisées depuis 1970 et donc insensibles aux fortes variations de l'immobilier, à la hausse dans les zones urbaines à la baisse dans les zones rurales. L'équité, était à ce titre également, fragilité par les disparités de recettes entre collectivités.

- B. La suppression de la TH est néanmoins porteuse de conséquences importantes pour les finances publiques locales.

S'agissant des communes, celles-ci se privent de 25 % de leurs produits de la fiscalité directe locale, qui devrait être intégralement compensée par un transfert de la part départementale de la taxe foncière. D'autre part, les

communes voient de ce fait leur pouvoir de taxe réduit. Enfin, après la révision des valeurs locatives de locaux commerciaux (2017), celle portant sur les VLC devrait être aboutie en 2026. S'agissant des départements, la redescende vers les communes de la part de taxe foncière dont ils bénéficiaient affaiblit également leur pouvoir de taux. Celle-ci devrait être compensée par l'affectation d'une fraction de TVA.

Malgré la présence de mécanismes compensatoires, la modalité de leur mise en œuvre pose question (Rapport de l'AMF, 2019)

* *

II. La question de la compensation de la taxe d'habitation implique des modalités de répartition équitables et dynamiques qui pourraient utilement s'insérer dans une réforme plus globale de la fiscalité locale.

A. La question de la compensation implique de réfléchir à l'équité et à la dynamique du mécanisme correcteur.

D'une part, à la suite de la suppression de la taxe professionnelle en 2010, certaines collectivités n'avaient été intégralement compensées qu'en 2016. De plus, le FNGIR, était insuffisamment dynamique pour compenser sur le long-terme les pertes de recettes des collectivités. Dès lors, un coefficient correcteur sera mis en place pour s'assurer que les communes lésées par la redescende de la taxe foncière puissent bénéficier d'une bonification. Toutefois, l'AMF souligne que deux questions se posent quant au fonctionnement de ce coefficient correcteur.

Premièrement, ce coefficient sera-t-il suffisamment dynamique pour ne pas leser les collectivités dont l'attractivité ferait augmenter la population.

Deuxièmement, il convient de s'assurer que ce coefficient correcteur s'appuie sur une juste estimation du potentiel fiscal et du potentiel financier. Les premières estimations de la DGCL qui placent Paris parmi les communes pauvres impose de revoir les modalités de calcul de ces potentiels.

B. Dès lors, la réforme de la taxe d'habitation doit s'accompagner d'une réflexion sur l'égalité entre collectivités et à plus long-terme s'insérer dans une réforme fiscale d'ampleur.

D'une part, la suppression de la taxe d'habitation ne doit pas conduire à fragiliser l'équilibre entre les collectivités. Dès lors, le Comité des Finances Locales, qui doit rendre un rapport en septembre 2020 sur la révision du potentiel financier des collectivités doit permettre de mettre en place un coefficient correcteur dynamique et équitable. Cette réflexion pourrait se coupler à celle sur la péréquation, le CFL devant initialement produire un rapport à l'été 2020 sur la péréquation. Ces réflexions devront certainement aboutir à une révision de la part forfaitaire de la DGF, laquelle est basée sur des valeurs anciennes et de ce fait est vectrice d'inéquités. La part de la DGF destinée à la péréquation (Dotation de Solidarité Urbaine, etc) devra également être révisée car un rapport de l'IGF de 2011 a montré que le coefficient de Gini entre communes ne baissait que de 0,27 à 0,23 après péréquation contre une baisse de 0,12 à 0,7 pour les départements pourtant moins touchés par les inégalités.

D'autre part, la suppression de la taxe d'habitation doit s'inscrire dans le cadre d'une réflexion plus globale sur la fiscalité locale. Par exemple, afin de limiter la baisse de l'autonomie financière des départements, à défaut de nationaliser les DMTO (Rapport Richard-Bur), une augmentation de leur plafond de 0,2 points pourrait être prévue comme le recommande le rapport Cazeneuve d'août 2020. Enfin, plus généralement, cette autonomie financière pourrait être renforcée en mettant en œuvre les amendements dit « de Courson » de 2018, visant à retirer du calcul des ressources propres des collectivités la fiscalité transférée.

* *
*

Dès lors, bien que nécessaire, la réforme de la taxe d'habitation invite à réfléchir aux conséquences globales de celle-ci sur l'équité entre collectivités et à concevoir des instruments de correction plus efficace que ceux mis en place après la suppression de la taxe professionnelle en 2010.

Question n° 3 : la gratuité des services publics de secours

En 2010, la suppression de l'unique hélicoptère de secours en Haute Loire, avait conduit les élus à s'opposer à cette réduction budgétaire, ce qui interroge sur l'équité des citoyens devant l'accès aux services publics de secours mais également sur le coût élevé de cette gratuité.

La gratuité des services publics de secours est une nécessité, afin que chacun puisse bénéficier des soins essentiels et ainsi faire valoir son droit à la santé garanti par le préambule de 1946.

Toutefois, deux limites se posent à cette gratuité : (I) d'une part une contrainte budgétaire qui s'impose, plus encore depuis la crise sanitaire ayant conduit à un déficit de la sécurité sociale en 2020 s'élevant à 52 Mds d'euros. Le rapport du Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale signale d'ailleurs que l'ONDAM n'empêche pas la progression dynamique de certaines dépenses comme celles liées au transport des malades (+ 4 % en 2018), notamment liées aux premiers secours. (II) D'autre part, la seconde limite tient à la nécessaire responsabilisation des citoyens, qui ne doit pas être atteinte par la gratuité (Rapport du Conseil d'Etat, l'Etat face aux risques) ce qui conduit à prévoir des prises en charges partagées avec le bénéficiaire du service s'étant lui-même mis dans une situation à risque.

Dès lors comment limiter le double risque de la gratuité des services publics de secours, représenté par le coût budgétaire d'une part, et la déresponsabilisation des citoyens d'autre part ?

- I. En premier lieu, la gratuité des services publics de secours, qui pèse sur l'ensemble des acteurs publics doit être maîtrisée au regard de son coût budgétaire.

La gratuité des services publics de secours peut être prise en charge par l'Etat (police nationale, sécurité civile, etc), par les hôpitaux (urgences, etc) et par les collectivités (SDIS, polices municipales).

La limitation du coût budgétaire peut se faire au moyen : (I) d'une plus grande mutualisation des moyens, comme c'est le cas par exemple dans le département de Mayotte où les services de police et de santé partagent un même hélicoptère. (II) en limitant les interventions ne se rattachant pas aux missions de service public définies à l'article L 1424-2 du CGCT tel que précisé par l'article L 1424-2 (tel est le cas désormais d'opérations de secours au bénéfice d'animaux de compagnie ou de retrait d'essaims d'abeilles). (III) en engageant la responsabilité de la personne fautive en cas de dommages grâce à une constitution en temps que partie civile (Article 2-7 du Code de procédure pénale). (IV) Plus globalement une réforme de l'ONDAM apparaît nécessaire pour assurer un meilleur pilotage infraannuel des dépenses et un suivi plus précis de la dynamique de dépenses liées aux transports des secours.

- II. En second lieu, la gratuité des services publics de secours ne doit pas conduire à la déresponsabilisation du bénéficiaire.

Pour ce faire, deux axes pourraient être poursuivis :

- (I) D'une part, associer plus fréquemment l'usager à risque au partage des coûts, afin d'augmenter les recettes non fiscales des collectivités (Article 2331-4 du CGCT et de responsabiliser le citoyen, principe historique consacré par la décision du Conseil d'Etat du 10 août 1918, Société Cinéma National. Ce partage des coûts doit être favorisé notamment en cas d'intervention de services de secours dans des événements publics, ou en cas de secours en haute-mer ou haute montagne lorsque l'usager s'est manifestement placé en situation de danger.
- (II) D'autre part en augmentant la prévention de pratiques à risque. Outre la signalisation dans les zones à risque, des actions de prévention accrues en matière de santé pourraient être prévues. Le rapport du HCAAM de juin 2020 propose d'ailleurs de sanctuariser les dépenses de prévention au sein de l'ONDAM.

*

* *

Dès lors, si la gratuité des services publics de secours est au cœur du service public et de ses principes, son intervention vertueuse est conditionnée à la maîtrise des coûts et à la responsabilisation de l'administré.