



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

Concours interne

5^{ème} épreuve d'admissibilité : Finances publiques

Meilleure copie

Note : 17,5 /20

Question n° 1 :

Prévues à l'article 35 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les lois de finances rectificatives jouent un rôle central dans la modification de l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement en témoigne l'adoption de la troisième LFR 2020 afin de faire face au choc de la crise du Covid-19.

En déterminant les ressources et les charges de l'Etat de l'année N à partir de la fin de l'année N - 1, les lois de finances sont susceptibles d'être révisées afin de répondre à différentes situations nécessitant in fine de réévaluer les dépenses. Alors que les lois de finances ont pour objet d'encadrer strictement les recettes et les dépenses de l'Etat, les lois de finances rectificatives sont-elles réellement un facteur de performance de la dépense publique en modifiant les autorisations initiales ?

Les lois de finances rectificatives (LFR), qui affectent l'autorisation budgétaire prévue par la loi de finances initiale (LFI), visent à répondre à différents impératifs (I). En permettant de modifier la LFI 2020 dans le cadre de la crise sanitaire, les LFR démontrent une nouvelles fois les forces et les faiblesses du mécanisme (II).

* *
*

I. Les LFR visent à modifier la portée de l'autorisation budgétaire prévue dans la LFI et répondent à plusieurs impératifs

A. Les ressources et les charges de l'Etat, encadrées par les LFI, peuvent être modifiées par les LFR

Conformément à l'article 34 de la Constitution, «les lois de finances déterminent pour un exercice les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ». Le calendrier et la procédure budgétaire, prévus aux articles 47 et 47-1 de la Constitution, imposent que la LFI soit votée avant le début de l'année pour laquelle les ressources et les charges sont prévues.

Dans la mesure où les crédits sont limitatifs et ne peuvent faire l'objet de dépassement que dans des conditions limitatives (transferts, virements, décrets d'avance....) sous réserve de respecter la fongibilité

asymétrique pour le titre 2 (dépenses de personnel), ceux-ci peuvent se révéler inadaptés à l'exercice budgétaire en cours.

B. Les LFR permettent de dégrader le solde budgétaire pour faire face à une situation nouvelle

Les LFR permettent au gouvernement d'engager des dépenses supérieures à ce que le permettait la LFI et répond à quatre principaux impératifs :

- effectuer une nouvelle évolution du montant des dépenses et des ressources publique pour l'année en cours ;
- revoir les crédits alloués aux politiques publiques en modifiant le plafond des missions du budget général ;
- réévaluer l'équilibre budgétaire compte tenu du nouveau tableau d'équilibre (art. 37.1 de la LOLF) ;
- engager de nouvelles priorités en raison de l'arrivée d'un nouveau gouvernement par exemple ou d'une crise économique.

En outre, les LFR répondent au principe de sincérité budgétaire dégagé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel et affirmé autant dans la Constitution (art. 47-2) que dans la LOLF (art 32).

II. Les trois LFR 2020 soulignent l'utilité et la pertinence de mécanisme mais en révèle toutefois les limites

A. Face au choc de la crise sanitaire, trois LFR ont été adopté en 2020 démontrant ainsi leur utilité

Alors que la 1^{ère} LFR prévoyait une dégradation significative du solde public à -3,9 % (contre -2,2 % prévu dans la LFI 2020), la 2^{ème} LFR a révisé le solde à -9,1 % tandis que la 3^{ème} LFR a, quant à elle, établi le solde effectif à -11,4 %, entraînant un déficit budgétaire de 222 milliard d'euros au titre 2020.

Notons que la dégradation du solde effectif vient majoritairement du solde conjoncturel (différence entre le PIB courant et le PIB potentiel) pour -7 % dans la 3^{ème} LFR et des mesures temporaires pour -2,3 % dans cette même LFR.

Cette dégradation massive et soudaine du solde public actée par la LFR permet en premier lieu de répondre au choc de la crise sanitaire en engageant de nouvelles dépenses, en second lieu d'affirmer le principe constitutionnel de sincérité budgétaire et, en troisième lieu, d'assurer le contrôle du Parlement sur la dégradation soudaine des comptes de l'Etat.

B. Pour autant, les LFR demeurent par nature imparfaites

Destinées à réévaluer les recettes et les dépenses, les LFR souffrent donc inévitablement des limites propres à une évaluation. A cet égard, le Haut Conseil pour les finances publiques (HCFP) a eu l'occasion d'émettre de vives inquiétudes sur les trajectoires budgétaires annoncées par le gouvernement compte tenu des lourdes incertitudes pesant sur l'issue de la crise sanitaire et l'environnement macroéconomique, lequel affecte directement le solde public.

S'agissant du programme de stabilité pour l'année 2020 et pour la 2^{ème} LFR, le HCFP souligne que le gouvernement n'a pas nécessairement jugé bon, sans doute à tort, de revoir le niveau du solde structurel. Même si celui-ci est corrigé des effets de la conjoncture et des mesures temporaires, il pourrait repartir à la hausse et se dégrader en raison de l'affaiblissement du PIB potentiel.

Enfin, la succession des LFR en 2020, à l'instar des quatre LFR votées en 2010, reviennent à minimiser la portée de l'autorisation budgétaire alouée, d'autant que les révisions interviennent avec peu de laps de temps. Cela revient à affecter le principe de sincérité budgétaire.

Question 2 :

Dans le cadre du plan de relance de l'économie, une ligne budgétaire devrait être dédiée au « verdissement » de l'économie, ce qui signifie que les crédits seront fléchés vers des dépenses favorables à l'environnement et à la transition écologique.

Face aux défis liés au réchauffement climatique, les finances publiques sont appelées à prendre une part active à la modification des comportements autant qu'aux mutations touchant l'ensemble des activités économiques. C'est dans cette perspective que la fiscalité environnementale a connu une progression de plus en plus importante (près de 60 milliard d'euros au PLF 2020). Toutefois, « verdir » le budget impose d'aller encore plus loin en proposant que les crédits soient effectivement évalués en fonction de leurs destinations et de leur impact sur l'environnement. Alors que le budget est destiné à retracer les ressources et les charges de l'Etat, est-il possible de « verdir » le budget de l'Etat sans se heurter aux impératifs de la dépense publique, aux priorités politiques et aux limites méthodologiques ?

Par la mise en œuvre d'une méthodologie, appuyée par des priorités politiques, le budget de l'Etat peut être davantage « vert » (I). Cependant, les faiblesses méthodologiques et les impératifs des finances publiques incitent à prendre en compte la dimension écologique en amont de l'élaboration du budget pour assurer son « verdissement » (II).

* *
*

- I. Une nouvelle méthode et des priorités politiques peuvent rendre possible le « verdissement » du budget de l'Etat
 - A. Le budget est a priori indifférent à la cause écologique et nécessite ainsi la mise en œuvre d'une méthode appuyée par des priorités politiques

Le budget est composé et structuré depuis l'adoption de la LOLF en 2021 en missions et programmes notamment. Dans ces conditions, ceux-ci peuvent être dédiés aux dépenses environnementales.

Toutefois, vouloir « verdir » le budget suppose d'adopter une vision plus globale destinée à mesurer l'impact de chaque ligne budgétaire, dont les dépenses sont sans liens avec l'environnement.

A cette fin, « verdir » le budget signifie d'une part qu'il est nécessaire de s'appuyer sur une méthodologie solide d'évaluation des dépenses et d'autre part que des priorités politiques doivent être établies dans le but de flécher les dépenses sur des actions positives pour l'environnement.

- B. La mise en œuvre d'une méthodologie rigoureuse peut permettre d'évaluer l'impact écologique des dépenses en sus des actions politiques

En 2021, la France devrait disposer d'un budget « vert ». La méthodologie appliquée vise à passer en revue les recettes et les dépenses de l'Etat en fonction de leur impact sur la biodiversité, le climat, l'eau, les déchets, la lutte contre les pollutions en attribuant une cotation allant de -1 à +3.

Ainsi, l'IGF, qui s'est essayé à l'exercice sur le budget 2019, procède en divisant utilement les dépenses en deux catégories selon qu'elles ont ou non un objectif environnemental et classant dans des sous-catégories en fonction des effets positifs ou négatifs sur l'environnement.

Ce faisant, elle a estimé que 25 milliards de dépenses étaient nuisibles à l'environnement, tels que des exonérations sur la fiscalité des carburants avec le TICPE par exemple. De même, d'autres dépenses se révèlent utiles (soutien aux énergies renouvelables...).

De manière générale, ce « green budgeting » paraît intéressant dès lors qu'il complète le budget annuel et donne de nouvelles informations au Parlement sur l'impact des dépenses. En ce sens, « verdir » le budget signifiera évaluer davantage l'impact écologique des mesures prises, au-delà des priorités politiques affichées.

II. Pour autant, des limites méthodologiques et les impératifs des finances publiques contraignent fortement le « verdissement » du budget qui pourrait toutefois être pérennisés et appuyés par d'autres outils

A) Le budget « vert » est contraint par des limites méthodologiques et par la destination de certaines dépenses publiques

Sont d'abord à noter les difficultés tenant à la possibilité même d'évaluer l'impact environnemental des dépenses. A cet égard, il est frappant d'observer qu'une dépense « négative » pour l'environnement peut se voir attribuer -1 quand une dépense favorable peut se voir attribuer +3, sans rapport de proportion avec la pollution éventuelle de la dépense.

En outre, de nombreuses dépenses soutiennent des secteurs ou des activités dont les effets sur l'environnement sont très négatifs ou sujets à discussion ; le nucléaire en est un bon exemple. Dès lors, le budget « vert » ne signifie pas nécessairement son caractère positif pour l'environnement.

Enfin, ce budget « vert » n'engagerait que l'Etat et laisserait de côté les autres administrations publiques, APUL notamment.

B) Le budget « vert » pourrait être pérennisé mais mériterait d'être accompagné par des chargements plus structurels

En premier lieu, le budget « vert » pourrait être inséré dans future révision de la LOLF en rendant obligatoire l'évaluation écologique des dépenses selon les méthodes proposées par l'IGF par exemple. En dépit des limites, l'exercice demeure intéressant.

En second lieu, l'ensemble des dépenses, particulièrement les dépenses fiscales pourraient être revues en amont avec l'impératif d'améliorer le budget dans son impact sur l'écologie et l'environnement. Certaines d'entre elles pourraient être supprimé (taux réduits de TICPE par exemple).

En troisième lieu, l'Union européenne pourrait prévoir d'intégrer la « soutenabilité environnementale » du budget dans le cadre du semestre européen pour engager les autres Etats membres dans la même démarche.

En dernier lieu, il est impératif que les priorités politiques intègrent la dimension écologique en amont de l'élaboration du budget pour garantir son « verdissement » effectif, au bénéfice de l'environnement.

Question 3 :

Echelon administratif intermédiaire, le département fait partie des administrations publiques locales (APUL) aux côtés des communes et de leurs groupements, des régions et des organismes divers d'administration locale (ODAL). Au sein des APUL, les départements semblent être ceux dont les dépenses sont les plus fragiles.

Fort d'un rôle majeur dans les dépenses sociales, le département est considéré comme le véritable interlocuteur social à l'échelle locale. Compte tenu du nombre de ses dépenses d'intervention, les dépenses des départements apparaissent relativement rigides et dépendantes de la conjoncture économique. Côté recettes, les départements sont à l'aube de changements majeurs, impulsés par la volonté du Gouvernement de réformer la fiscalité locale. Face à la compression des recettes inévitables à cause de la crise sanitaire et la hausse des dépenses sociales, le budget du département, fortement dépendant de la conjoncture, peut-il faire face ?

* *

Bénéficiant de ressources directes et indirectes, les dépenses des départements sont dynamiques a contrario des recettes (I). L'«effet ciseaux» des finances publiques affecte particulièrement le département dont la situation financière est fragile et plaide en faveur de réformes (II).

* *
*

I. Le département bénéficie de ressources et indirectes et est affecté par des dépenses particulièrement dynamiques

A. S'agissant des recettes, le département fait face à une diminution importante, particulièrement les recettes d'investissement

Le département est affectataire de plusieurs impôts dynamiques qui ont contribué au maintien et à la stabilisation de ses recettes de fonctionnement :

- les DMTO ont fortement augmenté (+ 9 % entre 2018 et 2019) et lui ont assuré des rentrées fiscales conséquentes ;
- une fraction de la CVAE (+ 6,8 % en 2019) ;
- la TICPE, la TSCA et la TCFE ;
- la CFE qui a également augmenté ;
- la TF mais les départements sont à l'aube d'une réduction puisque celle-ci devrait à partir de 2021 être entièrement affectée au bloc communal et compensée par une fraction TVA dont la base est, nonobstant les effets de la crise, dynamique.

Par ailleurs, les recettes d'investissement ont fortement diminué entre 2010 et 2019.

B. Les dépenses des départements sont en progression constantes et dégradent le solde budgétaire :

Le département distribue un certain nombre de prestations telles que l'APA, l'ACTP et la PCH. Il est en effet un acteur majeur de la dépendance et du handicap dont les dépenses ne cessent d'augmenter dans le cadre du vieillissement de la population.

En outre, le département assure les dépenses liées au RSA sôcle. Ce faisant, en cas de dégradation de la conjoncture, il doit assumer le coût d'un choc négatif sur le marché du travail.

L'aide sociale à l'enfance est aussi un composant majeur de sa politique.

Dans l'ensemble, entre 2010 et 2018, les dépenses liées à l'insertion ont augmenté de plus de 40 %, sans commune mesure avec les recettes.

II. Les finances des départements sont affectées par l'effet « ciseaux » des dépenses publiques, mis en lumière par la crise sanitaire, et pourraient faire l'objet de réformes

A. Les finances des départements sont fragiles en témoigne la crise sanitaire

D'une part, plus que les autres collectivités territoriales, le département fait face à « l'effet ciseaux » des finances publiques, la conjoncture économique dégradant les recettes (DMTO et CVAE) et augmentant les dépenses (prestations sociales). L'augmentation soutenue et ininterrompue des dépenses sociales rend très contraintes les perspectives des finances des départements, d'autant que des incertitudes pèsent sur les recettes dès lors qu'ils seront affectataires d'une fraction de la TVA, plus sujette à la conjoncture que la TF.

D'autre part, dans le cadre de la LFR 3, les recettes de DMTO sont estimées pour 2020 à -25 % (toutefois une mise en réserve est effectuée les années fastes afin de lisser les effets de la conjoncture). Il en sera de même pour la TICPE (- 10 %). Dans le même temps, la hausse du chômage pourrait faire augmenter drastiquement les dépenses sociales, mettant à mal la soutenabilité des finances du département.

B. Afin d'assurer la soutenabilité des dépenses des départements, des adaptations mériteraient d'être engagées

A court terme, les mécanismes de péréquation, tant verticaux que horizontaux, pourraient être renforcés. Le plan de 4,5 milliards d'euros pour les collectivités territoriales dans la LFR 3 va dans le bon sens.

A moyen terme, les dépenses sociales, particulièrement le RSA, pourraient être recentralisées au sein de l'Etat qui dispose des leviers de la politique de l'emploi et dès lors que ces dépenses sont fortement conjoncturelles.

De même, à moyen terme, dans le cadre de la création de la cinquième branche autonomie de la Sécurité sociale, la CNSA pourrait être appelée à prendre davantage en charge la dépendance tout en laissant le département être le véritable « interlocuteur du social ».