



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

Troisième concours

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

Meilleure copie

Note : 16/20

Question n° 1 : Les effets de la crise de la COVID 19 sur les soldes budgétaires

Tous les pays de l'OCDE ont mobilisé leurs finances publiques pour atténuer les effets de la crise sanitaire et ainsi détérioré leurs soldes budgétaires. Ces derniers offrent une vision (i) conjoncturelle de la différence entre les recettes et les dépenses publiques : le « solde effectif » (le cas échéant en écartant les intérêts d'emprunt du solde primaire), ou structurelle en corrigeant les effets positifs ou négatifs de la conjoncture sur le solde effectif. Cette correction de l' « output gap » est obtenue soit en observant les années précédentes, par une méthode statistique, soit grâce à une fonction mathématique (ex : Cobb-Douglas).

En France, sous les effets de la crise sanitaire se sont traduits par une détérioration de plus de 7 points du solde public effectif par rapport aux projections de la loi de programmation des finances publiques. Toutes APUs confondues, ce solde s'élève à 9,2% du PIB en 2020.

La crise de la COVID 19 a détérioré le solde public effectif dans un contexte structurel déjà défavorable, notamment en France (I), dont il convient de tenir compte pour envisager un rétablissement à long terme (II).

I. La crise de la COVID 19 a détérioré des soldes budgétaires effectifs dans un contexte structurel déjà défavorable.

A. Les soldes budgétaires effectifs et conjoncturels sont des éléments centraux pour l'appréciation des finances publiques des Etats membres de l'Union Européenne.

Dès 1997, le Pacte de stabilité et de croissance a reconnu un rôle stratégique aux soldes publics effectifs des états membres. Ainsi, outre une dette inférieure à 60% du PIB, les états membres s'engagent à maintenir ce solde à moins de 3% du PIB. A défaut, une procédure en manquement peut être initiée par la commission en fonction des éléments communiqués chaque avril dans le programme de stabilité et de croissance transmis par les Etats. Néanmoins cette procédure est rarement suivie par le Conseil compte tenu des règles de majorité applicables. En 2011, les règlements dits « six-pack » ont tenté d'automatiser ces sanctions.

Le législateur communautaire a par ailleurs considéré que les soldes publics effectifs ne permettaient pas d'apprécier fidèlement les efforts structurels des états membres. Aussi, le Traité sur la stabilité, la coopération et la gouvernance est venu préciser que les états ayant un ratio dette/PIB supérieur à 60% ne doivent pas avoir un solde structurel supérieur à 0,5% (1% pour les quelques états européens qui se conformaient à ce ratio avant la

crise). Cette obligation étant assortie d'un mécanisme de correction à présenter à la Commission et, en France, au Haut Conseil des Finances Publiques.

B. La crise du covid a essentiellement dégradé le solde conjoncturel sous l'effet d'un dynamisme de ses dépenses et d'une contraction de ses recettes.

1. Le dynamisme des dépenses : la crise sanitaire a conduit à un soutien des entreprises et des ménages par les principaux mécanismes suivants pour la France :
 - l'activité partielle (prise en charge des salariés au chômage partiel) ;
 - le fonds de solidarité (pour les entreprises empêchées d'exercer leur activité) ;
 - des reports et abandons de charges : notamment par l'Acoss ;
 - dynamismes des mécanismes de solidarité (tel que le RSA, représentant environ 11 Md€ avant la crise).En outre, des engagements n'affectant pas le solde public effectif ont été mis en œuvre : prêts garantis par l'état, comptabilisé pour 100 Md€ en engagements hors bilan.
2. La contraction des recettes : la réduction de l'assiette de certains impôts se traduit par de moindres ressources pour les finances publiques. L'élasticité d'un prélèvement obligatoire à son assiette est variable. Elle est supérieure à 1 pour les impôts par tranche (ex : IR) ; inférieure à 1 pour les cotisations du fait de plafonds et égale à 1 pour les impôts proportionnels (ex : TVA).

II. L'après-crise doit s'accompagner d'un rétablissement du solde structurel pour assurer la soutenabilité de la dette et d'une réévaluation de la pertinence des soldes actuels.

A. L'accroissement de la dette consécutif à la dégradation des soldes budgétaires impose un rétablissement structurel

1. En 2020, la dette publique française est passée de 96% du PIB à 116%. Ce niveau, très éloigné des obligations du PSC appelle à une vigilance particulière quant à sa soutenabilité. Si l'hypothèse d'une annulation a été légitimement écartée pour ne pas ruiner la crédibilité française, le cantonnement de ladite dette au sein de la CADES a été privilégié. L'octroi d'une quote-part de CSG pour assurer le financement de cette dette, conformément aux obligations fixées par le Conseil Constitutionnel, risque néanmoins de limiter les marges de manœuvre budgétaire pour les années à venir.
2. Pour assurer un meilleur pilotage de cette soutenabilité à long terme, et donc des soldes budgétaires, la Loi organique de programmation des finances publiques de 2012 a d'ores et déjà imposé leur mention sur trois années dans l'article liminaire des lois de finance annuels. Pour poursuivre dans cette voie, et à l'occasion du vingtième anniversaire de la LOLF, la mission parlementaire de l'assemblée nationale (« MILOLF ») et une proposition de loi du 21 juillet dernier proposent notamment :
 - d'ajouter à cet article liminaire les montants de recettes et dépenses en Md€ ;
 - de prévoir un débat sur la dette ;
 - de prévoir une procédure de justification gouvernementale en cas de déviation des soldes effectifs par rapport aux objectifs fixés en LPFP.

B. Au-delà du rétablissement nécessaire à long terme des soldes budgétaires, la pertinence de leurs niveaux actuels pourrait être réévaluée.

Le solde effectif des finances public prévu par le PSC est méconnu par la quasi-totalité des Etats membres de l'UE. De même, le seuil de 60% pour l'appréciation du solde structurel idoine est dépassé par tous. Dans ces conditions, la crédibilité de ces seuils et des procédures de sanctions et de corrections qui y sont attachées sont perfectibles à moyen terme. Aussi, les soldes pourraient être suspendus (comme en 2020) ou préféablement adaptés. Dans cette perspective, de nouvelles propositions viserait à porter le seuil de dette à 100% ou à le rendre relatif selon les économies. Ces options feront l'objet de vifs débats est le statu quo demeure néanmoins la solution la plus probable pour les prochaines lois de finances.

Question n° 2 : Compte tenu des caractéristiques du budget de l'UE assiste-t-on à une harmonisation des budgets des Etats membres.

La convergence des économies et des soldes budgétaires étaient des prérequis du plan Delors de 1989 pour construire l'UE contemporaine. Parallèlement, également dans les années 1980, M. Delors jetait les bases d'un budget européen pluri-annuel pour éviter de complexes négociations annuelles, notamment avec le Royaume-Uni. Néanmoins, si la ventilation des dépenses au sein des pays membres tend à se rapprocher, ce mouvement ne s'observe pas sur les soldes budgétaires et les prélèvements obligatoire(I) et ne semble pas du aux caractéristiques d'un budget européen quantitativement faible et dépendant des Etats membres (II).

I. Le rapprochement partiel des budgets des Etats membres est lié aux règles budgétaires et réglementaires communes.

A. Si les structures de dépenses agrégées se rapprochent, les soldes et les prélèvements demeurent différents.

La ventilation des dépenses publiques en France et pour la moyenne des états membres est similaire comme le démontre les extraits d'Eurostat. Néanmoins cette moyenne ne démontre pas à elle seule la convergence puisqu'elle peut résulter d'une pondération de niveaux similaires ou de l'agrégation de niveau très différents. Autrement dit, elle ne préjuge pas de l'écart-type. Néanmoins, pour les dépenses, les Etats membres ayant des modèles sociaux et économiques proches, les dépenses sont effectivement voisines.

En revanche, la structure des prélèvements obligatoires est très différentes. Même corrigé des biais inhérents au ratio Prélèvement obligatoire/PIB (ex : caractère obligatoire en fait mais pas en droit de cotisations sociales), ce ratio offre de grande diversités. La France est ainsi à 44,7% en 2019 (dernière année non-affectée par la crise sanitaire exceptionnelle) contre 41% au sein de l'Union en moyenne – et avec de fortes disparités. De même, les soldes budgétaires sont très variables entre l'Europe du nord et l'europe du Sud.

B. Un rapprochement des ventilations des dépenses lié aux modèles sociaux, à l'uniformisation des réglementations ou au contrôle budgétaire communautaire.

Les Etats européens appliquent des standards communautaires dans de nombreux domaines où la compétence exclusive ou partagée de l'UE a été reconnue. Dans ces conditions, une convergence des dépenses d'agriculture, d'éducation ou d'environnement est logiquement absentes.

Ce rapprochement est renforcée par le contrôle exercé sur les budgets nationaux par là commission dans le cadre du semestre européen. A cet égard elle peut, en concertation avec le Conseil émettre des recommandations.

II. Les caractéristiques du budget européen jouent un rôle résiduel dans l'harmonisation – très limitée – des budgets nationaux

A. Quantitativement, le budget communautaire ne peut pas influencer sur les recettes ou les dépenses des états membres

Traditionnellement, le budget européen représente env. 1% du PIB des états membres (à titre de comparaison, le budget fédéral américain en représente 20%). Avec le dernier cadre financier pluriannuel entré en vigueur en 2021, l'UE est dotée d'un budget d'environ 2000 Md€ sur toute la période de programmation. Les fonds structurels et l'agriculture en représentent une part importante. S'y ajoute désormais le plan de relance communautaire de 750 Md€.

En toute hypothèse, ces montants ne permettent pas d'avoir une influence décisive sur les budgets nationaux pour en assurer l'harmonisation.

B. Qualitativement, c'est plutôt les budgets nationaux qui influent sur le budget communautaire.

Traditionnellement, les ressources européennes sont ainsi structurées :

- Quote-part de TVA rétrocédée : 15% des ressources
- Droits des douanes : 15%
- RNB : 70%

S'y ajoute des ressources résiduelles liée notamment aux amendes. La quote-part de TVA étant collectée puis reversée par les états-membres et les ressources RNB (revenu national brut) corrélée à la richesse du pays ; seuls les droits des douanes sont indépendants des finances publiques des états membres.

Pour assurer une plus grande influence de l'Union sur l'harmonisation des finances nationales, le développements de ressources propres est privilégié par le nouveau CFP. Il s'agit essentiellement de taxes environnementales (ex : taxe sur les emballages plastiques ou le secteur aérien). Ce mouvement d'émancipation est néanmoins limité par (i) les états membres dans un contexte budgétaire complexe et (ii) la résurgence de débats sur la contribution nette des états (ex : rabais sur la taxe plastique pour les économies moins avancées)

Question n° 3 : Le prélèvement sur recette : définition et portée

Les finances publiques françaises contribuent au fonctionnement de l'Union européenne et des collectivités territoriales par le biais d'une allocation de ressources directement prélevé sur les recettes, sans affectation en loi de finances. A elles-seules ces dotations représentent plus de 30 Md€ et pourtant elles n'apparaissent pas en loi de finance et soulèvent des interrogations sur le terrain de la lisibilité, du pilotage et de l'unité des lois de finances de l'Etat (I).

Sans remettre en cause leur légitimité, une meilleure intégration aux dites lois de finances semble nécessaire (II).

I. Les prélèvements sur recettes questionnent les principes fondamentaux des finances publiques

1. L'universalité : En 1982, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de rappeler que les recettes et dépenses devaient être présentées avec leurs montants bruts. Or, en retranchant une quote-part de recette, les prélèvements nuisent au principe d'universalité.
2. Unité et lisibilité : les lois de finances doivent être présentées dans un document unique retraçant l'intégralité des écritures. Or, les prélèvements intervenant en amont, ils sont uniquement mentionnés en annexe des lois de finances sans être associés à un programme.
3. Consentement : si les recettes sont bien votées, le « prélèvement », soit une dépense financière, ne bénéficie pas des modalités de vote, de pilotage et de contrôle habituellement liées aux programmes/missions. En outre, les annexes qui détaillent ces prélèvements sont déposées après le projet de loi de finance et ne permettent donc pas un consentement éclairé.

II. Le prélèvement sur recette doit être encadré pour respecter les règles applicables aux finances publiques

Associer les prélèvements à une recette pour permettre leur comptabilisation et leur pilotage parlementaire :

- A. Conformément aux recommandations de la MILOLF, les prélèvements sur recette devraient être supprimés. Ils devraient être associés à une mission et un programme pour s'inscrire dans la démarche lolfique. Les recettes et dépenses correspondantes apparaîtrait donc en loi de finance et feraient l'objet des contrôles habituels, notamment au sein des lois de règlement dont le renforcement est prévu par la proposition de loi adoptée en juillet dernier. Pour les collectivités locales, cette évolution permettrait de disposer d'une vision globale pour le nouveau débat dédié qui devrait être imposé par ladite proposition de loi.
- B. En attendant la budgétisation des prélèvements sur recette le dépôt concomittant des annexe avec les projets de loi de finance semble indispensable pour assurer une compréhension globale du budget.