



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

## Concours interne

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

Meilleure copie

Note : 19,5/20

question 1 – quel équilibre serait souhaitable pour les finances de l'Etat ?

Le tableau de financement de l'Etat fait apparaître un besoin de financement de 200 Md€, en forte croissance depuis le début des années 2010. Celui-ci est formé du déficit annuel (environ 72 Mds d'euros) et des remboursements d'emprunts arrivant à échéance (133 Mds€). En conséquence, de nouveaux emprunts sont contractés afin de financer cette insuffisance de ressources, aggravant à leur tour le service de la dette des exercices suivants et le stock d'endettement (chiffré à 96,5% du PIB fin 2015). Cette dégradation de la situation financière de la France et de plusieurs autres grands Etats membres de l'Union européenne (UE) comme l'Italie à la suite de la crise de 2008-2010 a conduit à la rediscussion du pacte de stabilité et de croissance (PSC) de 1997. Lors de l'élaboration du paquet législatif de novembre 2011 (dit "Six-pack") et du traité sur la coordination et la gouvernance (TSCG) signé en mars 2012, la question d'une norme d'équilibre économiquement pertinente et atteignable à moyen-terme a été débattue. Des définitions intransigeantes de l'équilibre des finances publiques ont ainsi pu être défendues par une partie des Etats-membres, comme par exemple l'Allemagne (I). L'équilibre que définit un solde structurel nul ou positif semble constituer un objectif plus réaliste à moyen-terme (II).

### I. Plusieurs définitions de l'équilibre peuvent être défendues

Les Etats dégagant un excédent budgétaire défendent le concept d'équilibre primaire. Ils postulent que l'équilibre est réalisé lorsque les recettes hors emprunt couvrent les dépenses hors charge de la dette. Ce concept apparaît insatisfaisant car un Etat qui présente un endettement conséquent issu de déficits passés peut ne pas être à l'équilibre effectif si les intérêts de la dette dépassent l'excédent dégagé.

D'autres définitions, plus strictes, peuvent être données de l'équilibre en matière de finances publiques. L'équilibre réel en est un exemple. Une entité publique dispose d'un budget en équilibre réel si la section de fonctionnement dégage un excédent qui alimente la section d'investissement. Cette épargne peut éventuellement être complétée par un appel à l'emprunt pour financer de nouveaux investissements si et seulement si elle est supérieure ou égale au remboursement en capital de l'annuité d'emprunt ( $E > RK$ ). L'emprunt, dans ce cas, ne finance pas de dépenses de fonctionnement, il n'est pas une recette de trésorerie. C'est le régime applicable par exemple aux collectivités territoriales françaises (article 1612-4 du CGCT).

Cette "règle d'or" ne paraît pas applicable à l'Etat, dans la mesure où celui-ci affiche un déficit de plus de 53 Md€ pour sa section de fonctionnement (si l'on retient une telle présentation du budget) et doit parallèlement assurer un remboursement du capital des emprunts (obligations arrivant à échéance) égal à 127 Md€.

## II. La recherche de l'équilibre structurel est un objectif plus réaliste à moyen terme.

Le solde structurel est approché en retirant du solde effectif constaté au terme d'un exercice la part des recettes et dépenses non-pilotables, imputable à la conjoncture économique. Ce solde, à l'équilibre, est un gage de soutenabilité des finances publiques d'un Etat. En effet, il indique qu'à moyen et long terme, l'Etat en question peut conserver les politiques publiques qu'il met en œuvre, il n'a pas à réduire brutalement ses dépenses de transfert au risque d'induire un effet récessif ni à relever le niveau des prélèvements obligatoires, préjudiciable à la compétitivité de son économie et à la consommation.

Cet indicateur est désormais au cœur du dispositif de surveillance des Etats de l'UE. Il est cependant perfectible. Les élasticités des recettes et dépenses mériteraient par exemple d'être précisées, tandis qu'il reste difficile de mesurer précisément la position d'un Etat dans le cycle économique.

## question 2 – L'instauration du prélèvement à la source.

La Loi de finances pour 2016 prévoit le recouvrement à la source de l'impôt sur le revenu à partir de 2018. Les contribuables acquitteront donc au cours de l'exercice l'impôt dû au titre de leurs revenus de cette même année. La France est l'un des rares pays de l'OCDE à percevoir jusqu'à présent cet impôt par voie de rôle, après déclaration de leurs ressources par les contribuables. La réforme s'apparente ainsi à une forme de normalisation. Ses avantages sont-ils pour autant si importants ? Les caractéristiques de l'impôt sur le revenu rendent a priori le changement de ses modalités de recouvrement complexe (I), néanmoins les apports du prélèvement à la source l'emportent sur les difficultés initiales (II).

### I. Le fonctionnement de l'impôt sur le revenu (IR) paraît a priori peu adapté à un prélèvement à la source

L'IR est un impôt progressif, c'est-à-dire un prélèvement fiscal dont le taux croît avec l'assiette. En France, il fonctionne par tranche. Son calcul prend également en compte la situation conjugale et familiale des contribuables en fixant un nombre de part en fonction du nombre de personnes à charge. L'IR est par ailleurs le support de nombreux dispositifs incitatifs qui prennent la forme de dépenses fiscales (exonérations ou crédits d'impôt). Ceci explique que son prélèvement ait été mis en place en année N pour imposer les revenus de l'année N-1.

### II. Les avantages du prélèvement à la source sont supérieurs aux inconvénients de sa mise en œuvre

Du point de vue des contribuables, le prélèvement à la source présente un premier avantage immédiat : il leur permet de connaître plus rapidement et plus précisément leur revenu disponible pour la consommation, en leur évitant la thésaurisation. Pour les 70% de contribuables mensualisés, le système du prélèvement à la source s'apparente davantage à un perfectionnement de ce qu'ils pratiquent déjà.

Pour l'Etat, le prélèvement à la source permet d'accéder à une vision plus juste et plus rapide de la matière taxable ; le système rend possible une correction plus efficace de l'évaluation des recettes budgétaires si nécessaire (par le biais d'une loi de finances rectificative).

Plus largement, le prélèvement à la source marque un premier pas dans le sens d'une simplification de l'édifice des prélèvements obligatoires. Les cotisations sociales ainsi que la contribution sociale généralisée (CSG) sont déjà recouvrées selon cette méthode. A défaut d'une fusion de l'IR avec la CSG, le prélèvement à la source constitue une forme d'harmonisation, de rapprochement des différentes impositions.

Les inconvénients du déploiement de cette nouvelle modalité de recouvrement peuvent être rapidement dépassés. L'instauration de cette méthode de prélèvement suppose en effet une réorientation du travail des services de la DGFIP. Ceux-ci devront mettre l'accent sur le contrôle et l'accompagnement des entreprises chargées de déclarer et de verser les sommes dues par leurs salariés. Les entreprises devront quant à elles faire évoluer leurs applications comptables. Cette complexité ne paraît pas mettre en échec la réforme dans la mesure où les entreprises assurent déjà le recouvrement de la CSG.

Enfin, la gestion des trop perçus, des rappels et des autres sommes dues aux contribuables au titre des dépenses fiscales peut être facilement automatisée, voire infra-annualisée. En effet, la dématérialisation des procédures et les nouveaux outils mis à la disposition des usagers (espace numérique individuel) rend plus aisée la déclaration des changements de situation personnelle et la mobilisation des dispositifs relevant des dépenses fiscales.

### question 3 – La certification des comptes des collectivités territoriales.

Démarche issue du secteur privé, la certification des comptes consiste en une opinion écrite argumentée, formulée par un organisme externe et indépendant, sur la conformité des comptes d'une entité par rapport à un corpus de règles comptables. Il s'agit d'une démarche distincte du contrôle interne comptable ou encore de l'audit. La certification porte en effet sur l'examen approfondi de l'exactitude des imputations et la mesure des engagements de l'entité certifiée, y compris hors bilan (garantie d'emprunt accordées ; comptes épargne temps monétisables des agents, risques sur les contentieux en cours).

La certification des comptes a d'abord été introduite pour l'Etat. L'article 27 de la LOLF qui définit l'exigence de sincérité budgétaire pose les bases de cet exercice tandis que l'article 48 du même texte prévoit que le rapport de certification établi par la Cour des comptes est annexé à la loi de règlement. La pratique a été consacrée au sommet de la hiérarchie des normes (article 47-2 de la Constitution). Afin de se conformer aux règles du droit communautaire qui prévoient notamment que le solde public et l'endettement s'apprécient de manière consolidée, tout secteur d'administration confondus (Collectivités, administrations de sécurité sociale ; et Etat), la France a décidé d'étendre la procédure de certification à d'autres composantes de la sphère publique. S'agissant des collectivités territoriales, la loi "Nouvelle organisation territoriale de la République" d'août 2015 introduit un principe d'expérimentation de la certification. L'extension de la démarche aux collectivités territoriales est-elle cependant toujours pertinente ?

Si la procédure permet de satisfaire aux normes juridiques communautaires et répond au souci d'améliorer la gestion publique (I), sa généralisation rencontre néanmoins plusieurs limites (II).

#### I – La certification des comptes des collectivités territoriales favorise la qualité de la gestion publique et les relations de ces administrations avec leurs partenaires

L'exercice de certification des comptes permet de se conformer aux exigences de l'UE, notamment à l'article 3 de la directive du 8 novembre 2011. Ce processus améliore la transparence et la fiabilité des données transmises aux institutions communautaires. Les collectivités territoriales se sont en effet vues

confier davantage de compétences depuis 1982 et sont donc en charge de budgets importants (elles sont à l'origine d'environ 40% de la dépense publique). Elles dialoguent directement avec les services de la Commission européenne s'agissant de la mise en œuvre de certaines de leur mission (fonds structurels, fonds issus de la politique agricole commune). La confiance qui découle de leurs documents budgétaires est donc un enjeu important. Elle est de nature à faciliter également leur relation avec les marchés financiers pour celles qui recourent à l'emprunt obligatoire après notation ainsi qu'avec leurs fournisseurs.

La certification constitue un levier d'amélioration de la gestion courante. Elle incite à une plus grande rigueur comptable et à une connaissance précise et exhaustive du patrimoine qu'elle permet ainsi de mieux valoriser. Elle présente également l'intérêt de mieux évaluer les risques et de procéder aux provisions correspondantes ou de mettre en place la surveillance idoine de ceux-ci.

## II. La généralisation du travail de certification des comptes au secteur public local n'est pas exemptes d'inconvénients

En premier lieu, il est à noter que l'exercice rencontre intrinsèquement des limites. Comme pour l'Etat, l'évaluation du patrimoine est complexe : les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir fiscal (elles déterminent le taux de certains des impôts qui leurs sont affectés) et de biens (monuments historiques) dont la valeur est difficile à déterminer.

En second lieu, la généralisation au plus de 36 000 collectivités existantes ne paraît pas pertinente. En effet, 80% des dépenses sont en réalité mandatées par 3% des collectivités territoriales, en particulier par les 150 plus grandes d'entre elles. Le travail de certification, assuré par des commissaires aux comptes – les chambres régionales des comptes étant déjà chargées de l'examen de la gestion – a un coût. Enfin, cette procédure suppose la mobilisation en amont des services des entités certifiées. Elle nécessite des ressources (etp) alors qu'elle se trouve finalement peu valorisée par les exécutifs locaux et insuffisamment utilisée par les assemblées délibérantes dans leur vote du budget.