



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

## Concours externe

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

Meilleure copie

Note : 18/20

### 1) L'encadrement européen du déficit et de la dette publics.

L'encadrement européen du déficit et de la dette publics s'est considérablement renforcé depuis que la crise financière débutée en 2008 ait mis en évidence l'insuffisance du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) à garantir la soutenabilité des finances publiques des Etats membres de l'Union européenne. Un objectif de réduction de la dette publique annuel a été adopté, et le critère de déficit est devenu plus contraignant. En effet, un nouvel objectif d'équilibre a été consacré en termes de solde structurel, qui correspond au solde nominal corrigé des mesures nouvelles et temporaires, ainsi que des variations conjoncturelles. L'encadrement européen est pluriannuel, et s'applique à l'ensemble des administrations publiques (APU) ; il considère ainsi la dette au sens du traité de Maastricht.

La question porte alors sur l'efficacité de ce cadre européen renouvelé, et sur sa capacité à permettre le retour à l'équilibre budgétaire, et la réduction de la dette.

Prenant acte des limites du PSC, le nouveau cadre européen du déficit et de la dette publique accroît les exigences, anticipe les contrôles et automatise les sanctions (I). Si son respect est garanti par une consécration dans le droit interne des Etats, il présente des limites, mais s'est traduit par des efforts réels - notamment de la France (II).

\*

L'encadrement européen du déficit et de la dette publics a été rénové. La PSC a défini deux critères – déficit nominal de 3% de PIB et dette de 60% de PIB – dont le dépassement entraînait le déclenchement de la procédure pour déficit excessif (PDE), sur recommandation de la Commission, et adoption du Conseil à la majorité qualifiée. La crise de 2003, à l'issue de laquelle l'Allemagne et la France ont obtenu le non-déclenchement de la PDE malgré le dépassement des seuils, a contribué à décrédibiliser la capacité de contrainte de la procédure. Par ailleurs, elle ne prenait pas suffisamment en compte les caractéristiques économiques des Etats membres, et ne définissait aucune trajectoire de retour à l'équilibre, dans un contexte d'accroissement continu des dettes publiques. Celle de la France a ainsi doublé en 15 ans. La

réforme du PSC en 2005, si elle prenait en compte les difficultés économiques et étendait le champ des circonstances exceptionnelles, n'était pas plus contraignantes.

De nouveaux textes ont donc renforcé l'encadrement du déficit et de la dette publics. A la suite du pacte europlus, le 6 packs (deux règlements et quatre directives) a été adopté le 23 novembre 2010, et le 2 packs (deux directives) le 21 mai 2011. Le Pacte budgétaire européen ou traité sur la soutenabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) du 2 mars 2012, constitue un accord pris dans le cadre juridique de l'Union européenne ; la Cour de justice contrôle son application à l'égard des Etats qui en sont parties. Le Royaume-Uni et la République Tchèque n'en sont pas signataires.

Ce nouveau cadre prévoit un accroissement des exigences en matière de déficit et de dette publics, une anticipation des contrôles et un accroissement des sanctions.

Les exigences en termes de déficit et de dettes publics sont renforcés. D'abord, les Etats doivent définir une trajectoire à moyen terme en matière de solde structurel. Ce solde structurel doit respecter une règle d'équilibre et se limiter à -0,5% si la dette est supérieure à 60% du PIB, ou à 1% si la dette est inférieure à 60% du PIB. Le critère de dette est renforcé par la nécessité d'une réduction de un vingtième par an de l'écart entre le niveau de la dette publique et celui des 60% du PIB.

Afin de contrôler le respect des engagements par les Etats, les contrôles sont anticipés dans le cadre du semestre européen. Les Etats remettent leur programme de stabilité à la Commission le 15 avril ; ils y définissent la trajectoire relative à leur objectif de moyen terme exprimée au solde structurel, ainsi que les mesures nouvelles nécessaires. La Commission peut émettre des recommandations, dont les Etats tiennent compte dans l'élaboration de leur projet de loi de finance.

Des mesures sont prises en termes d'automatisation des sanctions et des mesures de correction. Le Conseil de l'UE adopte la mise en œuvre de la PDE à la majorité qualifiée inversée. Le TSCG contraint les Etats à l'établissement d'une expertise indépendante interne, chargée d'alerter – en cas de risque de déviation par rapport à la trajectoire de moyen terme.

\*

L'encadrement européen du déficit trouve sa consécration dans le droit interne des Etats, mais demeure plus rigoureux que celui de la dette. La loi organique du 13 décembre 2012 relative aux lois de programmation des finances publiques a transcrit en droit français les exigences du TSCG. L'Allemagne a par opposition choisi une consécration constitutionnelle. Si la loi organique institue le Haut conseil des finances publiques (HCFP), chargé du déclenchement du mécanisme d'alerte au gouvernement et au Parlement, elle établit la règle d'équilibre – ou de déficit structurel maximal – mais ne mentionne pas les critères de limitation de la dette publique à 60% du PIB, ni du déficit à 3% - alors que c'est l'unique critère d'engagement de la PDE.

Les exigences de la Commission exprimées dans le cadre du semestre européen constituent un gage supplémentaire de garantie de retour à l'équilibre. A l'occasion de l'examen du programme de stabilité français de 2015, la Commission, identifiant des risques sérieux de déviation par rapport à la trajectoire, a demandé un programme – remis le 10 juin 2015 – précisant les normes nouvelles nécessaires à l'atteinte des objectifs affichés. Elle a également recommandé l'adoption d'une nouvelle LPFP.

L'encadrement européen présente toutefois des limites juridiques et techniques, notamment liées au respect de la souveraineté des Etats membres. Les Etats étant libre de l'instrument juridique codifiant la trajectoire, la France a fait des LPFP le support de la définition de l'objectif de moyen terme (OMT) et

de trajectoire de solde structurel. Or les LPFP ne s'imposent pas aux lois de finances, ce qui était une condition posée par le Conseil constitutionnel dans son avis du 5 août 2012 relatif à la loi organique du 13 décembre. Une loi de finances peut donc s'écarter de la trajectoire définie en LPFP. Dans la pratique, la France a repoussé 3 fois, en 2012, 2013 et 2015, le retour à l'équilibre, sans entrer en PDE ; la Commission lui demande de présenter des mesures nouvelles, mais ne l'a pas mis en demeure. La dette publique a augmenté de 3 points entre 2013 et 2014 (95,7% du PIB au T4 2015), et le déficit nominal n'a été réduit que de 0,1 point ; la trajectoire définie dans le programme de stabilité de la France est par ailleurs moins contraignante : (-0,5 point de déficit structurel en 2016 et -0,5 en 2017) que celle de la Commission (-0,8 et -0,9). Le périmètre toutes APU ne rend pas compte des marges de manœuvre réelles des Etats ; ainsi en France, l'Unedic et les régimes de retraite complémentaires ne sont pas pilotés par l'Etat. Enfin, le HCFP a déclenché la procédure d'alerte, 2014, mais la trajectoire a été revue par la nouvelle LPFP 2014 – 2019.

Même si l'encadrement européen du déficit et de la dette publics reposent sur les initiatives des Etats, ils ont donné lieu à des efforts importants. La France a ainsi présente un plan d'économie de 50 Md, auquel s'ajoutent 9 Md en 2014 et en 2015. On peut noter à ce titre que la France n'a pas procéder à des coupes de dépenses, comme l'a fait l'Allemagne dont l'endettement a atteint 70% du PIB en 2014, alors qu'il était semblable à celui de la France en 2010. Par ailleurs, la France a institué un comité stratégique de la dépense publique, qui permet de coordonner la stratégie de dépenses, ministérielles en lien avec les conférences budgétaires.

\*

L'encadrement européen de la dette et du déficit publics a été profondément rénové. S'il comporte des limites et nécessite la mise en place de politiques publiques nationales ambitieuses pour opérer un retour rapide à l'équilibre, il s'est néanmoins traduit par des économies importantes à l'échelle de la France, qui envisage pour la première fois un retour du déficit nominal en dessous des 3% de PIB de façon crédible, en 2017.

#### 1) Les dépenses fiscales.

Répertoriées dans le tome II de l'évaluation des voies et moyens, annexe au projet de loi de finances (PLF), les dépenses fiscales constituent des mesures dérogatoires. Elles sont des dispositions législatives ou réglementaires, entraînant une diminution des recettes pour l'Etat, ainsi qu'une diminution des charges pour le contribuable au regard de la situation qui aurait résulté de l'application de la norme. Si l'inflation de ces mesures, et l'insuffisance de leur évaluation ont attiré l'attention sur la nécessité de mieux les encadrer, certaines d'entre elles constituent des mesures efficaces de politique publique – à l'instar du Crédit impôt recherche (CIR).

La question porte alors sur l'efficacité et la nécessité de renforcement de l'encadrement et de l'évaluation des dépenses fiscales.

La diversité et le nombre des dépenses fiscales rendent nécessaires l'évaluation de leur pertinence (I). L'encadrement des dépenses fiscales a été renforcé, et devrait rendre leur évaluation plus systématique (II).

\*

Il existe un nombre important de dépenses fiscales, concourant à une grande variété d'objectifs. Le rapport de la Commission d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales en répertoriait près de 270 en 2011 pour un montant supérieur à 70 Md d'euros. Elles concourent à différentes politiques publiques : égalité des territoires, logement et ville (crédit d'impôt pour la rénovation des logements anciens ou taux réduit de TVA de 10% pour les travaux sur les logements pour 2,9 Md). Elles sont très concentrées ; 15 dépenses fiscales représentent la moitié du montant de 71 Md avancé par le PLF 2015 (hors CICE, Crédit d'impôt pour la compétitivité de l'emploi). Par ailleurs elles peuvent réduire fortement le rendement des impôts du fait de leur concentration : le rendement de l'impôt sur le revenu s'en trouve réduit de 40%, pour 34 Md ; y participe par exemple le prime pour l'emploi (2,1Md).

Elles se déclinent en plusieurs catégories : les crédits d'impôts, qui viennent diminuer l'impôt avec possibilité de report, et les réductions d'impôt sans report. Elles peuvent affecter l'assiette, par des exonération ou des abattements. Elles peuvent affecter le taux ; le taux moyen de TVA français est de 15,6 %, inférieur à la moyenne européenne, en raison des taux réduits dont les assiettes peuvent être larges. Par ailleurs, certaines dispositions réduisent l'impôt dû, qui ne sont pas considérées comme des dépenses fiscales, comme le quotient familial.

Le rapport précédemment évoqué de 2011 questionnait la pertinence de plusieurs dépenses fiscales, et a mis en évidence l'insuffisance de leur évaluation. Près de 80 étaient ainsi jugées peu ou pas efficaces, quand certaines étaient impossibles à évaluer. Cette multiplicité nuit à la cohérence de l'action publique, ainsi qu'à la sécurité juridique. D'une part, les dispositifs peuvent être complexes à articuler entre eux ; il en va ainsi des taux de TVA (taux sur la valeur ajoutée) différenciée en fonction qu'ils se rapportent à des travaux d'aménagement énergétique ou de rénovation de logement ancien. Les dépenses fiscales sont sources d'incompréhension dans certains cas. Cette situation s'explique notamment par l'absence de monopole fiscal des lois de finances.

\*

Des mesures d'encadrement et d'évaluation ont donc été prises. Une circulaire de 2010 a insisté sur la nécessité d'une discipline fiscale, afin de limiter les mesures de dépenses fiscales aux lois de finances. La loi de programmation des finances publiques 2012-2017 a établi un plafond de dépenses fiscales de 71 Md – hors CICE. Elle a par ailleurs rendu obligatoire l'évaluation de nouvelles mesures fiscales, ainsi que celles des mesures arrivées à échéance. Par ailleurs, des plafonds ciblés d'avantages fiscaux ont été mis en place, comme celui de 10 000 euros en matière d'impôt sur le revenu. Des conférences budgétaires visent par ailleurs à définir la stratégie des ministères dépensiers en matière de dépenses fiscales, avec la direction du budget.

Si cette évolution est largement positive – 21 dépenses fiscales ont été supprimées par la loi de finances initiale pour 2014 – les exigences en matière d'évaluation pourraient être renforcées. Par ailleurs, la question de la simplification du CICE en allègement de charge avait été posée en novembre 2014, du fait de sa complexité. Enfin, la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances 2013 attire l'attention sur l'imprécision et la non-exhaustivité du tome II des voies et moyens qui ne définit pas toujours précisément la norme de référence applicable, et pourtant n'explique pas toujours les dépenses fiscales.

\*

Les efforts en matière d'encadrement des dépenses fiscales doivent donc être poursuivis et les évaluations généralisées, afin de déterminer la pertinences des mesures et de les adapter ou de les supprimer le cas échéant.

## 2) L'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

L'ONDAM est une norme de dépenses d'assurance maladie à caractère indicatif ou non contraignant, toutefois respectée depuis 2010. Néanmoins, il ne garantit pas à lui seul l'amélioration de la régulation de la dépense et s'avère particulièrement contraint pour 2015. On peut donc se demander si l'ONDAM est un outil de pilotage pertinent des dépenses de santé.

\*

L'ONDAM est une norme de dépenses. Il fixe ainsi un objectif d'évolution et un objectif de dépenses pour 6 sous objectifs, notamment, les soins de ville, les soins en établissements hospitaliers, les services médico-sociaux, ainsi que les établissements et services à destination des personnes âgées ou handicapées. Son caractère indicatif est lié au fait qu'il se réfère essentiellement à des dépenses de guichet, mais également à un pilotage insuffisant des dépenses de santé. Aussi a-t-il été systématiquement dépassé de 1997 à 2010, avec des taux d'évolution de près de 7% en 2002, ou de 4% en 2007 – soit un dépassement de 2,8 Md.

L'ONDAM est toutefois respecté depuis 2010 et annuellement sous-exécuté. L'anticipation d'une nouvelle sous-exécution en 2014 a pu donner lieu à un abaissement de l'objectif, jugé crédible par le comité d'alerte. Celui ci a été instauré en 2004 et est chargé d'alerter le gouvernement le Parlement en cas de risque de dépassements ; ils doivent alors prendre les mesures nécessaires. Malgré son caractère évaluatif, l'ONDAM s'est ainsi imposé comme une norme efficace des dépenses de santé, dans un contexte d'association croissant des administrations publiques à la maîtrise des dépenses publiques

\*

L'ONDAM présente toutefois des imperfections de construction, et ne rend pas nécessairement compte d'améliorations dans la régulation de la dépense. Ainsi, la Cour des comptes dans son rapport sur la sécurité sociale explique la sous exécution de l'ONDAM en 2013 par des biais de construction relatifs à l'effet de base cumulé d'une part, et la surestimation des tendanciels d'autre part. Cela pourrait signifier que l'ONDAM serait insuffisamment contraignant pour générer des économies supplémentaires.

La Cour recommande ainsi de déterminer une base de référence plus complète, après dénouement des provisions, ainsi que d'explicitier la méthode de construction de l'ONDAM, ainsi que celle d'évaluation des économie dans une annexe au projet de loi de finances. Ce renforcement de la contrainte par l'ONDAM doit toutefois être accompagné. D'une part, l'abaissement du niveau du seuil d'alerte permettrait de garantir son efficacité dans le cadre d'un resserrement de la contrainte. D'autre part, l'ONDAM pourrait différencier davantage les taux d'évolution des sous-objectifs ONDAM ville et ONDAM hospitalier. Le dernier avis du comité d'alerte en 2014 se montrait vigilant sur les évolutions des dépenses de ville, particulièrement contraintes en 2014. Or, dans la perspective de l'abaissement de l'ONDAM en 2015 de 1,75% à 0,5% - afin de respecter les engagements d'économies de 4 Md présentés le 10 juin à la Commission européenne – un resserrement supplémentaire de la contrainte de l'ONDAM pouvait générer un risque de dépassement important de l'ONDAM ville. Afin que l'ONDAM permette de réguler les

dépenses de santé, l'association des acteurs – impliquant l'assurance maladie et les professionnels de santé – doit être associée à la modification de la construction de l'ONDAM.

L'ONDAM constitue une norme de dépense respectée, mais sa capacité de maîtrise de régulation des dépenses peut être affirmée.