



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

Dans un contexte de redressement des finances publiques, l'Etat a demandé aux collectivités territoriales un effort de 10 milliards sur la période 2015-2017 (effort prévu par le Pacte de responsabilité). Cette demande ne fut pas sans susciter le mécontentement de nombre d'élus.

Il existe en effet une tension entre le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, consacré par l'article 72-2 de la Constitution, et la responsabilité de l'équilibre du solde toutes APU confiée à l'Etat. Alors que la France s'efforce de se conformer à ses engagements européens, cette tension pèse sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités.

Ainsi, si les relations financières entre l'Etat et les Collectivités territoriales font du premier un partenaire privilégié des secondes (I), cette relation est obérée par la tension entre autonomie financière des collectivités et équilibre des comptes publics (II).

I. Les relations financières entre l'Etat et les collectivités font du premier un partenaire privilégié des secondes.

A. L'Etat remplit des missions financières multiples pour le compte des collectivités.

Il est d'abord chargé de la perception des impôts des collectivités en vertu de son monopole régalien en la matière. Cette perception engendre des frais importants pour la DGFiP qui ne sont que partiellement refacturés aux collectivités (3 Md restent à charge de l'Etat).

L'Etat assure la gestion de la trésorerie des collectivités qui ont une obligation de dépôt auprès du Trésor public. Il assure également une avance par douzième du produit de l'impôt et des dotations.

L'Etat assure enfin la comptabilité des collectivités via le réseau des comptables de la DGFiP, les ordonnateurs étant seulement chargés d'une comptabilité budgétaire.

B. L'Etat assure le contrôle du budget des collectivités via les préfets.

Les collectivités sont libres de leurs dépenses mais dans le respect des contraintes légales et notamment des principes budgétaires d'équilibre strict de la section de fonctionnement, de sincérité (inscription notamment des dépenses obligatoires), d'annualité (vote du budget avant le 15 avril), d'unité, d'universalité (dans la limite des fonds fléchés) et de spécialité.

Le préfet est chargé du contrôle budgétaire et saisit le cas échéant pour avis la chambre régionale des comptes, à l'issue de quoi, il peut modifier d'office le budget local.

C. L'Etat est le premier contributeur au budget des collectivités

Il leur fournit 100 milliards sur les 220 milliards de budget annuel des collectivités.

Ces fonds prennent trois formes :

- dotations pour 50 Md : dont des dotations de fonctionnement, d'investissement et de compensation, les premières étant les plus importantes en volume (avec en particulier la DGF).
- compensations de dégrèvements et d'exonérations pour 13 Md.
- fiscalité transférée pour 35 Md, cette notion étant sujette à débat dans la mesure où elle suppose l'existence d'une fiscalité qui serait par nature "locale" et non fiscalité étatique, ce qui n'est pas le cas.

II. Consacrée par la constitution, l'autonomie financière des collectivités entre en tension avec l'exigence d'équilibre des comptes publics portée par l'Etat.

A. Les collectivités territoriales jouissent d'une autonomie financière encadrée par la jurisprudence.

La Constitution consacre en son article 72 le principe de libre-administration des collectivités. La réforme constitutionnelle de 2003 y a ajouté le principe d'autonomie financière et de compensation de toute création ou transfert de charge.

La loi organique de 2004 est venue préciser le principe d'autonomie financière en indiquant que les ressources propres des collectivités sont aussi bien les impôts sur lesquels elles exercent un pouvoir de taux que les parties d'assiette qui leur sont transférées. Elle a aussi fixé comme seuil du taux de ressources propres l'année 2003.

L'autonomie des collectivités n'est donc pas une autonomie fiscale.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel a par ailleurs encadré le principe de compensation en indiquant ne tenir compte que de son montant à la date t sans prise en compte du dynamisme de la dépense.

B. Pour répondre aux engagements européens de la France, l'Etat renforce sa tutelle sur les collectivités.

- Le pouvoir de taux des collectivités est de plus en plus rogné (transformation de la taxe professionnelle en contribution économique territoriale avec un taux de CVAE fixé par l'Etat ; projet d'exonération à 80% de la taxe d'habitation).

- Dans le cadre du pacte de responsabilité les collectivités se sont vues demander un effort de 11 Md (ramené à 10 en 2017). La Cour des comptes a souligné dans son rapport de 2016 l'efficacité de cette mesure pour le contrôle de la dépense locale.

- La LPPF 2014-2019 a introduit un objectif de dépense locale (ODEDEL) par catégorie de collectivité qui est fixé à 2% pour 2017. Celui-ci reste néanmoins indicatif en raison du principe de libre administration.

L'exigence d'équilibre des comptes publics impliquerait d'aller plus loin et des propositions ont été faites en ce sens :

- adoption de nouveaux sous-jacents pour l'ODEDEL
- adoption d'une loi de financement des collectivités locales
- contractualisation avec les plus grandes collectivités (qui réalisent 60% de la dépense pour les 150 plus grandes).

Pour l'heure, et au vu des récents efforts des collectivités, une approche négociée semble à privilégier plutôt que l'adoption de nouveaux outils juridiques qui posent du reste le problème de leur constitutionnalité.

C'est dans cette perspective que le gouvernement envisage de demander un nouvel effort des collectivités de 10 Md, sans baisse de dotations, contre un meilleur contrôle des normes qui leur sont imposées, ainsi que du poids des exigences européennes et nationales sur leur budget.

Question n° 2

En substituant missions et programmes aux anciens chapitres budgétaires, la Lolf (loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001) a remplacé une logique de moyen par une logique de performance.

Consacré par le décret du 7 novembre 2012 sur la gestion budgétaire et comptable ministérielle (décret GBCP), le responsable de programme (R Prog) joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre de cette nouvelle approche (I). Dans un contexte de finances publiques contraintes, son action est néanmoins entravée et doit être consolidée (II.).

I. Issus de la Lolf et du décret GBCP, les R Prog sont des acteurs clés de la nouvelle exigence de performance de la dépense publique.

A. Les R PROG sont issus de la Lolf et du décret GBCP.

La Lolf a modifié l'architecture du budget de l'Etat en substituant aux anciens 850 chapitres une trentaine de missions (quelques 50 si l'on compte les comptes spéciaux) et environ 150 programmes à l'heure actuelle.

Cette évolution s'est accompagnée d'une nouvelle baisse de la répartition des crédits consacrée dans les textes par le décret GBCP qui distingue les programmes, les budgets opérationnels et les unités opérationnelles à la tête desquels il place les RPROG, RBUP et RUO.

De manière générale LES R PROG sont des directeurs d'administration centrale, échelon pertinent pour la conduite d'un programme par nature ministériel.

B. Les RPROG sont des acteurs clés de la performance de la dépense publique.

Ils sont investis d'une double responsabilité :

- la répartition des crédits entre les BOP et leur pilotage en cours d'année selon les règles de la fongibilité asymétrique.
- la définition des actions, objectifs et indicateurs des programmes en partenariat avec le Ministère des Comptes publics, et celle des besoins liés à ces programmes selon la logique de justification au premier euro. C'est au RPROG que revient en particulier la préparation des projets annuels de performance (PAP ou bleu budgétaire) et des rapports annuels de performance (RAP annexés à la loi de règlement).

Dans le cadre de leur mission, les RPROG sont des interlocuteurs privilégiés :

- du Ministère des Comptes publics avec lequel se tiennent les conférences de performance préparatoires à la production des PAP.
- du Parlement, et en particulier de la commission des finances dont les pouvoirs ont été accrus par la Lolf et qui peut auditionner toute personne utile pour répondre à ses interrogations sur le budget en préparation, en exécution et dans le cadre de la loi de règlement.

Enfin les RPROG joue un rôle essentiel dans les conférences de gestion :

- sur le plan horizontal : dans les conférences de gestion avec le directeur financier et celui des ressources humaines du ministère pour définir les besoins du programme.
- sur le plan vertical avec les RBOP dont il doit théoriquement relayer les besoins au niveau central.

S'il n'est pas ordonnateur de fait, le RPROG l'est enfin obligatoirement par délégation (art 73 du GBCP).

II. Dans un contexte de finances publiques contraintes, l'action des RPROG est néanmoins entravée et ses marges de manœuvre doivent être restaurées.

A. Les difficultés budgétaires et une défiance persistante de la direction du budget limite l'action des RPROG.

Depuis la crise de 2008, survenue après l'entrée en vigueur de la Lolf, la France a un solde budgétaire en deça des 3% fixés par le traité de Maastricht puis par le Pacte de Stabilité et de Croissance de 1997. Le redressement des comptes publics constitue une priorité qui entraîne un contrôle étroit de la dépense par la Direction du budget malgré

le principe d'un contrôle de soutenabilité et d'une hausse des marges de manœuvre des gestionnaires promu par la Lolf.

Ce contrôle est d'autant plus fort qu'une méfiance réciproque subsiste entre la direction du budget et les ministères "dépendants" comme l'a relevé la Cour des comptes en 2011.

Dans ce contexte, les RPROG voient leur autonomie en matière de pilotage entravée, en particulier via le contrôle des Responsables financiers ministériels (RFIM) qui jouent le rôle d'intermédiaire entre eux et le CBCM (contrôleur budgétaire et comptable ministériel).

L'action des RPROG dans la définition des besoins de leur programme est par ailleurs entravée par la déconnexion existante entre conférences budgétaires et conférences de performance dans la préparation du budget.

Le montant alloué au programme constitue ainsi souvent une donnée que le RPROG se voit plus ou moins imposer et qu'il relaie au niveau des BOP.

Enfin une tension existe entre justification au premier euro et mise en réserve budgétaire (de 0,5% pour le titre 2 et 8% pour les autres titres depuis la LFI 2017), gel de crédits et conférences de fin de gestion.

B. La possibilité de restaurer les marges des RPROG doit être analysée.

Une première possibilité serait la création de responsables de mission placés auprès du Premier ministre ce qui permettrait une meilleure gestion de la dépense des différents programmes d'une même mission.

Afin de restaurer des marges de manœuvre budgétaire, il convient par ailleurs de mettre fin à une politique de rabout au profit d'une révision des politiques publiques qui permettrait une redéfinition des programmes.

Une véritable politique de déconcentration du pilotage des crédits doit enfin être menée afin de répondre aux ambitions initiales de la Lolf.

Question n° 3 :

La récente diminution du plafond du quotient familial a provoqué un certain émoi dans une partie des familles.

Elle est venue rappeler les tensions inhérentes à la politique familiale entre redistributivité horizontale et verticale. Cette tension aujourd'hui accrue par la mutation des familles (monoparentales, recomposées, sans enfants...) n'épargne pas l'impôt puisque la dépense fiscale constitue un volet important de la politique familiale.

En effet, l'impôt sur le revenu est le support d'une dépense fiscale en faveur des familles (I). L'évolution de cette dernière doit logiquement accompagner celle des familles et de la politique qui leur est consacrée (II).

I. L'impôt sur le revenu est le support d'une dépense fiscale en faveur des familles.

A. La France fait partie des rares pays où l'impôt sur le revenu n'est pas individualisé.

Si la CSG est individuelle, l'impôt sur le revenu proprement dit est établi au niveau du foyer fiscal.

Ce principe fait l'objet d'une attention particulière du Conseil constitutionnel qui a ainsi censuré la taxe sur les très hauts revenus introduite en 2012 au nom de l'égalité entre les foyers.

B. L'impôt sur le revenu sert ainsi de support à une dépense fiscale en faveur des familles.

Cette dépense prend la forme du quotient conjugal et du quotient familial qui ne sont pas à proprement parler des dépenses fiscales (pas d'inscription dans le tome II des voies et moyens) mais qui en font néanmoins office.

Le quotient conjugal tient ainsi en l'attribution d'une part par conjoint et le quotient familial d'une demi-part pour les deux premiers enfants et d'une part pour chaque enfant supplémentaire.

Le nombre de parts sert à diviser le revenu brut auquel est alors appliqué le barème de l'IR avant remultiplication par le nombre de parts.

L'avantage fiscal apporté par le quotient familial est néanmoins plafonné à 1500 euro par demi-part depuis la dernière mandature.

Cet avantage, comme le quotient conjugal consiste par ailleurs en une réduction et non en un crédit d'impôt.

C. Un avantage familial se retrouve aussi au niveau des successions.

En effet, les droits de succession sont essentiellement déterminés en fonction du degré de parenté, leur taux étant pour le reste essentiellement proportionnel.

Il n'y a en revanche pas de quotient conjugal pour l'ISF, le capital étant évalué par foyer sans système de part (pour une imposition au-delà de 800 000 € de capital au sens de l'ISF).

II. L'évolution de la dépense fiscale en faveur des familles doit accompagner leur mutation.

A. Les récentes réformes ont pris en compte un besoin accru de solidarité verticale.

Traditionnellement, la politique familiale française est nataliste, soit caractérisée par une logique de redistribution horizontale. En témoigne l'universalité des allocations familiales et, initialement, leur non dégressivité ; comme la forme d'une réduction d'impôt pour le quotient familial qui bénéficie de facto aux ménages les plus aisés, puisque moins de 50% des foyers s'acquittent de l'IR.

Cette logique nataliste se retrouve dans les chiffres puisqu'un couple avec 3 enfants a un impact des impôts directs de -0,7 contre -6,2 pour un couple sans enfant en 2015 (chiffres Insee). Il bénéficie en outre d'un impact supplémentaire de 16,7 via les prestations familiales.

Devant cette situation, la précédente mandature a fait le choix de renforcer la solidarité verticale en abaissant le plafond du quotient familial à 1500 € par demi-part et en établissant la dégressivité des allocations familiales.

B. Face aux mutations de la famille, se pose la question d'aller plus loin.

La famille évolue actuellement en France comme dans les autres pays développés :

- le nombre de personnes seules augmente (15,5% en 2013 contre 10,4% en 1990)
- le nombre de couples sans enfants augmente (22,9% contre 18,1%)
- inversement, le nombre de personnes en couple avec enfants baisse (44,6% contre 55,4%).

Ces évolutions pose la question de la pertinence d'une dépense fiscale importante en faveur des familles, et surtout de celles de trois enfants et plus.

Dans le même temps, l'essor des familles en situation de pauvreté, en particulier les familles monoparentales, pose la question d'une redistributivité verticale accrue.

Ces possibles évolutions doivent néanmoins se faire dans le consensus afin d'éviter une rupture du consentement à l'impôt, nombre de familles restant favorables à une logique horizontale.

Ainsi plusieurs pistes peuvent être étudiées :

- une réforme du quotient conjugal en tenant compte du fait que la seconde personne du couple ne représente par 1 unité de consommation supplémentaire mais 0,5 (plafonnement possible de l'avantage ou réduction de la part du conjoint à 0,5).
- une réforme du quotient familial avec la possibilité de faire passer la part donnée par enfant au-delà du deuxième à 0,5 ou la possibilité de le transformer en un crédit d'impôt qui bénéficierait aux plus modestes (en prenant en compte le nécessaire surcoût qui pourrait être pallié par une baisse du plafond).

Au vu des récentes réformes, de telles mesures mériteraient néanmoins des consultations préalables, notamment de l'UNAF, avant d'être adoptées.