



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 : 18/20

Question n° 1 : les ressources du budget de l'Union européenne (UE)

Les ressources de l'Union européenne permettent d'alimenter le budget de celle-ci, voté annuellement, et respectant le cadre financier pluriannuel dont l'actuel recouvre la période 2014-2020. Pour la première fois, celui-ci a été revu à la baisse, alors que le champ des compétences de l'UE ne s'est pas réduit, et que celle-ci fait face à de nouveaux défis sécuritaires, et de crise de légitimité démocratique.

Les ressources de l'Union actuelles semblent peu propices à être augmentées, et la question de la création de nouvelles ressources propres est ouverte.

En effet, les ressources du budget de l'UE, depuis leur création, n'ont cessé d'évoluer vers une contribution croissante des Etats-membres (I). Mais si la création de nouvelles ressources propres reste le corollaire indispensable à la pérennisation et à l'élargissement des missions dévolues à l'UE, les réflexions engagées en ce sens n'ont pas abouti à une décision concrète (II).

I Les ressources du budget de l'UE n'ont cessé d'évoluer vers une contribution croissante des Etats-membres, et une lisibilité limitée du fait de la multiplications d'aménagements et d'exemptions.

Les ressources du budget de l'UE n'ont cessé d'évoluer vers une contribution croissante des Etats.

Il est prévu dès la signature du traité de Rome en 1957 que le budget de l'Union européenne serait financé exclusivement par des ressources propres (art. 311 TFUE).

A l'origine, ces ressources étaient constituées des droits de douane perçus par les Etats-membres et reversés directement au budget de l'UE dans le cadre de l'Union douanière, et de "cotisations sucre".

Rapidement, ces ressources deviennent insuffisantes et il est décidé d'ajouter à ces ressources propres dites "traditionnelles" (RPT), une nouvelle ressource basée sur la TVA perçue par les Etats membres. C'est l'objet de la première décision "ressources propres" intervenue en 1970.

En 1987 une nouvelle décision ressources propres intervient et crée la ressource RNB, assise sur le revenu national brut des Etats membres, car l'ensemble des ressources précédentes était également devenu insuffisant.

Aujourd'hui la ressource RNB représente plus de 73% des ressources de l'UE contre seulement 12% pour les RPT et 13% pour la TVA. Cette logique contributive s'éloigne de l'esprit initial de l'article 311 TFUE et a suscité des tensions entre Etats-membres.

Une lisibilité dégradée de la structure des ressources liées à de multiples exemptions et exonérations.

Dès 1984, de premières tensions sont apparues par la volonté du Royaume-Uni de diminuer sa contribution, dans une logique de juste-retour. En effet, à cette période l'essentiel du budget de l'UE finançait la politique agricole commune (PAC) dont le Royaume-Uni ne bénéficiait que de manière marginale du fait de la structure de son économie, et se retrouvait dans une situation de contribution nette importante.

Un rabais a donc été concédé au Royaume-Uni sur sa contribution RNB, ce qui a eu pour conséquence de pousser d'autres Etats-membres à demander un rabais sur le financement du rabais britannique : on parle alors de rabais sur rabais, généralement établi à un tiers de la somme considérée. La France n'a pour sa part jamais bénéficié de cette mesure.

D'autres Etats, de par la structure de leur économie, ont négocié des aménagements sur leur contribution de TVA, comme l'Allemagne ou certains pays scandinaves.

Cet enchevêtrement d'aménagements rend donc peu lisible pour le citoyen la structure et la répartition des ressources du budget de l'Union européenne.

Il La création de nouvelles ressources propres est une nécessité pour perpétuer et renforcer l'action de l'UE, mais si une réflexion a été engagée dans ce sens, elles n'ont pas abouti à une décision.

Des aménagements des ressources existantes sont possibles, mais ne suffiront pas à doter l'UE de moyens renforcés et pérennes.

En premier lieu, il faut noter qu'un réaménagement des ressources existantes est possible et semble justifié. En effet, il serait possible de revoir les exemptions évoquées supra afin de dégager de nouvelles ressources et de rendre plus lisibles leur structure.

La logique de rabais devrait être supprimée, d'autant plus que la sortie du Royaume-Uni de l'UE le rend caduc de fait, même si il l'était déjà devenu indépendamment de ce fait.

Il serait par ailleurs souhaitable de remettre à plat la structure des réductions de cotisation TVA pour les mettre en cohérence avec cette suppression de rabais sur rabais.

Par ailleurs l'UE fait aujourd'hui face à de nouveaux défis (sécurité, immigration clandestine, légitimité des institutions), qui lui imposent de dégager des marges de manœuvre suffisantes pour son action.

Or, pour la première fois depuis sa création, l'UE a voté un cadre financier pluriannuel (CFP) à la baisse par rapport au précédent, dans un contexte marqué par la fragilité des finances publiques de nombreux Etats-membres liées aux conséquences de la crise financière et des dettes souveraines.

Pour dégager de nouvelles ressources, une réflexion a été engagée, et confiée à l'eurodéputé Alain Lamassoure qui a rendu en 2015 ses conclusions.

Le Parlement européen, qui n'a pas de pouvoir de décision sur les ressources du budget, mais qui a le dernier mot sur l'adoption de celui-ci, est en effet régulièrement amené à se prononcer sur le manque de moyens attribué à l'Union.

La mission menée par A. Lamassoure proposa donc la création de nouvelles ressources propres :

- une ressource de TVA qui serait perçue directement par l'Europe sur certaines importations or UE.
- une taxe sur les transactions financières, qui aujourd'hui fait l'objet d'une coopération renforcée et ne fait pas partie des ressources propres de l'UE.
- le recours à la fiscalité environnementale, qui aurait le mérite d'aller dans le sens des accords de Paris et qui porterait un double objectif, budgétaire et incitatif selon une logique pigouvienne.

Pour autant ces pistes de réflexion n'ont pas abouti dans un contexte économique difficile, sur un sujet nécessitant l'unanimité au Conseil de l'Union européenne.

Il sera pourtant nécessaire de trouver rapidement une issue à cette nécessité de dégager de nouveaux moyens pour renforcer la légitimité et l'efficacité de l'UE.

Question 2.

Quel est l'impact du vieillissement de la population française sur les finances publiques ?

Le vieillissement de la population est moins important en France que dans la plupart des pays européens mais reste cependant un enjeu de taille à plusieurs titres pour les finances publiques françaises, faisant mécaniquement diminuer la part de la population active créatrice de valeur ajoutée dans la population totale.

1. Le vieillissement de la population présente un enjeu global de soutenabilité des finances publiques.

En premier lieu, le vieillissement de la population pose la question de la soutenabilité des régimes de retraite de la fonction publique et du secteur privé.

Dans la fonction publique, ce régime est géré par le compte d'affectation spécial (CAS) "Pensions" qui permet, par l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), de déroger à la règle de non-affectation des recettes pour affecter à une dépense des recettes en rapport direct avec cette dernière (ici, les cotisations de l'Etat employeur).

Pour autant, dans ce cas particulier, ces recettes sont largement compensées par des transferts de l'Etat qui sont limités pour les autres CAS à 10% du total. Ceci révèle l'insuffisance des ressources affectées au régime de retraites des fonctionnaires.

Dans le secteur privé, le conseil d'orientation des retraites (COR), après avoir émis un rapport optimiste en 2015 quand au retour à l'équilibre, se veut beaucoup plus alarmiste en 2017, et plaide pour de nouvelles réformes afin de rendre ce régime soutenable.

Enfin, de manière plus globale, la soutenabilité des finances publiques évaluée par l'Union européenne et son indicateur S2, prend spécifiquement en compte le vieillissement de la population.

2. L'allongement de l'espérance de vie joue également sur les dépenses médicales et médico-sociales.

En premier lieu, il faut noter que si l'espérance de vie est élevée en France, l'espérance de vie en bonne santé recule depuis plusieurs années.

Ce double constat entraîne nécessairement des conséquences sur la progression des dépenses de santé, et ce à double titre :

- les dépenses liées aux soins médicaux prodigués aux personnes âgées, plus susceptibles d'en avoir besoin, mais également l'augmentation du coût de ces soins, du fait du progrès technique, ont une incidence forte sur les comptes de l'assurance maladie

- les dépenses liées à la dépendance des personnes âgées, et notamment de l'APA, ainsi que des nouveaux dispositifs (en majorité des dépenses fiscales) destinés à soutenir les aidants familiaux pèsent sur les dépenses de l'Etat et des collectivités

Un débat est également ouvert sur le financement d'un "5^e risque", celui de la dépendance, qui sera probablement de plus en plus d'actualité dans les prochaines années.

3. Ces dépenses croissantes pour les finances publiques doivent être réellement anticipées afin de garantir leur soutenabilité.

Les dépenses publiques liées au vieillissement de la population sont de deux ordres : les dépenses de solidarité et les dépenses liées à une contribution.

En ce qui concerne les dépenses contributives, elles sont composées du financement des retraites d'une part et des soins d'autre part.

Le départ à la retraite de la génération des "baby-boomers" avait été anticipé avec la création en 1999 du fonds de réserve des retraites (FRR) mais celui-ci s'est vu à plusieurs reprises dévoyé de son objectif initial et n'est plus un instrument suffisant. La soutenabilité des régimes de retraites du secteur privé ne semble pas totalement assurée et il est nécessaire d'y remédier.

Si le Projet de loi de finances 2017 prévoit un quasi retour à l'équilibre de l'assurance maladie en 2017, il faut rappeler que celle-ci, comme la plupart des administrations de sécurité sociale, bénéficie de larges transferts de l'Etat et d'une fiscalisation croissante de leurs ressources. La CSG finance aujourd'hui les ASSO à hauteur de 98 Md€ par exemple.

Cette fiscalisation croissante se justifie par le développement de prestations universelles de solidarité, qui sont probablement amenées à évoluer très dynamiquement dans les prochaines décennies. Il est donc nécessaire de prévoir un redéploiement de ressources fiscales vers ces dernières, afin de ne pas alourdir la pression socio-fiscale globale déjà élevée en France (44,3% PIB en 2016)

Question 3 : La charge de la dette dans le budget de l'Etat.

La charge de la dette de l'Etat est importante en France, et représente le deuxième poste budgétaire après celui de l'éducation, pour un montant de 41 Md€ en 2016. La dette de l'Etat, qui représente à elle-seule plus de 80% de la dette publique, atteint en 2016 plus de 1700 Md€ pour une dette publique totale de 2147 Md€, soit 96% du PIB.

Pour autant, il apparaît qu'en dépit d'un stock de dette croissant, la charge de la dette reste stable (1), car elle est gérée de façon optimale par l'agence France Trésors (2), mais n'est pas à l'abri d'un choc de taux (3).

1. En dépit d'un stock de dette croissant, la charge de celle-ci reste stable voir diminue.

Il faut tout d'abord rappeler que la dette de l'Etat est liée au financement de celle-ci, qui s'effectue sur les marchés depuis 1970, les procédés antérieurs de financement direct auprès de la banque de France étant jugés insuffisants et inflationnistes.

Ils sont de plus aujourd'hui prohibés par l'article 123 du TFUE.

Aujourd'hui il apparaît que la dette de l'Etat est largement banalisée et négociable, et détenue majoritairement par des investisseurs étrangers, ce qui témoigne de son attractivité.

Il apparaît que depuis plusieurs années, en dépit d'une augmentation annuelle du stock de dette importante, la charge annuelle des intérêts de la dette diminue, évoluant de 44,6 Md€ en 2013 à 41,7 Md€ prévus en 2017.

Ce fait s'explique par plusieurs facteurs. La plupart des établissements financiers ont besoin de détenir des actifs considérés comme sûrs au regard des règles macroprudentielles internationales et européennes. De plus la dette française est gérée de façon efficace par une agence de l'Etat.

2. L'agence France Trésor gère de façon efficace la dette de l'Etat.

L'agence France Trésor créée en 2001, est une structure de gestion de la dette de l'Etat. Elle est constituée de 39 équivalents temps plein (ETP) dont la moitié viennent du secteur privé de la finance.

Elle s'appuie sur des spécialistes en valeur du trésor (SVT) qui sont des établissements financiers du marché primaire de la dette, et qui permettent de façon efficace d'assurer la liquidité des titres souverains.

La durée moyenne d'émission de titres est aujourd'hui de 7 ans, à un taux de 0,273 en 2017, et qui était même négatif en 2016.

L'Agence France Trésor (AFT) émet deux types de produits : les Obligations à terme (OAT) d'une maturité de 2 à 50 ans, et les bons du trésor à taux fixes, qui permettent une gestion infra-annuelle.

Cette gestion efficace bénéficie de surcroît d'une conjoncture favorable, liée à l'attractivité des titres souverains, à l'injection de liquidités massives par la BCE et au programme de "Quantitative easing", ainsi qu'à des taux directeurs extrêmement bas.

3. Ce contexte favorable ne doit pas favoriser un relâchement sur l'effort de réduction de la dette.

Il est risqué de considérer cette charge annuelle comme maîtrisée, puisque malgré la bonne gestion de l'AFT, celle-ci est à la merci d'un retournement des taux ou d'un changement de politique monétaire de la BCE.

Si un tel changement est peu probable à court terme en raison des anticipations d'inflation qui restent faibles et l'objectif de stabilité des prix attribué à la BCE (art. 127 TFUE), un choc asymétrique imprévu ou un facteur exogène à l'économie européenne, comme un changement de politique monétaire des Etats-Unis, pourrait avoir un impact sur les taux.

De plus, si les taux * ont atteint un point bas en 2016, ils ont commencé une légère remontée au deuxième trimestre 2017, pour les maturités dépassant 3 ans.

Il est donc nécessaire de rester vigilant et de poursuivre un effort de réduction du stock de dette important, car la gestion d'importantes échéances à court terme par l'AFT pourrait avoir des conséquences importantes en cas de remontée rapide des taux à court terme.

* d'émission de la dette française à moyen et long terme.