



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

Copie ayant obtenu la note de 12/20

Question 1 : Les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales

Le Président de la République avait annoncé lors de la campagne présidentielle la sortie progressive de 80% des redevables de la taxe d'habitation (TH) de l'assujettissement à cet impôt. Cette mesure a depuis été confirmée et sera mise en œuvre en trois phases entre 2018 et 2020.

Selon toute vraisemblance, ces exonérations seront compensées par l'Etat afin de ne pas avoir un impact négatif sur les ressources des collectivités territoriales (CT) et viendront s'ajouter aux 15 Md€ de compensations au titre des exonérations et dégrèvements d'impôts locaux que l'Etat verse chaque année aux CT.

Au total, l'ensemble des transferts financiers de l'Etat aux CT se monte à près de 100 Md€/an, ce qui constitue une part importante de leurs ressources. Au-delà de sa participation à leur financement, l'Etat recouvre également les impôts locaux pour le compte des CT et encadre leurs compétences et leur autonomie financière (article 72-2 Constitution).

La nature et l'importance des relations financières de l'Etat avec les CT sont-elles compatibles avec les principes de libre-administration (article 72 Constitution) et d'autonomie financière (article 72-2 Constitution) ?

L'Etat recouvre les impôts locaux, encadre les compétences des CT ainsi que leur compensation et occupe une part de plus en plus importante dans leur financement.

La part importante des dotations de l'Etat au sein des ressources propres (I) des CT entraîne une déconnexion entre leurs recettes et leurs dépenses, appelant à une réforme structurelle (II).

1. L'Etat, en plus de sa mission de recouvrement des impôts locaux et d'encadrement ainsi que de compensation des compétences des CT, occupe une place cruciale dans leur financement

1.1. L'Etat assure la gestion financière et comptable des CT mais participe de plus en plus à leur financement

L'Etat tient le compte de gestion des collectivités, recouvre pour leur compte les impôts locaux et paie leurs dépenses.

Il encadre également leurs compétences en actant des compétences qu'il souhaite leur transférer et en compensant ces transferts par des dotations et de la fiscalité transférée (33 Md€). L'adéquation entre les compétences transférées et les transferts financiers est appréciée par le Comité consultatif d'évaluation des charges (instance appartenant au Comité des finances locales)

Les taux des impôts locaux et donc l'autonomie financière des CT, consacrée à l'article 72-2 Constitution sont également encadrés par la loi, qui décide du niveau, des taux et des modalités de recouvrement des impositions de toutes natures (article 34 de la Constitution).

Mais, au-delà de ces missions traditionnelles, la part de l'Etat dans le financement des collectivités a connu une progression rapide, tant sous l'effet de la décentralisation que du fait d'une substitution progressive de ressources fiscales propres des CT par des ressources dotatives.

Aujourd'hui, les transferts financiers de l'Etat vers les CT représentent 100 Md€/an

- 48 Md€ au titre du prélèvement sur recettes CT (PSR-CT)
- 15 Md€ au titre des compensations d'exonérations et de dégrèvements
- 33 Md€ au titre des compétences transférées qui ont rendu nécessaire un abondement par de la fiscalité transférée.

Le PSR-CT traduit la contribution de l'Etat au fonctionnement des CT (Dotation globale de fonctionnement). Les compensations d'exonérations et de dégrèvements d'impôts locaux portent par exemple sur les exonérations de cotisation sur la valeur ajoutée économique (CVAE) pour les territoires en ZFU-TE (Zones franches urbaines - Territoires entrepreneurs) ou sur les exonérations de TH sur les faibles revenus : ces exonérations et ces dégrèvements reflètent un choix de l'Etat et non des CT. La fiscalité transférée vise à compenser les compétences transférées (cf supra)

1.2. Une volonté de l'Etat de faire participer les finances locales à l'atteinte des objectifs européens de la France et de reprendre la main sur les finances locales

Le jaune « Relations avec les CT » permet de retracer l'ensemble des relations avec les CT de l'Etat là où la mission « Relation avec les CT » n'en mentionne qu'une partie.

Le Plan d'économies de 50 Md€ portant sur le triennal 2015-2017 a sollicité un effort des CT par rapport à un tendancier de dépenses à hauteur de 11 Md€, chiffre qui a été ramené à 10 Md€ en LFi 2017 et qui s'est traduit par une baisse de leur DGF et donc des concours financiers de l'Etat aux CT à due proportion.

La part des compensations au titre des exonérations et dégrèvements tend à s'accroître et les annonces récentes sur le TH le confirment.

Les 100 Md€ de transferts financiers de l'Etat représentent une somme importante en regard des autres ressources des CT : TH (20,8 Md€), taxes foncières (31,8 Md€) ; contribution économique territoriale (CET) 23 Md€ ; droits de mutation à titre gratuit (11 Md€), ce qui amène à se questionner sur l'effectivité de leur autonomie financière.

2. Une reprise en main des finances locales par l'Etat entraînant une déconnexion entre leurs ressources et leurs dépenses, qui appelle un renforcement de l'autonomie des CT mais leur imbrication au sein d'une gouvernance plus rigide

2.1. Une perte d'autonomie financière et fiscale des CT entraînant une déconnexion entre leurs recettes et leurs dépenses

Les dotations de l'Etat sont considérées par le Conseil constitutionnel comme des ressources propres des CT, ce qui les fait donc entrer dans le calcul du ratio d'autonomie financière et permet donc de l'atteindre plus facilement alors même que les CT n'ont pas la main sur ces ressources.

Les nombreuses exonérations et dégrèvements accordés par l'Etat sur des impôts locaux mitent leur assiette et contribuent aussi au basculement des ressources maîtrisées par les CT à des ressources sur lesquelles elles n'ont pas de pouvoir de décision.

Les réductions de DGF (part forfaitaire) actées par l'Etat au titre de la participation des CT au Plan d'économies renforce également la main de l'Etat sur les finances locales.

Ceci induit une déconnexion des ressources et des charges des CT du fait de leur moindre emprise sur leurs ressources et de la moindre prévisibilité de ces ressources.

2.2. Il convient de renforcer l'autonomie financière et fiscale des CT mais de les placer au sein d'un cadre de gouvernance plus contraignant

Une rénovation des bases fiscales permettrait de redonner du sens à une fiscalité locale injuste, complexe et obsolète mais les précédentes tentatives ont toujours échoué, tant en matière de révision des valeurs locatives des locaux professionnels que des locaux d'habitation. La création d'un nouvel impôt pour se substituer à la TH à défaut de pouvoir la réformer est envisagée par le gouvernement et permettrait de renforcer l'autonomie financière des CT.

Pour accroître l'autonomie financière des CT, il pourrait être acté de sortir la fiscalité transférée des ressources propres des CT afin qu'elle ne soit pas utilisée pour majorer le ratio d'autonomie financière.

L'avis de la Commission consultative d'évaluation des charges pourrait devenir contraignant afin de limiter les phénomènes de déconnexion ressources-dépenses et une réévaluation des transferts de ressources pourrait être réalisée régulièrement pour s'assurer de leur bonne adéquation.

En compensation de cette autonomie accrue, une gouvernance plus étroite des finances locales pourrait être mise en place :

- Loi de programmation des finances locales fixant des objectifs de réduction des dépenses publiques qui, s'ils ne sont pas atteints, entraînent une diminution de la DGF, sur le modèle du Pacte de stabilité intérieur italien.
- objectif d'évolution des dépenses locales (ODEDEL) contraignant et ventilé par niveau des CT comme c'est le cas mais aussi par nature de dépenses.

Question 3 : L'impôt et la famille

La fiscalité française accorde une place importante à la famille car elle s'attache à compenser les coûts supplémentaires résultant de la vie en couple ou en famille.

Ceci passe par de nombreux mécanismes portant sur l'impôt afin de permettre sa modulation en fonction des charges de famille mais aussi par l'utilisation faite de la fiscalité pour financer des prestations familiales. L'objectif poursuivi est un objectif de redistribution horizontale mais aussi verticale.

Ces mécanismes sont-ils pertinents et parviennent-ils à atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés ?

A la différence de nombreux autres pays européens, la fiscalité française offre de nombreux avantages aux familles dans un souci de redistribution (I)

Ces avantages octroyés dans le cadre de la politique fiscale et de la politique familiale peuvent induire de la régressivité et des ruptures d'égalité, ce qui impose de les réformer (II)

1. La fiscalité française est l'une des rares en Europe à se concevoir comme un outil au service de la compensation des surcoûts familiaux

L'impôt sur le revenu (IR) mais aussi des impôts locaux comme la TH, disposent de mécanismes visant à avantager les familles :

- pour l'IR : le quotient familial (0,5 part fiscale / enfant et 1 part à partir du 3^{ème} enfant) et le quotient conjugal (1 part fiscale / membre du ménage) permettent de minorer le montant d'impôt dû par les couples et les familles en comparaison du montant payé, à revenu égal, par des personnes célibataires. Des dépenses fiscales sous la forme d'un crédit d'impôt pour la garde d'enfants existent aussi.

- pour la TH : il existe un abattement obligatoire pour charge de famille

La France utilise aussi l'impôt pour financer des prestations familiales :

- universelles : allocations familiales (désormais plafonnées)

- sous condition de ressource : allocation de rentrée scolaire.

Les effets redistributifs des mécanismes d'ajustement de l'impôt aux charges de famille et des prestations se manifestent pour les familles nombreuses et les familles monoparentales : les couples sans enfants, avec un ou deux enfants ont en effet un revenu disponible après transferts et prélèvements sociaux inférieur à leur revenu antérieur. Le cheminement est inverse pour les couples avec plus de 3 enfants et les familles monoparentales, qui gagnent respectivement 2500€ et 2000€ du fait des transferts et des aménagements d'impôt.

2. Cependant, ces dispositifs ont des tendances régressives et peuvent entraîner une rupture d'égalité devant les charges publiques, ce qui invite à les réformer

Les ménages les plus aisés continuent d'en bénéficier davantage en dépit du plafonnement du quotient familial et de la modulation des allocations familiales en fonction des revenus, montrant les effets régressifs de ces outils.

Au-delà de leur régressivité, ces outils entraînent une rupture d'égalité devant les charges publiques, contraire à l'article 13 DDHC car :

- certains ménages, pourtant de plus en plus nombreux en sont en partie écartés : les couples avec 1 enfant ne sont pas éligibles aux allocations familiales

- le quotient conjugal avantage davantage les foyers où les revenus des deux personnes sont très éloignés : deux couples au même revenu d'ensemble mais à la distribution différente dans le couple n'en tireront pas le même avantage.

Enfin, ces mécanismes sont mal calibrés : un enfant représente moins d'une demi-part fiscale et une personne dans un couple pèse moins en termes de surcoût qu'une part fiscale.

Aussi, il convient de renforcer la progressivité de ces dispositifs et de les rendre plus justes d'un point de vue fiscal :

- au titre du renforcement de la progressivité

- * plafonner plus encore l'avantage maximum pouvant être obtenu du QF voire le supprimer et le remplacer par un crédit d'impôt pour moins de distorsions et d'effets régressifs.

- * moduler davantage les allocations familiales en fonction du revenu voire les supprimer au-delà d'un certain revenu, ce qui porte atteinte à leur caractère universel mais qui aurait l'avantage de rendre plus juste le système.

- au titre de la justice et de l'équité fiscale

- * réfléchir à une suppression du quotient conjugal pour individualiser l'IR sur le modèle anglais
- * supprimer la majoration des allocations familiales dès le 3^{ème} enfant et ouvrir le bénéfice des allocations aux couples ayant 1 seul enfant (grâce aux crédits rendus disponibles par la suppression de cet avantage)

Question 2 : les responsables de programme

La LOLF, en faisant évoluer la maquette budgétaire, a rendu nécessaire un ajustement parallèle de la chaîne de la dépense pour s'y adapter.

La structuration du budget de l'Etat en missions et en programmes ont rendu nécessaire la création des responsables de programme (RPROG). Quant au besoin d'une approche territorialisée de la performance publique, il a présidé à l'avènement, sans le RPROG, de responsables de budget opérationnel de programme (RBOP) et, sans les RBOP, de responsables d'unités opérationnelles (RUO).

Maillon essentiel d'une gestion budgétaire orientée vers la performance, le RPROG bénéficie-t-il d'un positionnement adéquat et de moyens suffisants ?

Créée par la LOLF, la fonction de RPROG permet une programmation et une exécution budgétaire plus concertée et plus performante (I)

Son autonomie de gestion, largement théorique et son rôle dans la performance de la dépense publique, insuffisant, appelle à un renforcement des prérogatives des RPROG (II)

1. La fonction des RPROG a été créée par la LOLF et permet d'améliorer la qualité de la programmation et de l'exécution budgétaire tout en renforçant sa performance

1.1. Le RPROG a la charge de la préparation, de l'exécution et du suivi de son programme, y compris au niveau territorial

Créé par la LOLF pour s'adapter à la nouvelle maquette budgétaire, le RPROG voit ses missions définies dans le décret du 7 novembre 2012 concernant la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).

- le ministre gérant sa mission lui met à disposition les crédits de son programme
- le RPROG établit, sur la base de ces crédits, son PAP (Projet Annuel de Performance) qui retrace l'ensemble des dépenses prévues, justifiées dès le 1^{er} euro (JPE) dans un souci de transparence. Il justifie également son plafond d'emploi.
- il va ensuite décliner les objectifs assignés par le PAP à son programme au niveau sectoriel ou / et territorial au travers de BOP auxquels un RBOP est rattaché. Chaque BOP sera ensuite divisé en UO gérées par un RUO
- il retrace l'exécution budgétaire de son programme dans un RAP (Rapport annuel de performance) joint en loi de règlement et met à disposition des RBOP les crédits.

1.2. Le rôle du RPROG est aussi de veiller à la performance et à la bonne allocation des ressources ainsi qu'à la bonne information du Parlement

Ceci passe par un dialogue de gestion vertical entre RPROG et RBOP et entre RBOP et RUO.

Le RPROG centralise l'ensemble des remontées des RBOP et se sert de leurs retours pour construire un PAP permettant la meilleure allocation possible des ressources. Ceci lui permet de proposer des ajustements d'objectifs ou d'indicateurs de performance, pour mieux tenir compte des retours d'expérience. Ainsi, des indicateurs peu significatifs (ex : " amélioration de la qualité de l'air ", très dépendant de la météo) peuvent être supprimés.

Le RPROG participe donc à améliorer la qualité de l'information transmise au Parlement en LFi (PAP) et en LFR (RAP). Il peut être auditionné par les membres des Commissions des finances.

2. Cependant, leur autonomie de gestion demeure très théorique et leur rôle dans la performance, trop modeste

2.1. Leur autonomie de gestion n'est pas effective et leur participation à la performance de leur programme est faible

Le Ministère en charge du Budget et la Direction du Budget ne laissent pas les RPROG utiliser l'ensemble des outils de gestion à leur disposition (virements de crédits, transferts de crédits...) pour reventiler leurs dépenses à l'aune des nouvelles priorités. La DB garde la main sur une part importante de cette fongibilité, ce qui ne permet pas aux RPROG d'utiliser tous les leviers que leur laisse la LOLF. En outre, elle impose également aux RPROG une mise en réserve de précaution d'une partie de leurs crédits (8% sur le hors T2 et 0,5% sur le T2), ce qui contrarie également leur gestion.

De même, la DB relit l'ensemble des PAP et peut s'opposer à la suppression d'un objectif ou d'un indicateur de performance. En outre, l'exploitation faite du volet Performance et du volet JPE des PAP par le Parlement est très faible, ce qui ne permet pas aux travaux conduits par le RPROG d'être réellement valorisés et exploités.

2.2. Il conviendrait de renforcer l'autonomie de gestion des RPROG et de redéfinir avec eux un nouveau volet Performance des PAP, plus utile

Le niveau de mise en réserve des crédits (réserve de précaution) pourrait être communiqué plus tôt aux RPROG pour leur permettre d'anticiper.

Il pourrait s'avérer opportun de leur faire davantage confiance, et de les laisser utiliser les marges de manœuvre de fongibilité des crédits dont ils disposent.

Le contenu des PAP pourrait être repensé en accordant une place plus importante au RPROG, RBOB et RUO et à leurs remontées de terrain.

- Une revue des objectifs et des indicateurs, qui ont déjà été rationalisés, pourrait permettre aux RPROG de disposer d'outils d'évaluation mieux adaptés et au Parlement de bénéficier d'une information plus qualitative lors du vote de l'autorisation parlementaire en LFi ou de son suivi, tant en exécution que lors de la LR.

- Cette nouvelle rationalisation permettrait aux RPROG de se concentrer davantage sur la JPE, qui semble tenir assez peu compte des objectifs du programme et qui consiste souvent en la reconduction des dépenses passées. Les revues de dépenses conduites par la DB pourraient aider les RPROG à ajuster le contenu de leurs programmes.