



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

Concours externe

5^{ème} épreuve d'admissibilité : Finances publiques

Meilleure copie

Note : 18,5/20

Question 1 : Peut-on rationaliser la dépense publique ?

La dépense publique a poursuivi en 2017 sa tendance haussière selon l'Insee (comptes des administrations publiques) pour s'établir à 56,4% du produit intérieur brut (PIB).

La dépense publique, la dépenses de toutes les administrations publiques (APU) au sens maastrichtien, se décompose de la manière suivante : 46% pour les administrations de sécurité sociale (ASSo), 35% pour les administrations publiques centrales (APUC) et 19% pour les administration publiques locales (APUL).

Si le niveau de dépenses publiques est le résultat de choix politiques et sociaux à l'image de la protection sociale, la France se singularise par une dépense publique plus élevée que ses partenaires européens (1^{er} rang en pourcentage du PIB). Or, tant son efficacité que son efficience semblent perfectibles. La rationalisation, entendue comme l'optimisation, de la dépense publique apparaît nécessaire eu égard aux objectifs connexes de réduction des prélèvements obligatoires (PO, 45,4% du PIB) et de réduction de l'endettement public (96,8% du PIB, loin de l'objectif européen de 60% du PIB).

Ainsi, comment assurer une meilleure efficacité et efficience de la dépense publique ?

L'accroissement de la dépense publique, résultat d'une extension du champ d'action publique, n'a pas été arrêté malgré l'adoption de normes destinées à renforcer sa performance (I). La réforme de la gouvernance du pilotage de la dépense publique serait de nature à rationaliser la dépense et entamer son attrition (II).

* *

*

Le niveau de la dépense publique française est élevé et résulte d'une extension du champ de l'action publique (IA). L'adoption de normes propres à assurer la performance de la dépense publique a eu des effets limités (IB).

La hausse de la dépense publique est un phénomène naturel dans une société qui se développe et croît économiquement, comme le souligne la loi de Wagner au XIX^{ème} siècle. Elle résulte également de ruptures historiques, comme une guerre, qui génèrent un effet de cliqué (Peacock et Wiseman). Toutefois, la dépense publique peut aussi être provoquée par l'inefficience de la gestion publique, comme l'explique l'Ecole du choix public (Tullock, Buchanan 1982). Il convient donc d'être attentif à sa dynamique.

La France a un taux de dépense publique supérieur à celui de l'Union européenne (UE, 47%) et de l'Allemagne (44%). La hausse de la dépense publique résulte de l'extension du champ de la protection sociale

(32% du PIB, DREES, 2018) et de la décentralisation. Toutefois, l'inefficacité de la dépense est aussi constatée. La Cour des Comptes (2017, Finances locales) relève que la moitié seulement de la hausse de la dépense locale est justifiée par le transfert de compétences. L'Etat par ailleurs, fait preuve d'un défaut de pilotage de la dépense, s'agissant notamment des opérateurs et de la débudgétisation (2017, Audit des finances publiques). L'inefficacité de la dépense publique française a été relevée par des organisations internationales comme le Fonds monétaire international (FMI), qui constate que les inégalités augmentent malgré la dépense publique (FMI, 2016).

Pour répondre à l'inefficacité et à l'inefficiency de la dépense publique, des normes ont été adaptées (IB).

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 marque le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats, s'agissant notamment de la dépense. Les projets annuels de performance (PAP, art 51 LOLF), annexés au projet de loi de finances (PLF) et les rapports annuels de performance (RAP, art 54 LOLF), permettent au Parlement d'évaluer les résultats obtenus par une mission au moyen d'indicateurs de performance (efficacité socio-économique ; qualité du service ; efficacité de la gestion). La nouvelle nomenclature en missions, programmes et actions (art 7 LOLF), combinée à la justification de la dépense au premier euro (JPE, fin des services votés), s'inscrit également dans la dynamique de performance de la dépense. En outre, des normes de dépense (zéro volume, puis zéro valeur), pour stabiliser la dépense à euros constants puis courants, ont été adaptées.

S'ajoutent à ces normes des stratégies de limitation de la dépense comme les sous-indexations ou les réductions forfaitaires (rabats) ; qui ne permettent toutefois pas d'apprécier la pertinence de la dépense pour la réduire en conséquence.

* *

*

Ni les normes, ni les revues des dépenses n'ont permis la rationalisation de la dépense publique (II A), appelant une nouvelle gouvernance pour piloter la dépense publique selon une logique de performance, toutes APU confondues (IIB).

Malgré ses apports, la LOLF n'a pas permis de réduire la dépense publique, ni de l'orienter vers une logique d'efficacité. Le Parlement s'est insuffisamment saisi des apports de la LOLF (examen en une demi-journée du projet de loi de règlement, atténuant le chaînage vertueux mis en place par les articles 41 et 46 LOLF). Les indicateurs de performance (600) sont trop nombreux pour assurer leur utilisation en vue d'évaluer la dépense.

Des revues des dépenses ont donc été mises en œuvre pour réduire la dépense et l'orienter vers l'efficacité. La revue générale des finances publiques (RGFP) a acté le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux. Le plan d'économies de 50 Mds d'euro du Pacte de responsabilité a le mérite de s'inscrire dans une logique toute APU, mais la Cour des comptes en a montré les limites. Enfin, Action publique 2022 vise à réduire de 3 points de PIB la dépense (60 Mds) tout en évaluant préalablement l'utilité de chaque politique.

La LPFP 2018-2022 pose également une règle de gouvernance visant à limiter l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des APUL à 1,2% en valeur, par contractualisation avec l'Etat (article 13 & article 7 LPFP prévoit en outre qu'en cas de solde conjoncturel meilleur que celui programmé, la totalité de l'écart va à la réduction de la dépense publique).

Toutefois, les marges de manœuvre dans la rationalisation de la dépense sont limitées. Outre les multiples acteurs (APUC, ASSO, APUL), certaines dépenses sont rigides à court terme (personnel, engagements financiers, missions prioritaires comme éducation nationale).

Il convient donc de poursuivre les revues des dépenses pour identifier les dépenses les plus inefficaces et inefficaces (IIB).

La France pourrait prendre exemple sur le Canada, où les ministères techniques ont dû trouver 20% d'économies entre 2007 et 2011, ou l'Irlande, qui instaure une revue régulière de toutes les dépenses (tous les 3 ans). En tout état de cause, il s'agit d'adopter un partage ministériel, d'associer le Parlement aux mesures et d'avoir une vision consolidée toutes APU.

Des lois de financement des collectivités territoriales (LFCT) et de la protection sociale (LFPS) permettraient d'améliorer le pilotage de l'efficacité de la dépense, en retraçant tous les flux entre sous-secteurs institutionnels, dans une logique de performance. La Cour des Comptes recommande de telles lois de financement.

Il s'agirait également, s'agissant des revues de dépenses, de poursuivre la réduction des dépenses inefficaces, comme les APL qui suscitent des effets d'aubaines et inflationnistes (baisse de 6% en LFI en 2018) et des contrats aidés surtout dans le secteur public.

* *

*

Il est donc possible, par des revues des dépenses et une vision intégrée de la dépense toutes APU, de rationaliser la dépense publique, pour atteindre les objectifs de la LPPF (51,1% en 2022) et ainsi remplir des objectifs connexes (baisse de la dette publique).

Question 2 : L'impôt sur le revenu est-il un bon impôt ?

L'impôt sur le revenu (IR) est un impôt direct progressif, assis sur les revenus des foyers fiscaux français et les revenus de source française des non-résidents. Créé en 1914, l'IR a un rendement de 72 Mds d'euros en 2017, représentant le 2^{ème} impôt de l'Etat après la taxe sur la valeur ajoutée), et environ 3,8% du PIB.

L'IR poursuit un objectif budgétaire et d'équité. Il s'agirait donc d'un bon impôt s'il remplissait ces deux objectifs. Toutefois, il apparaît que l'IR, qui coexiste avec un autre impôt sur le revenu, la contribution sociale généralisée (CSG, LF pour 1991), est entaché d'une importante complexité. Son rendement est également diminué par de multiples dépenses fiscales. Enfin, les objectifs d'équité verticale – entre foyers de revenus différents, et horizontale – entre foyers en situation familiale différente, sont parfois contradictoires. Des réformes ont été engagées pour corriger les défauts constatés, mais certains économistes plaident pour une réforme systémique, la fusion IR – CSG.

Dans quelle mesure l'IR remplit-il ses objectifs de rendement et d'équité, sans complexité excessive ?

L'IR remplit imparfaitement les objectifs d'équité et de rendement budgétaire qui lui sont assignés et souffre d'une complexité, malgré des réformes (IA). Si une fusion IR-CSG présente des difficultés de mise en œuvre, la simplification de l'IR, la hausse de son rendement et la clarification de son objectif d'équité devraient être entreprises (II).

* *

*

L'IR, qui remplit des objectifs d'équité et budgétaire (IA), est considéré comme un impôt complexe et insuffisamment efficace (IB).

L'objectif de rendement budgétaire de l'IR s'incarne à travers la multiplicité des revenus imposés (travail, traitement, capital mobilier et immobilier). 2^{ème} impôt de l'Etat en rendement, l'IR assure donc une part importante des recettes de l'Etat.

L'IR a un objectif de redistribution verticale. Son barème est progressif (tranches de 0%, 15%, 30%, 41%, 45%). Son équité a été renforcée ces dernières années par la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR, LF 2012, 3% entre 250 000 et 500 000 euros, 4% au-delà), l'instauration de la tranche à 45% (LF 2013), la suppression de la première tranche à 5,5% (LF 2015), la réforme de la décote (LF 2016) qui permet à de nouveaux ménages de ne plus être redevables, et un abattement de 20% en-deça de 18 500 € de revenu fiscal de référence (RFR) en LF 2017. Par ailleurs, l'IR poursuit un objectif de redistribution verticale, avec les quotients conjugal et familial (1 part par adulte, 0,5 par enfant puis une part après le 3^{ème} enfant).

L'IR est toutefois un impôt complexe, qui est en outre considéré comme remplissant imparfaitement ses objectifs (IB).

La complexité s'évalue au niveau du recouvrement, son rôle, qu'entraîne un décalage d'un an entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt. Surtout, elle s'entend au niveau de l'assiette, affectée de nombreuses dépenses fiscales (rapport Guillaume 2011) qui réduisent d'un tiers sont rendement théorique (abattement pour pensions, exonération du produit de l'épargne réglementée, crédits d'impôt comme le CITE ou l'emploi à domicile). Or, ces dépenses fiscales bénéficient davantage aux plus aisés, diminuant le caractère redistributif de l'impôt.

Les dépenses fiscales, en affectant le rendement, atténue également le rendement. La CSG est la première imposition des revenus (99 Mds €).

Si l'OCDE note que l'IR remplit bien un objectif de redistribution (baisse du coefficient de Gini de 0,22 pt après impôt contre 0,16 en Espagne), l'équité verticale est aujourd'hui amoindrie (plafonnement du quotient familial à 1500€ par demie part en 2014).

* *

*

Les mesures prises récemment améliorent la lisibilité et l'équité de l'impôt (IIA), mais la clarification de ses objectifs apparaît nécessaire (IIB).

La complexité de l'IR est aujourd'hui réduite par la télédéclaration et le télépaiement obligatoires en 2019, la déclaration préremplie (2006) et les mensualisations. De plus, la réforme du prélèvement à la source (PAS) a été engagée en LF 2017, puis repoussée à 2019.

Le PAS permettra au contribuable de payer son impôt l'année de la constitution de ses revenus, ce qui apporte de la sécurité juridique et de la simplicité. L'Etat pourra davantage s'appuyer sur la fonction contracyclique de cet impôt, en limitant les comportements de thésaurisation. La mission de l'IGF souligne le caractère bénéfique de cette réforme. Enfin, la lisibilité est amplifiée par le prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 12,8% (LF 2018) sur les revenus des capitaux mobiliers et les plus-values correspondantes.

L'équité de l'impôt est renforcée par le plafonnement des dépenses fiscales à 10 000 € par an par personne (2015).

Toutefois, sans aller jusqu'à une fusion IR-CSG, une clarification des objectifs de l'IR serait nécessaire (IIB).

Piketty, Landais et Saez (2011, Pour une révolution fiscale) plaident pour une fusion IR-CSG, sur la base d'un nouvel impôt qui reprendrait l'assiette de la CSG et le caractère progressif de l'IR. Toutefois, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO, IR – CSG, quelles réformes, 2015) soulignait les difficultés de la mise en œuvre de cette réforme, eu égard au sort des dépenses fiscales de l'IR et aux problèmes constitutionnels (affectation d'une fraction du produit aux ASSO, progressivité de l'impôt, qui est un principe constitutionnel). De plus, le PAS et le PFU dessinent un rapprochement des 2 impôts. Il conviendrait surtout de clarifier les règles de déductibilité de la CSG à l'IR.

La clarification des objectifs de l'IR devrait être opérée. Tant le rendement que l'équité pourraient être accrus par la réduction des niches fiscales improductives (investissement locatif en Outre-Mer). De plus, un arbitrage clair entre équité horizontale et verticale devrait intervenir, en fonction de la préférence sociale. L'équité verticale ne devrait par exemple pas forcément justifier que moins d'un contribuable sur deux s'acquitte de l'IR. Une tranche à 2% pourrait par exemple être instaurée.

* *

*

L'IR est donc un bon impôt mais qui doit encore se simplifier et clarifier ses objectifs.

Question 3 : La responsabilité de l'ordonnateur public

Les ordonnateurs, dont les missions sont définies aux articles 10 à 12 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) de 2012, sont responsables de leur action devant les juridictions de droit commun (responsabilité civile et pénale) comme financière. Leur régime de responsabilité est différent de celui des comptables publics, personnellement et pécuniairement responsables (RPP) devant le juge des comptes, la Cour des comptes ou la Chambre régionale des comptes (article 60 de la LF pour 1963).

Le régime de responsabilité de l'ordonnateur public a été critiqué en raison de son caractère peu opérant. Pourtant, la LOLF avait, comme contrepartie à l'autonomie du gestionnaire public, poser un principe de responsabilisation de celui-ci. Le régime de responsabilité des ordonnateurs apparaît moins contraignant que celui des comptables, alors même que la LOLF et la GBCP entendaient rapprocher ces deux acteurs (notamment par le contrôle partenarial de la dépense, art. 42 GBCP).

Ainsi, en quoi le régime de responsabilités des ordonnateurs doit-il être réformé ?

Le régime de responsabilité des ordonnateurs publics, plus souple que celui des comptables, contraste avec la volonté de la LOLF de les responsabiliser (I). Ainsi, une réforme du régime de responsabilité apparaît nécessaire (II).

* *

*

Le régime de responsabilité des ordonnateurs est distinct et plus souple que celui du comptable public (IA), malgré la responsabilisation des gestionnaires posée par la LOLF (IB).

L'ordonnateur public a un régime de responsabilité propre, module deux exceptions. D'une part, en cas de gestion de fait, maniement des deniers publics par une personne non habilitée, il est passible de poursuites devant le juge des comptes (art 60-X LF pour 1963). D'autre part, en cas de réquisition du comptable, l'ordonnateur est également responsable devant le juge des comptes, et le comptable lui transmet sa RPP.

Toutefois, en dehors de ces exceptions, le régime de responsabilité de l'ordonnateur est propre. La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), créée en 1948 est une juridiction financière chargée du jugement des ordonnateurs. La responsabilité de l'ordonnateur connaît une double limite. D'une part, les ordonnateurs principaux (ministres, élus locaux) ne sont pas justiciables devant la CDBF, au contraire des ordonnateurs secondaires (fonctionnaires par exemple). D'autre part, la responsabilité des ordonnateurs devant la CDBF ne peut être recherchée que pour un nombre limité d'infractions, tenant à la régularité de leur gestion plutôt à l'efficacité de celle-ci. A titre d'exemple, l'avantage injustifié à autrui ou la gestion de crédits en dehors de la limite de l'autorisation peuvent entraîner la responsabilité des ordonnateurs.

Ce régime de responsabilité n'est pas adapté à la responsabilisation des gestionnaires posée par la LOLF (IB).

La LOLF a opéré le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats. Le pilotage par la performance que cette logique induit offre une plus grande latitude aux gestionnaires publics, notamment le responsable de programme (RPROG, art 70 GBCP). En contrepartie, celui-ci est tenu à la justification de son action. S'il peut être auditionné par le Parlement, l'ordonnateur ne peut voir sa responsabilité engagée à raison de sa gestion. De plus, en matière de régularité, l'ordonnateur secondaire peut exciper d'un ordre de l'ordonnateur principal pour échapper à la CDBF. Il en résulte une faible activité de cette dernière (5 arrêts par an).

Le régime de responsabilité de l'ordonnateur doit être réformé pour en assurer l'effectivité (II).

La CDBF, composée de magistrats de la Cour des comptes et de membres du Conseil d'Etat, a atténué l'irresponsabilité des ordonnateurs principaux, notamment en cas de non-respect d'une obligation juridictionnelle (CDBF, 2001, M. Janky c/Région Guadeloupe). Toutefois, les avancées demeurent insuffisantes (réforme avortée en 2014), si bien que c'est davantage la responsabilité civile ou pénale de l'ordonnateur qui est recherchée (notamment depuis la loi de 2013 sur la transparence de la vie publique).

Il conviendrait donc, d'une part, de réformer la responsabilité des ordonnateurs principaux (d'autant plus, s'agissant des ministres, que la Cour de justice de la République va être supprimée). Ils devraient en effet être responsables avant la CDBF. De plus, le nombre d'infractions passibles de la CDBF pourrait être augmenté (avantage injustifié pour soi-même) et prendre davantage en compte les impératifs de qualité de gestion. La Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) plaide en ce sens dans un rapport de 2015.

Le cumul des responsabilités est par ailleurs éclairci depuis l'arrêt CEDH, 2016, A et B c/Norvège.

* *

*

Une réforme de la CDBF est nécessaire pour prendre en compte les impératifs de qualité de gestion des ordonnateurs et rendre les ordonnateurs principaux justiciables devant elle.