



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

## Troisième concours

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

Meilleure copie

Note : 18,5/20

Question n° 1 : Faut-il remplacer les cotisations sociales par les impôts ?

Les impôts de toutes natures datent de l'ancien régime alors que des créations de cotisations sociales sont nées en parallèle de la protection sociale croissante. Initialement, les impôts et les cotisations sociales, de structures différentes ne partageaient pas les mêmes objectifs de financement. Mais l'augmentation de la dépense publique en protection sociale simultanée avec la crise économique depuis les années soixante dix a entraîné une modification de la répartition des affectations de financement. Le cas précis de la CSG (contribution sociale généralisée), impôt créée en 1991, participe en 2018 pour une grande partie au financement des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. Son fort bon rendement face à la multiplicité de cotisation sociale pose la question du remplacement des cotisations sociales par les impôts. Mais tout d'abord, la définition et la description de la structure de ces deux prélèvements obligatoires montrent les différences importantes de conception (I). Toutefois, l'évolution de la dépense sociale a amené ces deux prélèvements à converger vers l'objectif de financement de la sécurité sociale (II), aussi il pourrait sembler probant de simplifier ce financement en remplaçant les cotisations sociales par des impôts (III).

I) Les cotisations sociales et les impôts sont des prélèvements obligatoires de natures très différentes

A) Tout d'abord, les impôts sont des prélèvements fort anciens qui dans l'ancien Régime finançait les efforts de guerre et la charge du monarque. L'effort d'impôt ne bénéficiait pas du consentement du citoyen.

La Révolution Française a encadré le prélèvement de l'impôt dans la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 de l'Article 13 à 15 pour imposer les principes de consentement, de nécessité, d'égalité et de contrôle de son utilisation par les citoyens.

Aux quatre "vieilles" se sont ajoutés au fil des années d'autres impôts comme l'impôt sur le revenu en 1914 ou plus récemment la TVA.

Les impôts financent les services délivrés par toutes les administrations publiques et leur structure diffère selon l'impôt. Ils se porte sur les revenus des menages, des entreprises ou du Capital.

Ils peuvent être progressif ou non, direct ou indirect, individualisé ou familiale.

Chaque impôt bénéficie d'un système de dépenses fiscales en charge d'assurer une meilleure redistribution dans un esprit d'équité. Leur taux et assiette sont fixé par le législateur (Article 34 de la Constitution).

B) Les cotisations sociales sont plus récentes et ont évolués avec la protection sociale. En effet, les cotisations sociale assises sur les salaires ont comme unique objectif de financer la protection sociale. Leur taux sont fixés par la direction de la sécurité sociale et les assiettes sont constituées par les salaires. Chaque cotisation est affectée à une branche spécifique : Vieillesse, AT. MP, Famille.

## II) L'évolution importante de la dépense sociale a transformé la structure de son financement

L'augmentation de la protection sociale en France, au titre d'un choix de socialisation collective, a fait progressé son niveau de dépenses qui s'éleve à près d'un tiers du PIB. Le vieillissement démographique a entraîné une hausse des dépenses de la branche Vieillesse et Maladie.

Cumulées à cette évolution, les crises économiques depuis 1973 ont fait chuté les prélèvements sur les salaires et on observe donc un effet ciseau.

La création de la CSG en 1991, à un taux initial de 1,1%, puis en 2018 de 7,5% et en 2019 de 9,5% a été nécessaire au financement des régimes de bases où les cotisations étaient devenues insuffisantes.

La CSG est impôt simplement structuré présentant quelques cas de taux réduits mais ayant un bon rendement.

Ce seul impôt en 2016 présente une valeur de point de rendement de 13250 contre par exemple pour la cotisation maladie de 7990. A noter néanmoins que les cotisations cumulées présentent un rendement de 30.000 points.

Ceci écrit, la CSG ne suffisant pas d'autres taxes ont été ajoutées qui s'élevent en 2017 à environ 47 millions d'euros. Des prélèvements sociaux ont été créés également sur le capital en complément supplémentaire ajouté à un forfait social (12 millions d'euros).

Les régimes obligatoires de base de sécurité sociale sont financés en 2016 à 64% par des cotisations sociales mais à 33% par la CSG.

Ainsi la structure du financement est partagé et en réalité fort peu lisible par le citoyen.

## III) L'évolution de volume de la CSG pose la question de la rentabilité des cotisations sociales et de leur poids sur le prix du travail en termes de compétitivité.

Tout d'abord le volume de la CSG ne cesse d'augmenter en 2015, il était de 94 millions environ et en 2018, il est de 123600 millions. Cette augmentation va faire augmenter la part des impôts dans le financement des cotisations sociales. Le sujet de la lisibilité et des objectifs de financement est un enjeu important. D'autre part, la fiscalité française a tout intérêt à être lisible pour s'inscrire dans une meilleure concurrence non seulement au sein de l'Union européenne mais également pour attirer les investisseurs étrangers.

Le cas de la CSG est remarquable car si la France la considère comme un impôt, la CJUE la considère comme une cotisation sociale car totalement affecté. Il a donc fallu ajouter deux critères pour l'obligation de prélèvements, l'habitation principale sur le territoire français et le bénéfice de la sécurité sociale.

Le remplacement des cotisations sociales par les impôts n'est donc pas sans difficulté de droit.

De plus, le PLF est distinct du PLFSS car l'organisation du budget des administrations publiques est distinct de celui de la protection sociale.

On pourrait envisager dans un premier temps une simplification des impôts et taxes affectées pour évaluer la faisabilité réelle du remplacement. Reste que si impôt est totalement affecté à la protection sociale, il sera qualifié par le droit européen de cotisation sociale.

Toute modifications ne pourra se faire qu'en remplissant plusieurs objectifs : transparence pour le citoyen et meilleur rendement sans affecter le coût du travail.

Ainsi donc, si la CSG pose la question du remplacement totale des cotisations sociales par des impôts, il convient de réfléchir non seulement aux obligations européennes mais également à la logique globale du budget qui pour le moment isole la protection sociale.

## Question 2 : La préparation du projet de loi de finances de l'année.

L'exécutif a en charge l'élaboration du projet de loi de finances de l'année. Ce processus répond à un chainage vertueux, où la loi organique relative aux lois de finance (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 a permis une plus grande transparence et information pour évaluation par le parlement. Depuis 1996, la France doit également produire un projet de stabilité (PSTAB) à présenter à la Commission européenne dont les critères se sont durcis en 2012 avec l'obligation de présenter une trajectoire à moyen terme. L'ensemble de ces enjeux ne relève pas juridiquement tous d'aspects contraignants, et la France n'a pas modifié son calendrier de préparation pour le faire coïncider avec ses obligations européennes.

L'exécutif porte donc la charge de préparation du PLF (I), qui répond au principe de chainage vertueux (II), pour autant son calendrier n'est pas optimal avec les obligations européennes (III).

I) L'exécutif prépare dès le mois de janvier le projet de loi de finances

Selon l'article 38 de la LOLF, sous l'autorité du premier ministre, le ministre en charge des finances prépare les projets de loi de finances.

C'est la Direction du Budget, dès le mois de janvier, à l'appui des RAP (rapport d'analyse de programme) et des orientations du gouvernement démarre une série de conférences avec les différents ministères pour répartir les missions, et de fait les crédits. Une Conférence du budget et une conférence fiscale sont organisées également jusqu'à fin février, où le Premier ministre réunit dans une lettre les premiers cadrages budgétaires à l'attention des ministères. Les négociations se poursuivent jusqu'à caler définitivement les répartitions qui sont diffusées en mai pour préparer le rapport du débat d'orientation budgétaire des finances publiques en juin. (DOFP), rapport analysé par la Cour des Comptes. Ce rapport est présenté au parlement et contient deux parties : une première partie qui présente la situation conjoncturelle de l'économie, l'état des finances publiques et la trajectoire dans laquelle elles s'inscrivent. Une deuxième partie, présente la répartition des missions dans le cadre des grandes politiques proposées dans les programmes.

Le Parlement pose une série de questions au gouvernement, qui doit répondre en juillet et en août en parallèle de la préparation du PLF et de toutes ses annexes : jaune budgétaire, budget annexe, Rapport d'analyse des programmes (RAP) qui présentent chaque dispositif avec des indicateurs précis. Toutes ces dispositions d'information, de transparence et performance sont définies et obligatoires depuis la LOLF.

Le PLF est présenté en octobre au Parlement et à la Commission européenne.

II) Le chainage vertueux est ancien et obligatoire.

Le chainage vertueux désigne le principe pour lequel, il est nécessaire de voter la loi de règlement avant l'adoption du PLF par le Parlement, afin que le Parlement puisse avoir une idée précise de la situation antérieure des finances publiques.

La Loi de règlement est donc présentée en mai au parlement et est composée du budget général, d'un état du compte certifié, du rapport de la cour des comptes et des rapports d'analyse de programme (RAP).

Ainsi, le chainage désigne l'enchaînement vote loi de règlement, débat d'orientation des finances publiques, et proposition pour adoption du PLF.

III) Pour autant, le calendrier n'est pas judicieux avec les obligations européennes.

En effet, le calendrier du chainage vertueux se superpose au calendrier du semestre européen défini en 1996 par le PSC. Ainsi donc, la commission européenne adresse ses chiffres et évaluation structurelle en janvier pour que la France lui adresse ses chiffres et évaluation structurelle en janvier pour que la France lui adresse son PSTAB au plus tard le 30 avril.

Le PSTAB est présenté au parlement avant la loi de règlement rendant improductif le chainage vertueux dans le cadre européen et les parlementaires n'ont pas encore connaissance du rapport du DOPF.

De plus, si le PLF fait l'objet d'environ 160 h de discussion, la loi de règlement est votée au bout de 3 heures de discussions ce qui démontre son peu d'utilité réelle. Ainsi, donc, il conviendrait que l'exécutif propose par la loi organique la modification du calendrier permettant de faire coïncider le chainage vertueux et le semestre européen.

### Question 3 : le suivi des dépenses de personnel par la masse salariale suffit il ?

La Masse salariale de la fonction publique constitue un enjeu majeur des dispositions d'orientation telles que définies dans le DOFP 2018 où le critère d'action est la réduction des dépenses et non l'augmentation des recettes par de nouveaux prélèvements obligatoires pour équilibrer le budget. Toute la fonction publique est concernée : l'Etat, les collectivités territoriales (CT) et les administrations de sécurité social. Les collectivités territoriales font l'objet d'une attention particulière car leur dépenses de fonctionnement a fortement augmenté depuis la décentralisation I de 1982, et seulement 60% de cette progression sont liés aux transferts de compétence.

La LOLF a introduit un système de suivi précis de la masse salariale mais qui ne tient pas compte des retraites et laisse perplexe sur l'évaluation des opérateurs. La LOLF ne précise rien sur les CT compte tenu de leur autonomie de gestion constitutionnelle consacrée par l'article 72.

Aussi, si la LOLF établit des règles précises sur la masse salariale d'Etat (I), les collectivités manquent et les opérateurs sont précisés dans une annexe (II), les retraites faisant partie d'un compte d'affectation spécial, elles échappent donc au budget général (I).

I) La LOLF a introduit des règles précises en matière de plafond d'emploi.

Les articles 7 et 9 décrivent la logique dans lequel s'inscrit la dépense de personnel.

Tout d'abord, chaque mission qui comprend un ensemble de programme regroupe des crédits de pouvoirs publics alloués aux ministères.

Des crédits spécifiques sont alloués aux dépenses de personnel et sont plafonnés pour chaque programme sous forme de Plafond d'autorisation d'emplois (PAE). Les crédits par ailleurs sont soumis à la fongibilité asymétrique, à savoir qu'ils peuvent être transformée à une destination de dépenses autre que le personnel, mais pas inversement. Les crédits ne peuvent être modifiés que par une loi de finances ou selon des règles d'exceptions, tout comme la répartition d'emplois entre ministère. Les crédits sont donc limitatifs et plafonnés et seule une loi de finances peut permettre leur report.

Ces crédits au même titre que les crédits d'autres natures font l'objet de suivi avec indicateur dans les documents d'information au Parlement.

II) Si une revue des dépenses permet d'évaluer l'évolution de la masse salariale, il n'existe aucun suivi synthétique pour les collectivités territoriales.

Les crédits sont soumis à une revue des dépenses présentés dans les RAP, et ces suivis sont également assurés par la masse salariale.

Les ministères et les opérateurs de l'Etat sont chargés de d'évaluer l'évaluation de leur masse salariale.

Ceci écrit, il a été constaté des écarts d'évaluation de masse salariale entre les opérateurs et l'Etat. Dans une annexe au PLF 2017, il est signalé que les effectifs des opérateurs progressaient de + 1,9% alors que ceux de l'Etat diminuaient de - 1,6%. Les éléments montrent que les dispositifs de la LOLF servent à contenir la masse salariale, mais que ses indicateurs d'évaluation gagneraient à être améliorés.

D'autre part, la masse salariale des CT est plus complexe à évaluer et contenir. En effet, malgré les créations d'intercommunalités depuis la loi Notre en 2015, les masses de personnel augmentent. En effet, les transferts de compétences au niveau local ont entraîné un effet de superposition sans que l'augmentation puisse être contenu. A préciser que la demande de personnels d'une intercommunalité n'est peut être pas semblable à la compétence existante au sein d'une petite comue. Depuis la conférence des CT de juillet 2017, le gouvernement a proposé à partir de janvier une contractualisation pour contenir les dépenses d'investissement à + 1,2% pour les plus grosses collectivités (322 au total comptant les Régions, les départements et les Intercommunalités). Même s'il est demandé aux communes de plus de 3500 habitants de faire un suivi de leur masse salariale, la synthèse des dépenses salariales en vue d'une maîtrise des dépenses publiques s'avèrent complexes.

III) Les pensions ne sont pas comptabilisées dans le budget général.

Au même titre que le secteur privé, les pensions des fonctionnaires ne sont pas comptabilisé dans le budget général dans le PLF mais dans un compte d'affectation spéciale "Pensions".

Son montant en 2018 s'élève à 58 milliards d'euros et de fait n'est pas comptabilisé dans le solde global structurel. Ainsi, plusieurs éléments convergent pour conclure que les dépenses en personnel ne correspondent pas à la définition portée par la LOLF de la Masse salariale. En effet, toutes les administrations publiques ne sont pas prise en compte et les retraites ne sont pas comptabilisées dans ses dépenses.

Il conviendrait donc d'imaginer un dispositif à venir qui inclue les pensions dans le budget général et d'entamer pour les CRTC une revue des dépenses personnel des CT pour constituer une base de donnée en capacité d'être évaluée et suivie.