



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 : 16,5/20

L'encadrement de la dépense publique locale

La dépense des administrations publiques locales représente 255 Md€, en 2017, soit 11% du total. Son encadrement, qui se justifie par les règles de la gouvernance économique européenne, passe par des mécanismes inhérents à la gestion des budgets locaux (I). Les dispositifs ont progressivement été complétés par des normes de dépense ayant profondément évolué depuis la Conférence nationale des territoires de 2017. Cependant, soumise à des objectifs ambitieux, ceux-ci pourraient encore être complétés (II).

I. Intégrant le solde public défini par les règles budgétaires européennes, la dépense publique locale est encadrée par des mécanismes propres à la gestion des budgets locaux.

A. La dépense publique locale participe à la détermination du solde public, au sens de la réglementation budgétaire européenne.

Les administrations publiques locales représentent 11 % de la dépense publique française, en hausse de 2 points depuis 1983. Sur cette hausse, seuls 60% s'expliquent par les transferts de compétence liés aux différents actes de la décentralisation. En 2017, près de 80% de cette dépense était constituée de charges réels de fonctionnement. Par ailleurs, les APUL pèsent dans l'ensemble de la dette publique française pour 9 % du PIB. Dans le dernier programme de stabilité (PSTAB, avril 2019), le solde public est attendu en excédent sur l'ensemble de la période 2017-2022 :

en % du PIB

2017	2018	2019	2020	2021	2022
0,1	0,1	0,1	0,2	0,5	0,6

Depuis le Pacte de stabilité de croissance, les Etats membres de l'Union européenne sont responsables et donc comptables du solde de l'ensemble des administrations publiques. Il lui appartient donc d'en assurer la soutenabilité globale mais aussi par sous secteurs (administrations centrales, locales et de sécurité sociale). Les règles ont récemment été renforcées par l'adoption entre 2011 et 2013 du Six Pack (5 règlements et une directive),

du Two Pack et du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Depuis, il revient à l'Etat français de se fixer un objectif de moyen terme, donc une trajectoire pluriannuelle pour ses finances publiques. Celle-ci est intégrée dans les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques (LPFP), régie par l'article 34 de la Constitution et la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2017. Dès lors, la dépense publique locale, en ce qu'elle participe à l'équilibre global des finances publiques, doit être encadrée.

B. L'encadrement de la dépense publique locale passe en premier lieu par des mécanismes propres à la gestion des budgets locaux.

L'article 72 de la Constitution prévoit un principe de libre administration des collectivités locales, dont le principe d'autonomie financière constitue une déclinaison (Constitution, article 72-2). Le principe signifie notamment que les collectivités territoriales ont la libre disposition de leurs fonds dans les conditions et limites définies par la loi. De même, elles peuvent disposer d'un pouvoir de taux ou d'assiette, sous les mêmes réserves (pas d'autonomie fiscale). Aussi, ce pouvoir est plafonné par impôt direct et selon en principe de liaison des taux.

Les principes ont été précisés dans le Code général des collectivités territoriales. Ainsi, les collectivités territoriales ont l'obligation de voter leur budget en équilibre réel, tant pour leur section de fonctionnement que d'investissement (« règle d'or »). De plus, elles n'ont pas la possibilité d'emprunter pour financer leurs charges de fonctionnement. Bien que le préfet ne dispose plus d'un pouvoir de tutelle sur les collectivités, depuis 1982, il continue d'exercer un contrôle de régularité mais aussi financier sur leurs comptes. Ainsi, en cas de vote du budget en déséquilibre, de non-inscription d'une dépense obligatoire, de déficit trop important en exécutif ou de budget non voté ou voté tardivement (après le 15 avril), il défère les comptes de la collectivité concernée à la Chambre régionale ou territoriale des comptes (CRTC) compétente, avec la possibilité pour le préfet d'inscrire d'office la dépense en question ou de prendre l'initiative de ce budget, sur proposition de la chambre.

Parallèlement, et en vue de faire face aux difficultés que certaines collectivités ont pu connaître avec la souscription d'emprunts structurés, différents dispositifs ont été déployés. On peut penser à la Charte Gissler qui, dès 2009, a voulu encadrer les relations entre banques et collectivités. Plus largement, en 2013, dans le prolongement de la création d'une structure de défaisance autour de Dexia, des règles d'interdiction des emprunts structurés complexes et d'encadrement des prêts en devises autres que l'euro ont été posées.

II. Bien qu'encadrée par les LPFP, la dépense publique locale pourrait encore constituer un point de fuite pour les comptes publics.

A. Les trois dernières LPFP ont été l'occasion de renforcer l'encadrement de la dépense publique locale.

En dépit des mécanismes propres à la gestion des budgets locaux, la dépense publique locale a continué d'augmenter à un rythme supérieur aux dépenses des administrations centrales. De ce fait, on peut distinguer trois temps dans le renforcement de l'encadrement de la dépense publique locale.

Entre 2011 et 2013, a été fixée une norme de dépense (zéro valeur) qui n'a pas été respectée. Ensuite, entre 2014 et 2017, l'encadrement s'est fait plus contraignant avec une baisse des transferts financiers de l'Etat, en particulier de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour 11 Md€. Efficace dans son principe, en raison d'une diminution de la dépense sur la période, cette mesure s'est surtout accompagnée d'une importante baisse des dépenses d'investissement (-6 Md€ entre 2014 et 2016, soit plus de 10%). Or, la dépense publique locale pèse pour 70% des dépenses d'investissement.

Malgré la mise en place d'une dotation de soutien de l'investissement local (DSIL) pour 1 Md€, cette situation a justifié un changement de doctrine inscrite dans la LPFP 2018-2022. Depuis, l'ensemble des collectivités territoriales voient la DGF stabilisée à 27 Md€, mais sont soumises à un objectif sur les dépenses de fonctionnement (+1,2 %

par an) et leur besoin de financement (-2,6 Md€ par an). De plus, il y a contractualisation de cet objectif avec les 322 plus importantes collectivités pesant pour 80 % de la dépense publique totale. 229 ont accepté d'entrer dans ce processus, 93 ont refusé et 17 supplémentaires se sont portées volontaires. Pour celles ayant contractualisé un aménagement de l'objectif est possible en fonction de la situation populationnelle et économique locale. De même la reprise financière en cas de dépassement de l'objectif est moindre que par celles ayant refusé le contrat et qui se le sont vus imposer par le préfet compétent. Pour les collectivités outrepassant leurs capacités de financement, une contractualisation peut également être prévue. A ce jour, les premiers résultats s'annoncent positifs, les objectifs ayant été respectés selon le rapport préparatoire du débat d'orientation des finances publiques 2019.

B. Mais un effet de cycle électoral et des objectifs ambitieux d'excédents pourraient justifier de nouvelles mesures.

Depuis 2017, on observe une nouvelle hausse de la dépense publique locale notamment en ce qui concerne l'investissement qui a été relancé. Cependant, dans le dernier PSTAB, l'excédent du solde public local est attendu entre 0,5 et 0,6 points de PIB en fin de période, soit des niveaux jamais atteints. La perspective des prochaines élections locales, ainsi que des événements importants (JO 2024), pourraient empêcher l'atteinte d'un objectif aussi ambitieux.

Par conséquent, la Cour des comptes propose dans le but de renforcer l'encadrement de la dépense publique locale d'intégrer dans l'objectif de dépense de fonctionnement les budgets annexes. Elle propose par ailleurs de décliner l'objectif par type de collectivité territoriale, pour en renforcer le caractère contraignant. Plus largement, est proposé le vote d'une loi de financement des collectivités territoriales, sur le modèle des autres lois financières.

Quel budget pour l'Union européenne pour 2020 ?

La perspective d'un hard Brexit et le départ du troisième plus gros contributeur au financement de l'Union européenne intervient au moment de l'adoption du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027. Si ce mécanisme d'encadrement du budget annuel européen doit permettre d'accompagner la mise en œuvre des priorités de l'UE (I), ce prochain événement peut être l'occasion d'une évolution beaucoup plus structurelle du système de ressources propres (II).

I. Instrument de cadrage du budget annuel européen, le CFP pourrait profondément évoluer sur la période 2021-2027

A. Le CFP est un instrument de cadrage du budget européen

En raison de la difficulté, à plusieurs années parfois successives d'adopter un budget annuel européen, Jacques Delors, alors président de la Commission européenne a fait adopter le principe de perspectives financières pluriannuelles dès 1988. Ce principe s'est prolongé jusqu'à aujourd'hui, au point d'être intégré dans les traités, à l'article 312 TFUE. Plusieurs programmations se sont donc succédées : 1988-1992, 1993-1999, 2000-2006, 2007-2013 et 2014-2020. Appelées CFP depuis le traité de Lisbonne, ces perspectives financières font l'objet d'une négociation politique importante au sein des institutions européennes, comme entre les Etats membres. Tous n'ont en effet pas le même intérêt à la construction européenne, ne bénéficiant pas identiquement de ses ressources. L'idée de « contributeur net » au budget de l'UE, si elle percute le principe d'un intérêt général européen, demeure d'ailleurs un argument porteur dans un contexte où ce budget est composé à 71% de contributions nationales fonction du revenu national brut, contre seulement 16% de ressources propres traditionnelles, tels que droits de douane (en constante diminution) et cotisations sucre.

Cette négociation peut durer plusieurs années. Par exemple, le dossier CFP a été proposé par la Commission au Conseil et au Parlement dès 2011, alors que son adoption n'a été effective qu'en toute fin d'année 2013. Or, ce cadre est relativement important étant donné qu'il conditionne l'exécution de nombreuses dépenses, sans lequel elles ne pourraient être utilisées. Une fois adopté, le CFP doit être complété par le paquet « ressources propres », composé d'une décision sur le système de ressources propres de l'UE, d'un règlement sur la mise à disposition de ces ressources et d'un autre règlement sur leur exécution, ces textes relevant chacun d'un processus institutionnel spécifique (de l'adoption à l'unanimité des Etats membres pour la décision à la procédure législative spéciale pour le dernier règlement). La disjonction de plusieurs années entre l'adoption du CFP et du paquet ressources propres est régulièrement critiquée. Le CFP 2014-2020 a été accompagné d'un accord sur la coopération budgétaire et la bonne gestion financière.

En toute hypothèse, le CFP s'impose au budget annuel, qui ne peut le dépasser. Présenté en euros constants, il peut faire l'objet d'ajustements à la marge chaque année, dans la limite d'un plafond global fixé à 1,23% du revenu national brut de l'UE dans le dernier CFP. Il ne couvre cependant pas toutes les dépenses de l'UE. Aussi, le fonds européen de développement ne figure pas dans le CFP 2014-2020, en dépit des montants importants (30 Md€ sur 7 ans). De même, pour l'agence européenne de défense ou la banque européenne d'investissement qui sont directement financées par les Etats membres. D'autres dépenses sont considérées hors plafond du CFP : c'est le cas notamment du Fonds européen d'ajustement de la mondialisation et des réserves pour aide d'urgence.

B. La proposition de CFP pour la période 2021-2027 fait évoluer les priorités de l'Union de manière conséquente.

La commission a proposé en 2018 un montant global de 1279 Md€ de crédits d'engagement en euros constants, soit une augmentation de 20% par rapport au cadre précédent à périmètre comparable. Le plafond de ressources propres passe de 1,23% à 1,29 % du RNB de l'UE. Contrairement au CFP 2014-2020, le prochain intégrerait le fonds de solidarité de l'UE, bien que ses dépenses demeurent hors plafond.

Ce CFP présente surtout un aménagement réel des priorités de l'UE. Ainsi, les ressources affectées aux questions de sécurité, défense et gestion des migrations sont en augmentation sur l'ensemble de la période, année après année. Il en est de même pour les dépenses liées au marché unique, à l'innovation et au numérique. En revanche, les dépenses relatives à la politique agricole commune et à la cohésion font l'objet d'un fort recul. Tandis que les dépenses économiques devraient plus que doubler, celles relatives aux ressources naturelles devraient passer de 39% à moins de 30% du budget total, comme celles pour la cohésion (-7 points sur la période).

II. Contesté dans son principe comme dans ses priorités, ce budget pourrait mieux tenir compte du prochain départ du Royaume-Uni de l'Union.

A. Le Brexit aurait pu être l'occasion de revoir les ressources propres de l'UE

La perspective du Brexit interroge les finances publiques européennes, autant s'agissant des sommes restant dues pour des projets auxquels le Royaume-Uni (RU) participe (EURATOM par exemple) que pour l'avenir du budget européen.

En effet, depuis le sommet de Fontainebleau en 1984, le RU bénéficie d'un rabais sur sa contribution, proportionnel à sa position en étant que contributeur net (66% du total). Ce rabais a conduit à la mise en place d'un « rabais sur le rabais » pour certains pays, dont l'Allemagne, pour lesquels la compensation exigée pouvait les positionner comme des contributeurs trop importants par rapport à leur RNB. Par ailleurs, l'Allemagne fait également partie des pays bénéficiant d'un allègement de sa contribution sur l'assiette harmonisée TVA, qui représentent 12% des ressources de l'UE au total. Par comparaison, la France ne bénéficiant d'aucun de ces mécanismes, elle se retrouve à compenser plus d'1/3 des 5Md€ de rabais du RU.

La prochaine sortie du RU de l'UE pourrait être l'occasion d'une remise à plat du système de ressources de l'Union. En ce sens, la Commission européenne a fait plusieurs propositions concernant l'impôt sur les sociétés dans la perspective du projet ACCIS, les droits de seigneurage et les revenus que les banques centrales nationales en tirent,

la TVA ou une taxe carbone aux frontières. Le Parlement européen a également émis des propositions similaires. Cependant, cela ne devait pas être intégré dans le prochain CFP.

B. En revanche, le CFP 2021-2027 devrait encore faire l'objet d'après négociations.

D'abord, la France a fait part de son opposition à une réduction aussi forte de la PAC. De plus, le Parlement européen a considéré que le projet de la précédente Commission Juncker manquait d'ambitions, à la fois sur les aspects d'éducation (Erasmus +), d'environnement (ce budget ne permettant pas de respecter les accords de Paris), d'innovation (Haiser 2020) et de cohésion. Il a notamment proposé que 30% du budget soit affecté à la transition écologique.

Dans son discours d'investiture, Ursula Von der Leyen a semblé rejoindre le Parlement sur plusieurs points, notamment en matière d'éducation et de garantie jeune contre le chômage. Pour l'environnement, les actifs de la BEI pourraient être plus largement orientés vers la finance verte. Les négociations devraient donc de se poursuivre d'ici la fin de l'année, dans la volonté des Etats membres.

Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale.

La reconnaissance d'un droit à l'erreur marque un changement de paradigme dans les relations entre les contribuables et l'administration fiscale. Participant du consentement à l'impôt, ces relations ont progressivement été simplifiées à l'aide des outils numériques (I). Le repositionnement des administrations de contrôle dans une logique de conseil et d'accompagnement pourrait être prolongé par des mécanismes de récompense du civisme fiscal (II).

I. Contribuant au consentement à l'impôt, l'amélioration des relations entre les contribuables et l'administration fiscale est d'abord passée par des démarches de simplification

A. De bonnes relations entre les contribuables et l'administration fiscale contribuent au consentement à l'impôt.

Le consentement à l'impôt est un principe inscrit à l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. Le principe a pu sembler être remis en cause à différentes périodes, que l'on pense récemment aux bérets rouges, aux mouvements des entrepreneurs « pigeons » ou des gilets jaunes. Plus largement, la complexité du système fiscal et le montant élevé des prélèvements obligatoires (45% du PIB) sont susceptibles d'y porter atteinte. S'il existe un principe de nécessité de la contribution publique, l'administration a tout intérêt à ce que le processus de recouvrement et le principe même de l'impôt soient acceptés pour accomplir ses missions.

C'est pourquoi dans ses opérations de contrôle, l'administration fiscale un principe de contradictoire durant toute la procédure, au risque de son annulation. De même, différentes chartes ont été adoptées, telles que la Charte Marianne, pour mieux encadrer les relations avec les contribuables et proposer une véritable qualité de service. Cette qualité de service fait également l'objet d'indicateurs de suivi dans le cadre des projets annuels de performance et des rapports annuels de performance qui s'imposent aux gestionnaires publics depuis la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. En effet, la productivité et l'efficacité de la gestion, donc la performance de l'administration fiscale vis à vis des contribuables est en permanence évaluée.

B. L'amélioration des relations avec les contribuables est d'abord passée par des démarches de simplification et de dématérialisation.

Ainsi, la télédéclaration et le télépaiement de l'impôt se sont progressivement généralisés. Il en est de même s'agissant du paiement des amendes et des timbres fiscaux. Par ailleurs, de nombreux mécanismes de simulations de l'impôt ont été mis à la disposition des contribuables. Ceux-ci peuvent servir à évaluer le bénéfice de certaines aides sociales, comme la prime d'activité et avant la prime pour l'emploi.

L'impôt sur le revenu est l'impôt le plus caractéristique de cette transformation. Il s'agissait d'abord de proposer des échéanciers de paiement ou des paiements par tiers. La réforme du prélèvement à la source et sa mise en œuvre en 2019 en constituent l'aboutissement. S'il s'est agi de normaliser le système français de recouvrement de l'impôt sur le revenu par rapport à nos voisins européens, ce dispositif permet une actualisation de l'assujettissement à l'impôt en fonction de ses revenus réels, et non plus passés. Il offre une meilleure gestion de trésorerie et constitue donc un important outil de simplification. L'administration fiscale en bénéficie également, comme le montre le taux de 98,5 % de recouvrement, soit 1,5 point de plus que celui prévu dans le PLF 2019. Il devrait en résulter 1 Md€ supplémentaire pour les recettes de l'Etat.

Le processus de contemporanéisation de l'impôt est également celui qui a été retenu depuis la suppression du régime social des indépendants et devrait donc se poursuivre dans les prochaines années. Plus largement, la mise en place de la déclaration sociale nominative (DSN) a été l'occasion d'un vaste chantier de simplification en matière de gestion des ressources humaines et du paiement du coin sociofiscal. Les administrations publiques elles-mêmes devraient progressivement s'inscrire dans le dispositif.

II. Repositionnée dans un rôle d'accompagnement et de conseil, l'administration fiscale pourrait mieux récompenser le civisme fiscal.

A. L'administration fiscale a été repositionnée dans un rôle d'accompagnement et de conseil pour améliorer les relations avec les contribuables.

Le nouveau rôle est inscrit dans la loi ESSOC du 10 août 2018 (Etat au service d'une société de confiance). Il inscrit le principe d'un droit à l'erreur et au contrôle pour les contribuables. Aussi, en lieu et en place d'un redressement, l'administration fiscale est positionnée en conseil du contribuable, certains évitements de l'impôt peuvent être liée à des erreurs ou des mauvaises compréhensions. Le droit prolonge le mécanisme de rescrit fiscal, grâce auquel les contribuables ont la possibilité de présenter leur situation économique et financière à l'administration pour avoir son avis.

Plus largement, il s'inscrit dans une demande de régularisation du propre chef du contribuable. Aussi, les intérêts de retard dont diminués en cas de déclaration tardive ou durant la période de contrôle. De même, le système de transmissions des déclarations rectificatives (STDR), qui bénéficie aux exilés fiscaux, a permis de recouvrer 9,5 Md€ depuis sa création en 2013. Cette logique a donc très largement participé à la politique de recouvrement effectif des contribuables redressés.

Parallèlement, le contribuable mieux informé et mieux accompagné encourt des sanctions beaucoup plus lourdes en cas de fraude, donc de démonstration du caractère intentionnel de la faute, ou de mauvaise foi. C'est en ce sens que la loi relative à la lutte contre la fraude du 23 octobre 2018 a renforcé en systématisant les peines complémentaires en cas de travail illégal et de fraude au détachement. Les entreprises récalcitrantes risquent désormais une inscription sur « liste noire », les excluant de la commande publique, en plus de les dénoncer publiquement (name and shame).

En définitive, cette double démarche de prévention et de sanction des fraudes constitue aussi un moyen d'amélioration des relations avec les contribuables, en venant sanctionner ceux tirant illégalement avantage du système fiscal.

B. Le rôle de conseil et d'accompagnement pourrait être mis au service d'une plus grande récompense du civisme fiscal.

Cette volonté de proposer des « listes noires » pourrait être étendue. En effet, Gérald DARMANIN, ministre du Budget et des Comptes publics, a annoncé que le prochain PLF en intégrerait une pour les GAFA. Y seraient inscrites les entreprises qui ne paient pas la taxe GAFA, ne prélèvent pas la TVA, n'informent pas sur les ressources de leurs utilisateurs et ne se montrent pas coopératifs avec l'administration fiscale. Par ailleurs, pour simplifier le recouvrement de la TVA et limiter la fraude, il souhaite travailler avec les établissements bancaires pour limiter les paiements en espèces et se servir des mandats SEPA pour disjoindre, dès le paiement dématérialisé, les flux de ressources pour l'entreprise et l'administration fiscale.

Encore au stade de projet, ces dispositifs pourraient être complétés par des « listes blanches » intégrant les « bons » contribuables, à savoir à jour de leurs paiements ou de leurs régularisations. Une telle démarche présenterait l'avantage de renforcer l'aspect positif derrière le paiement de l'impôt, donc de la contribution publique. Les entreprises seraient aussi intéressées à ce que le recouvrement soit le plus rapide possible.

Plus largement, des instruments similaires à ceux proposés lors du Grand débat national pourraient être généralisés. Il s'agissait pour le gouvernement de communiquer simplement sur « à quoi sert l'impôt ? ». De telles campagnes présenteraient l'intérêt d'offrir un contexte favorable à de meilleures relations entre contribuables et administration.