



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

Troisième concours

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

Meilleure copie

Note : 18/20

1. Comment la France peut-elle respecter ses engagements auprès de l'Union européenne en matière de déficit public à horizon de 2017 ?

En avril 2015, dans le cadre de la procédure du semestre européen, la France a transmis à la Commission européenne son programme de stabilité (PSTAB) sur la période 2015-2018, assorti d'un programme national de réforme. Ces documents mentionnent notamment la trajectoire de réduction du déficit public, c'est-à-dire du besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques (APU), sur la période.

1. Pour respecter les normes européennes relatives aux finances publiques nationales, la France a pris des engagements ambitieux de réduction du déficit public.

1.1. L'encadrement européen des finances publiques nationales nécessitait la définition d'un objectif de moyen terme ambitieux.

La création de l'Union économique et monétaire (UEM) a justifié la mise en place de règles encadrant les finances publiques nationales. En application de l'article 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et du protocole n° 12 au traité, les Etats membres doivent en principe présenter un solde des administrations publiques supérieur à -3% du PIB et une dette publique inférieure à 60% du PIB. Le pacte de stabilité et de croissance (PSC), conclu en 1997, impose la définition d'objectifs de moyen terme pour les Etats membres et prévoit la possibilité de sanctions. Ce cadre a été renforcé successivement par :

- le paquet de règlements "Six Pack", en 2011, instituant le semestre européen et facilitant les mécanismes de sanction par le Conseil de l'UE, sur proposition de la Commission ;
- le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), en 2012, fixant un plafond de -0,5% du déficit structurel aux Etats présentant une dette supérieure à 60% du PIB, ainsi qu'un mécanisme de correction automatique à transposer en droit interne ;
- le paquet "Two pack" en 2013, renforçant encore les procédures de reporting et de contrôle des institutions européennes sur les finances publiques nationales.

Or, en 2014, la France était loin de respecter ces normes :

- le déficit public a atteint 84,8 Md€ en 2014, soit -4% du PIB ;
- le déficit structurel s'est établi à -2,1% du PIB en 2014 ;
- la dette publique a atteint 95,6% du PIB fin 2014.

1.2. La France a pris des engagements ambitieux de réduction de ses dépenses publiques pour diminuer son déficit public.

Le PSTAB 2015-2018 intègre un OMT ambitieux de réduction du déficit public :

	2015	2016	2017	2018
Projection du déficit public (PSTAB) en % PIB.	-3,8%	-3,3%	-2,7	-1,9%

Cette trajectoire de réduction du solde des APU repose principalement sur la réduction du solde structurel, c'est-à-dire du solde théorique qui serait atteint, hors mesures partielles, en cas d'égalité entre la croissance et la croissance potentielle :

	2015	2016	2017	2018
Projection solde structurel (PSTAB) en % PIB.	-2,1%	-1,6%	-1,1%	-0,6%

La trajectoire transmise montre que l'amélioration progressive du solde structurel s'appuie principalement sur la réduction des dépenses publiques, qui passeraient de 57,5% du PIB en 2014 à 53,5% du PIB à horizon 2018.

Cette trajectoire intègre notamment les effets prévus du plan d'économies de 50 Md€ en tantendiciel sur 2015-2017, répartis comme suit :

- -19 Md€ pour l'Etat ;
- -10 Md€ pour les administrations publiques locales (APUL) ;
- -21 Md€ pour les administrations de sécurité sociales (ASSO), dont -10 Md€ pour l'assurance maladie.

2. Les incertitudes qui pèsent sur cette trajectoire appellent à renforcer les efforts d'économies durables et la gouvernance des finances publiques.

2.1. La trajectoire de réduction du déficit public reste incertaine.

Le niveau élevé de prélèvements obligatoires (44,9% en 2014), qui pèse sur la compétitivité et peut même affecter le niveau des recettes publiques (courbe de Laffet), ne laisse que peu de marges de manœuvre en recette.

S'agissant des économies en dépenses, le rapport remis par la Cour des Comptes en juin 2015 sur les perspectives des finances publiques soulignait que les pistes de réduction des dépenses n'étaient pas suffisamment documentées. De fait, elles exigent un rythme de réduction des dépenses très supérieur à celui enregistré au cours des années précédentes.

De plus, l'évolution des recettes et des dépenses restent sensibles à la conjoncture économique, et notamment à la croissance des revenus, à l'évolution de la consommation, au taux de chômage et à l'inflation.

Dans un avis récent, le Haut Conseil des finances publiques, institué par la loi organique des lois de programmation des finances publiques du 17 décembre 2012 (LOLPPF) a souligné que les hypothèses d'écart de production (output gap) inscrites dans la trajectoire avaient pour effet d'accroître de manière importante la réduction prévue du déficit structurel, tout en laissant au niveau de déficit conjoncturel quasi-inchangé sur toute la trajectoire.

2.2. Dans ce contexte, les économies prévues doivent être sécurisées et la gouvernance des finances publiques pourrait être renforcée.

En premier lieu, il importe de documenter clairement les pistes d'économies prévues dans le cadre du plan de 50 Md€ à horizon 2017. Comme le recommande la Cour des comptes, la prochaine loi de programmation des finances publiques devrait mentionner le niveau du solde structurel non seulement au niveau consolidé (APU), mais aussi par sous-secteur.

S'agissant des dépenses de sécurité sociale (ASSO), particulièrement dynamiques du fait du vieillissement, et qui représentent 45% des dépenses publiques, les économies résident notamment dans une meilleure maîtrise des dépenses de soin, des baisses de prix des médicaments et du développement des génériques et dans une meilleure articulation entre hôpital et soins de ville.

S'agissant des finances locales, les économies résident dans une nécessaire rationalisation du bloc communal, qui sera facilité par la loi de nouvelle organisation territoriale de la République du 6 août 2015 (hausse des tailles d'EPLI) et par la baisse des dotations aux collectivités.

En matière de recettes, si les marges de manœuvre sont limitées, les dépenses fiscales de l'Etat (82 Md€ en loi de finances pour 2015) devraient être réduites, et une note récente de la Direction générale du Trésor (mai 2015) souligne une possible marge de manœuvre sur le niveau de la TVA (taux effectif faible par rapport aux voisins européens).

Enfin, la gouvernance nationale des finances publiques pourrait contribuer davantage à la tenue des engagements européens pris par la France, en encadrant de manière plus globale et plus étroite les finances locales et les finances sociales. Plusieurs pistes peuvent être empruntées :

- élargissement du périmètre des LFSS à l'ensemble de la protection sociale, et du périmètre de l'ONDAM à l'ensemble des dépenses de santé ;
- création d'une loi de financement des collectivités territoriales, en révisant la Constitution, et mise en place de mesures incitant au respect des objectifs de dépense (modulation des dotations par exemple).

2. Quelles sont les conséquences de la baisse des dotations de l'Etat sur l'équilibre budgétaire des collectivités territoriales.

Dans le cadre du plan d'économie de 50 Md€ sur 2015-2017, le Gouvernement a annoncé une baisse des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales de -10 Md€ sur la période. Cette réduction importante aura des effets significatifs sur l'équilibre budgétaire des collectivités territoriales.

1. La baisse des dotations de l'Etat aura un impact important sur les recettes de fonctionnement des collectivités territoriales.

Avec 252 Md€ de dépenses en 2013, les administrations publiques locales, constituées principalement des collectivités territoriales, représentent 20% des dépenses publiques. Le solde des APUL s'est établi à -9 Md€ en 2013 et à -4,5 Md€ en 2014.

Les transferts financiers de l'Etat au profit des collectivités territoriales représentent une partie importante de leurs ressources : ils s'élevaient à 100 Md€ en 2014, dont 50 Md€ de prélèvements sur recette, 17 Md€ de dotation et 33 Md€ de fiscalité transférée.

La baisse annoncée des dotations de l'Etat, qui porte principalement sur la dotation globale de fonctionnement (DGF – soit environ 37 Md€), s'élève à -10 Md€ sur 2015 - 2017, dont -3,7 Md€ en loi de finances pour 2015. Elle impactera les communes (-1,5 Md€), les EPCI (-0,6 Md€), les départements (-0,5 Md€) et les régions (-0,5 Md€).

Cette baisse entrainera une diminution notable des recettes de fonctionnement des collectivités territoriales.

2. Du fait de marges de manœuvre limitées sur les recettes et sur l'emprunt, cette diminution se traduira par une réduction des dépenses de fonctionnement et d'investissement des collectivités territoriales.

Si les collectivités pourraient être tentées de compenser cette baisse par une hausse de la fiscalité locale, les marges de manœuvre dont elles disposent sont à cet égard limitées. Les règles d'évolution de taux et de niveau d'imposition de la fiscalité directe locale encadrent en effet strictement les pouvoirs fiscaux des collectivités.

En outre, en application des articles 1612-4 et 1612-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), celles-ci doivent présenter des sections de fonctionnement et d'investissement respectivement en équilibre, et les ressources d'investissement hors emprunt doivent être suffisantes pour assurer l'amortissement du capital des prêts contractés. Si le risque d'une hausse importante de l'endettement des collectivités n'est pas à écarter (188 Md€ à fin 2014 pour les APUL), leurs marges de manœuvre restent limitées.

La conséquence la plus probable sera donc une baisse des dépenses.

Le scénario le plus positif serait que la baisse des dotations encourage les collectivités à réduire les dépenses de fonctionnement (environ 70% des dépenses) qui ont fortement augmenté au cours de ces dernières années. En particulier, les dépenses de personnel représentent 38% des dépenses de fonctionnement (et 50% pour les communes) du fait d'une forte progression des effectifs. La mise en place des EPCI, par exemple, ne s'est pas traduite par une réduction des effectifs que la perspective des mutualisations aurait pu faire espérer. De plus, les collectivités font face à des dépenses d'intervention importantes, en particulier les régions et les départements, qui incite à mieux maîtriser les dépenses de personnel.

Cependant, un scénario plus négatif pourrait se traduire par une baisse importante de l'investissement public local, qui représente environ 50% de l'investissement public total. En effet, la baisse des recettes liées aux dotations de l'Etat entrainera, à dépenses de fonctionnement constante, par une baisse de l'épargne reversée par la section de fonctionnement à la section d'investissement.

Pour encadrer ce risque, des mécanismes plus incitatifs pourraient être envisagés à l'avenir, modulant les dotations de l'Etat aux efforts de réduction des dépenses de personnel et au maintien d'un niveau suffisant d'investissement.

Le niveau d'endettement des collectivités pourrait aussi être limité pour éviter que la baisse des dotations se traduisent par une dégradation du solde (mise en place de ratio d'endettement).

3. La pluriannualité des finances publiques.

L'avis rendu le 23 mai 2014 par le Haut Conseil des Finances publiques (HCF), déclenchant le "mécanisme de correction" prévu par l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation des finances publiques (LOLFPF), est une illustration de l'importance prise par la dimension pluriannuelle dans les finances publiques.

1. La pluriannualité a permis de renforcer le pilotage des finances publiques sans remettre en cause la portée du principe traditionnel d'annualité.

Sous l'impulsion européenne, le pilotage des finances publiques est de plus en plus pluriannuel. Dès 1997, le pacte de stabilité et de croissance a imposé la définition d'objectifs de moyen terme (OMT) des finances publiques pour expliciter les trajectoires des Etats. En 2011, le Six pack a imposé l'intégration d'un budget au minimum triennal dans les règles de pilotage des Etats membres.

En France, cette pluriannualité se traduit par plusieurs instruments :

- tous les 2 ans (années paires), une loi de programmation des finances publiques, votée par le Parlement, explicite la trajectoire à 5 ans. Fin 2014, la LPFP votée couvre la période 2014-2019 (périmètre APU) ;
- la LPFP intègre à chaque fois le budget triennal de l'Etat, dont les enveloppes par mission sont contraignantes pour l'année suivante ;
- chaque année, en vertu de l'article 48 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux finances publiques (LOLF), le Gouvernement transmet en juin au Parlement un rapport sur les perspectives pluriannuelles de finances publiques, donnant lieu à un débat d'orientation des finances publiques (DOFP) ;
- chaque année, dans le cadre du semestre européen, la France élabore un programme de stabilité (PSTAB) et le transmet à la Commission européenne au mois d'avril, qui peut ou non donner lieu à débat au Parlement.

Cette pluriannualité a permis d'adopter une vision de long terme qui renforce le pilotage des finances publiques, en inscrivant les réformes et leurs impacts financier dans le temps long.

Le principe traditionnel d'annualité n'a pas été remis en cause de manière excessive : en vertu des articles 1 et 6 de la LOLF, le Parlement vote chaque année une loi de finances qui détermine les ressources et les charges de l'Etat et autorise la perception des impositions de toute nature. Sur le plan juridique, les LPFP n'ont pas une autorité supérieure aux lois de finances.

De plus, la gestion annuelle des finances publiques intégrait déjà plusieurs instruments de pluriannualité, tels que les autorisations d'engagement des dépenses (art. 8 LOLF) ou les arrêtés de report (art. 15 LOLF).

2. La portée encore limitée de la pluriannualité invite à envisager de nouvelles évolutions dans le pilotage des finances publiques.

La mise en œuvre d'une plus grande part de pluriannualité n'a pas permis d'améliorer la situation des finances publiques. Les objectifs de réduction du déficit public et de la dette publique ont été, jusqu'à présent, systématiquement repoussé à chaque nouvelle trajectoire pluriannuelle.

Si le mécanisme de correction prévu par l'article 23 de la LOLFPF constitue une avancée, en ce qu'il impose au Gouvernement de présenter des mesures pour ramener le déficit au niveau prévu dans la LPFP en cas "d'écart important" (écart entre le solde structurel LPFP et le solde effectif ou loi de règlement

supérieur à 0,5% du PIB), ce mécanisme s'est révélé jusqu'à présent insuffisant pour atteindre les objectifs fixés.

De plus, l'adoption annuelle du PSTAB, en avril, fait perte de son importance au DOFP et aux LPFP, et peut priver le Parlement de son pouvoir d'information et de contrôle sur le pilotage des finances publiques. En 2015, faute de délai suffisant, le PSTAB n'a pas donné lieu à un débat au Parlement.

Pour remédier à ces inconvénients, plusieurs pistes peuvent être envisagées.

2.1. Le calendrier budgétaire pourrait être aménagé de manière à renforcer le rôle du Parlement dans le pilotage pluriannuel des finances publiques. Le débat relatif au Tome 1 du DOFP pourrait être effectué plus tôt, de manière à examiner en même temps le PSTAB. La difficulté de cette solution réside dans le fait que la loi de règlement devrait être déposée plus tôt, de manière à disposer des résultats effectifs de N-1 avant de bâtir une nouvelle trajectoire et de la soumettre au débat. En tout état de cause, une meilleure articulation entre le semestre européen et la pluriannualité nationale des finances publiques semble nécessaire.

2.2. Les hypothèses qui sous-tendent les trajectoires pluriannuelles devraient être plus explicites. Tant en recettes qu'en dépenses, il conviendrait de présenter davantage de détail quant aux mesures de retour à l'équilibre.

2.3. La pluriannualité devrait être davantage utilisée dans le pilotage des finances locales. Sous l'influence européenne, la pluriannualité introduite dans le pilotage des finances publiques est allée de pair avec une vision de plus en plus consolidée (périmètre APU). Les LFSS intègrent, par exemple, chaque année les perspectives des exercices N+2 à N+4 sur les comptes de la sécurité sociale.

Néanmoins, ce pilotage pluriannuel reste peu utilisé au niveau des finances locales. Un débat d'orientation est certes prévu dans les grandes collectivités, mais il n'existe aucun mécanisme de coordination entre la pluriannualité sur base consolidée et les trajectoire pluriannuelles des collectivités territoriales prises isolément. Ce constat, souligné par la Cour des comptes, plaide en faveur d'une loi de financement des collectivités territoriales définissant des perspectives pluriannuelles de dépenses, de recettes et de transfert entre l'Etat et les collectivités territoriales.