*Epreuve de finances publiques consistant en la rédaction de réponses synthétiques à des questions courtes pouvant être accompagnées de textes, graphiques ou tableaux statistiques à expliquer et commenter :  :*

**Question n°1 : (5 points)**

**La Cour des comptes, garante de la bonne gestion publique ?**

Créée en 1807, la Cour des comptes est en réalité une institution dont l’on retrouve la trace au Moyen-Age dans l’administration royale de Philippe le Bel (1307). Depuis sa création, les missions de la Cour des comptes ont évoluées et, aux deux missions traditionnelles (juger les comptables publics et exercer le contrôle de gestion des administrations nationales), se sont ajoutées deux nouvelles missions : la certification des comptes de l’Etat et de la sécurité sociale et l’assistance du Parlement dans l’évaluation des politiques publiques.

Dans quelle mesure la Cour des comptes contribue-t-elle aujourd’hui, à travers ses différentes missions, à garantir la bonne gestion publique ?

1/ Historiquement, la Cour des comptes est chargée de juger les comptables publics et d’examiner la gestion financière des administrations centrales et établissements publics nationaux.

La Cour des comptes est traditionnellement chargée de juger les comptables publics, responsables personnellement et pécuniairement de la tenue des comptes des personnes publiques. Elle peut prononcer leur mise en débet si des irrégularités sont constatées et y ajouter des amendes plus ou moins élevées afin de sanctionner ces manquements. Dorénavant, toute remise gracieuse supérieure à 10 000€ doit faire l’objet d’une demande d’avis à la Cour des comptes.

Par cette première mission, la Cour des comptes s’assure du respect de la séparation entre les ordonnateurs et les comptables mais aussi du respect, par le comptable public, des obligations qui lui incombent en vertu du décret relatif à la gestion budgétaire et à la comptabilité publique de 1962 : contrôle des pièces justificatives, de la compétence de l’ordonnateur, de la correcte imputation des dépenses et du caractère libératoire du paiement. Il s’agit là de l’un des aspects majeurs de la bonne gestion des finances publiques.

Enfin, la Cour des comptes juge, en appel, de la responsabilité des comptables publics qui, au niveau local, dépendent des Chambres régionales des comptes en première instance.

A côté de cette première mission, la Cour des comptes est également chargée du contrôle de gestion des administrations centrales, établissements publics nationaux ainsi que d’autres personnes publiques ou privées bénéficiant de fonds publics. Ce contrôle n’est pas juridictionnel. Il est réalisé, chaque année, selon un programme déterminé par le Premier président de la Cour et se fixe pour objectif d’examiner la régularité, le bon emploi des fonds publics ainsi que l’efficacité des gestionnaires. L’objectif de la Cour est que chaque organisme soit contrôlé de manière régulière, en moyenne tous les cinq ans.

La Cour, après avoir effectué un contrôle sur place et sur pièce, rédige un rapport provisoire qui fait l’objet d’observations de la part des organismes contrôlés, avant que ne soit publié et rendu public un rapport définitif contenant des recommandations, dont la Cour assure le suivi.

Par cette mission, la Cour des comptes participe à la bonne gestion des finances publiques et à l’amélioration des pratiques de la part des organismes contrôlés. Elle assure également l’information des citoyens.

2/ Depuis la LOF et la révision constitutionnelle de 2008, la Cour des comptes s’est vue confier deux nouvelles missions : la certification des comptes et l’assistance du Parlement dans sa mission d’évaluation des politiques publiques.

La certification des comptes de l’Etat est une innovation de la LOLF, celle des comptes de la Sécurité sociale découle de la LOFSS. Il s’agit, pour la Cour, de donner chaque année son avis sur l’exactitude des comptes de ces deux entités. La comptabilité publique a, par ailleurs, été enrichie avec la LOLF : à la comptabilité budgétaire (comptabilité de caisse) a été adjointe une comptabilité d’engagement (pluriannuelle et patrimoniale) ainsi qu’une comptabilité d’analyse des coûts.

La Cour dispose de quatre solutions : certifier sans réserves, certifier avec réserves, refuser de certifier ou être dans l’incapacité de certifier par manque d’informations. Depuis 2006, les comptes de l’Etat ont toujours été certifiés avec réserves.

Cette mission de certification, qui vise la transparence et la sincérité des comptes publics, contribue à garantir la bonne gestion publique.

Enfin, la mission confiée à la Cour des comptes par l’article 47-2 de la Constitution consiste, depuis 2008, à assister le Parlement dans sa mission d’évaluation des politiques publiques. Pour cela, la Cour apporte son expertise financière et peut réaliser des enquêtes sur demande des commissions parlementaires des finances (article 57 LOLF) et assister les missions d’évaluation et de contrôle (MEC) parlementaires dans leur rôle d’évaluation des politiques publiques.

Le rapport Bartolone-Winock de 2015, Refaire la démocratie, a proposé de renforcer cet aspect du rôle des assemblées parlementaires en particulier s’agissant du Sénat qui pourrait être fusionné avec le Conseil économique, social et environnemental et se voir associer très étroitement à la Cour des comptes afin de constituer un pôle d’évaluation de l’exécutif.

Par l’ensemble de ses missions, la Cour des comptes est la garante de la bonne gestion publique d’un point de vue légal et sur le plan de la performance.

**Question n°2 : (5 points)**

**Le rôle moteur du secteur public local dans l’investissement public est-il en péril ?**

**En vous appuyant sur le document n°1.**

Le secteur public local joue traditionnellement un rôle majeur en matière d’investissement public, en particulier pour ce qui est des communes. Dans un contexte de baisse des dotations de l’Etat aux collectivités territoriales (CT), leur contribution à l’investissement public va-t-elle être amenée à se réduire durablement ?

1/Le secteur public local joue, depuis 1982, un rôle croissant en matière d’investissement public.

Les CT réalisent environ 70% de l’investissement public civil, et 59% de l’investissement public total. Toutefois, c’est le bloc communal qui réalise la grande majorité de ces investissements (les deux-tiers), la part des départements et des régions étant plus marginale.

Cette part importante de l’investissement est le fruit d’une forte augmentation en valeur de la part du budget local consacré aux investissements publics. Alors qu’ils ne représentaient que 15 milliards en 1982, les investissements publics représentaient 65 en 2007 et un peu plus de 50 en 2015 sur une dépense totale estimée à 240 milliards toutes administrations publiques locales confondues (selon la DGCL).

Economiquement, l’investissement public joue un rôle important en matière de financement de biens publics (non rivaux et non exclusifs) qui ne seraient pas financés par les acteurs privés en l’absence d’intervention publique et dont le rendement social dépasse le rendement privé.

Dans son rapport de 2013, Alain Quinet insistait sur l’importance de l’investissement public mais soulignait l’insuffisance d’évaluation socio-économique préalable à certains investissements locaux en particulier.

2/ La diminution de la contribution des CT aux dépenses d’investissement n’étant pas uniquement liée au cycle électoral, elle pourrait être durable.

Le niveau de l’investissement local est lié au cycle électoral en partie. Ainsi, l’on constate une augmentation des dépenses en fin de cycle et une diminution de l’investissement en fin de cycle électoral. Cela contribue à expliquer une partie de la baisse des investissements en 2015 mais il semble que les causes soient plus structurelles.

En 2015, l’Observatoire des finances locales relevait une baisse de 7% de l’investissement public local. Les communes sont les plus concernées avec une baisse de 10% de leurs dépenses d’investissement. Les régions ont, quant à elles, légèrement augmenté leurs dépenses d’investissement durant l’année 2014 selon l’Observatoire. Cette baisse globale de l’investissement local correspond à une diminution de 10 milliards d’euros, toutes administrations publiques locales confondues. Elle peut s’expliquer par la diminution des concours financiers de l’Etat aux CT (-11 milliards entre 2015 et 2017 aux termes du plan d’économies de 50 milliards décidé en 2014) ce qui a entraîné une diminution de l’épargne brute des CT. Or, comme les dépenses de fonctionnement n’ont pas reculé (elles ont même légèrement augmenté en 2014), le risque d’impasses financières pour les CT devient plus important.

Dans un rapport de 2014, la Délégation aux collectivités territoriales du Sénat dressait un tableau négatif des perspectives financières des CT à l’horizon 2017 et recommandait une baisse de 30% des dépenses d’investissement et une stabilisation au rythme de l’inflation des dépenses de fonctionnement des CT.

Pour autant, le dynamisme de la fiscalité locale (+16% pour les DMTO et 4,4% pour la CVAE selon le PLF 2017) pourrait compenser la baisse des dotations de l’Etat et permettre le maintien des dépenses d’investissement des CT à un niveau satisfaisant. Il semble que la recherche d’économies doive se concentrer sur les dépenses de fonctionnement (et en particulier les dépenses de personnel).

En définitive, si elle est manifeste, la diminution de l’investissement public local n’est pas destinée à s’aggraver à condition que le dynamisme de la fiscalité locale permette aux CT de retrouver des marges de manœuvre budgétaires sans être forcées de recourir à l’emprunt. En effet, si leur dette est maîtrisée (9,2% du PIB), elle contribue malgré tout à hauteur de 0,4% à la dette publique globale ce qui invite à limiter son aggravation.

**Question n°3 : (5 points)**

**L’évolution des règles communautaires en matière de suivi et de contrôle des budgets nationaux : efficacité renforcée ou complexification technocratique ?**

**En vous appuyant sur le document n°2.**

Les règles d’encadrement des budgets nationaux remontent au traité de Maastricht de 1992. Elles ont été complétées par la signature du Pacte de stabilité et de croissance de 1997. Cependant, avec la crise de 2008, la dette des Etats membres rapportée au PIB a augmenté de 30 points en moyenne entre 2007 et 2013. Dès lors, l’encadrement budgétaire européen a été considérablement renforcé afin de lutter contre les effets négatifs de cet endettement excessif (effets récessifs, effet boule de neige de la dette, perte de marges de manœuvre budgétaires pour les Etats). Mais la multiplicité et la complexité de ces nouvelles règles ne risque-t-elle pas de réduire leur efficacité ?

1/ Les nouvelles règles d’encadrement budgétaire imposent aux Etats de nouvelles obligations sous le contrôle de la Commission et d’un organe national indépendant.

Depuis 2011, pas moins de trois textes ou ensembles de textes se sont fixés pour objectif le renforcement de la discipline budgétaire à l'échelle de l’UE et de la zone euro : le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) en 2012, le « six-pack » (ensemble de cinq règlements et une directive) en 2011 et le « two-pack » (ensemble de deux directives) en 2013.

L’objectif est d’instituer un cadre budgétaire imposant aux Etats le respect de certaines règles en matière de déficit public global (règle des 3%), de déficit structurel (il ne doit pas dépasser 0,5%) et de dette publique (elle ne doit pas dépasser 60%). Le PIB constitue l’indicateur de référence pour ces trois règles.

De même, l’encadrement budgétaire vise à promouvoir un dialogue entre les Etats et la Commission. Celle-ci examine les programmes de stabilité, les programmes nationaux de réforme ainsi que le plan budgétaire annuel (institution du two-pack). Elle peut adresser des recommandations aux Etats afin que leur budget ne s’éloigne pas des objectifs de retour à l’équilibre à moyen terme sur lequel ils s’engagent (OMT). Depuis 2012, les Etats ont l’obligation de mettre en place une institution indépendante chargée d’examiner les projets de budget afin de s’assurer de leur cohérence avec programmes de stabilité. De plus, cette institution vérifie la sincérité des prévisions macroéconomiques (croissance et inflation en particulier) de l’Etat. En France, ce rôle est confié au Haut Conseil des finances publiques.

A cette multiplication des règles et des contrôles s’ajoutent, en cas de non-respect de l’OMT ou d’éloignement des normes budgétaires, des procédures de sanction qui, rénovées, deviennent quasi automatiques. En 2016, l’Espagne et le Portugal dont les déficits étaient jugés excessifs ont été menacés de sanctions avant que la Commission ne procède à leur annulation.

La mise en œuvre de ces procédures implique une nouvelle phase de dialogue avec la Commission via la transmission de nouveaux documents : un programme de partenariat économique ou, en cas de risque de faillite, un programme d’ajustement macroéconomique.

2/ En dépit de leur caractère complexe, ces nouvelles règles devraient permettre, à moyen terme, le rétablissement des comptes publics.

Un premier paradoxe peut être relevé : les nouvelles règles budgétaires et l’ensemble des documents à transmettre à la Commission risquent de peser sur les finances publiques car elles induisent la création de services dédiés à leur constitution et le recrutement d’agents en charge du dialogue avec la Commission.

En outre, ces documents ne garantissent pas l’information du public en raison de leur caractère technique et de la subsistance de plusieurs indicateurs (déficit public et déficit structurel) qui risquent de brouiller la cohérence de l’action publique en matière budgétaire.

Enfin, il peut être souligné que les sanctions financières ne sont pas les mieux adaptées à la situation d’Etats en difficultés budgétaires d’autant qu’elles peuvent être élevées.

En dépit de ces limites, l’encadrement budgétaire apparait comme une nécessité et, comme l’illustre le cas de la France, il pourrait porter ses fruits. En effet, alors que le déficit public s’élevait à plus de 4% en 2012, son niveau devrait atteindre 3,3% en 2016 et 2,7% en 2017 même si l’avis du Haut Conseil des finances publiques demeure prudent.

La perspective des sanctions n’est sans doute pas le moteur principal des efforts consentis par les Etats pour revenir à l’équilibre. En effet, celles-ci sont rares et peu probables. En revanche, la multiplication des textes relatifs à l’encadrement budgétaire a permis de sensibiliser les Etats à la nécessité d’assainir les finances publiques et a conduit à de réels changements de perspectives au niveau national (recherche accrue de la performance, audits publics et privés, recherches d’économies etc.).

L’encadrement croissant des budgets nationaux est source de complexité car il fait intervenir plusieurs documents, plusieurs organes et repose sur plusieurs indicateurs. Toutefois, cette complexité est sans doute le prix à payer pour que les Etats retrouvent des marges de manœuvre budgétaire, un préalable à la croissance économique durable.

**Question n°4 : (5 points)**

**La mise en place du prélèvement à la source pour l’impôt sur le revenu est-elle utile ?**

**En vous appuyant sur le document n°3.**

L’impôt sur le revenu a été institué il y a plus d’un siècle et a aujourd’hui un rendement de 70 milliards par an en France. Il a fait l’objet de nombreuses réformes récemment : suppression de la tranche à 5,5%, suppression de certaines dépenses fiscales, plafonnement du quotient familial à 1500 € par demi-part supplémentaire, plafonnement des avantages fiscaux, etc. La réforme du prélèvement à la source est la plus ambitieuse de ces dernières années et prend exemple sur de nombreux autres pays avancés qui y ont procédé ces derniers temps. Mais son utilité est-elle réelle ou n’est-elle que source de complexité pour l’Etat, les entreprises et les ménages ?

1/ La réforme du prélèvement à la source de l’impôt sur le revenu (IR) vise à accroître le consentement à l’impôt en permettant la contemporanéité de l’imposition avec la perception des revenus et en simplifiant les démarches des ménages.

Aujourd’hui, l’imposition des revenus se fait avec un an de décalage ce qui peut pénaliser les contribuables qui connaissent une diminution de leurs revenus suite, par exemple, à la création d’entreprise ou à la cessation de leur activité. Dès lors, la perception à la source de l’IR permettra d’accroître la visibilité des contribuables sur l’impôt. De même, cela permettra une diminution de l’épargne de précaution au profit de la consommation car les ménages n’auront plus besoin d’épargner en prévision de l’impôt, qui sera perçu de manière mensualisée.

Enfin, les contribuables n’auront à effectuer qu’une démarche de régularisation en cas de modification de leur situation mais seront libérés de leurs obligations déclaratoires car ce sont les entreprises qui joueront le rôle de tiers-collecteur de l’IR.

Pour l’administration, cette réforme permettra de limiter les contrôles fiscaux et les démarches administratives ce qui réduira probablement le taux d’intervention sur cet impôt (économie de 200 ETP selon le Conseil des prélèvements obligatoires, 2015).

De même, le rendement de l’IR pourrait augmenter à la marge en raison d’une diminution de la fraude pour non déclaration des revenus.

2/ Si la mise en place du prélèvement à la source pourrait se traduire par un « impôt papier » pour les employeurs, cette réforme constitue un préalable à une simplification plus globale de la fiscalité sur les revenus.

La conséquence de la diminution du taux d’intervention des services fiscaux sera un accroissement de la charge administrative pour les entreprises sous la forme d’un « impôt papier ». Cette charge devrait néanmoins être relativement limitée.

Dans son rapport IR, CSG, quelles réformes ? de 2015, le Conseil des prélèvements obligatoires plaide pour que la réforme du prélèvement de l’IR soit le premier acte d’une rationalisation de la fiscalité des revenus qui entrainerait l’organisation de la « complémentarité » entre l’IR et la CSG, déjà perçue à la source. Pour cela, les dépenses fiscales de l’IR devraient être réduites et l’assiette de cet impôt élargie. Thomas Piketty plaide, quant à lui pour une fusion des deux prélèvements avec un nouvel impôt aux bases élargies (celles de la CSG actuelle), progressif et prélevé à la source. Il propose la suppression de l’ensemble des dépenses fiscales pendant deux ans avant de rétablir celles qui paraissent nécessaires.

La fiscalité est un facteur d’attractivité d’un territoire et sa trop grande complexité peut décourager certaines initiatives et avoir des effets négatifs (épargne de précaution). Dans cette optique, le prélèvement à la source apparait comme une réforme nécessaire et à même de faciliter la vie des contribuables, de réduire la fraude et de générer des économies pour l’Etat. Il conviendra toutefois de veiller à ce que la charge administrative pesant sur les employeurs ne soit pas telle qu’elle constitue un frein à l’attractivité économique de la France.