

Concours d'entrée 2022

Concours externe

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

Durée : 3 heures – coefficient 3

Une épreuve 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.

L'épreuve de finances publiques doit être abordée de façon pluridisciplinaire. Si les finances publiques sont fondées sur des règles de droit dont la maîtrise est indispensable à leur compréhension, elles soulèvent également des enjeux politiques, économiques et administratifs que les candidats doivent être en mesure de mettre en évidence. Cette approche recouvre une dimension pratique : les candidats doivent ainsi témoigner de leur capacité à comprendre et analyser des documents budgétaires et financiers simples.

Le candidat doit connaître les principaux ordres de grandeur relatifs aux finances publiques et prendre en compte l'interaction des finances publiques avec l'économie et les principaux instruments de politique économique. Le candidat peut faire référence à des comparaisons internationales (notamment Etats-Unis, Royaume-Uni et Allemagne) ou à des exemples historiques pour étayer son propos.

Outre l'exposé des connaissances, la formulation d'un diagnostic clair et synthétique et, le cas échéant, de quelques orientations argumentées de politiques publiques sera valorisée.

Chacune des trois à cinq questions posées peut être accompagnée d'un ou plusieurs textes, graphiques ou tableaux statistiques à expliquer et commenter. Un même document peut servir de support à plusieurs questions. Le dossier documentaire pour l'ensemble des questions ne peut excéder cinq pages au total.

Sujet

Question 1 : Pourquoi, au regard des enjeux de finances publiques, réformer les retraites ? (7 points)
(en vous appuyant notamment sur les documents 1 et 2)

Question 2 : La création du Haut conseil des finances publiques a-t-elle amélioré la sincérité budgétaire dans les lois de finances ? (6 points)
(en vous appuyant notamment sur le document 3)

Question 3 : Les défis fiscaux de l'après-crise sanitaire (7 points)
(en vous appuyant notamment sur le document 4)

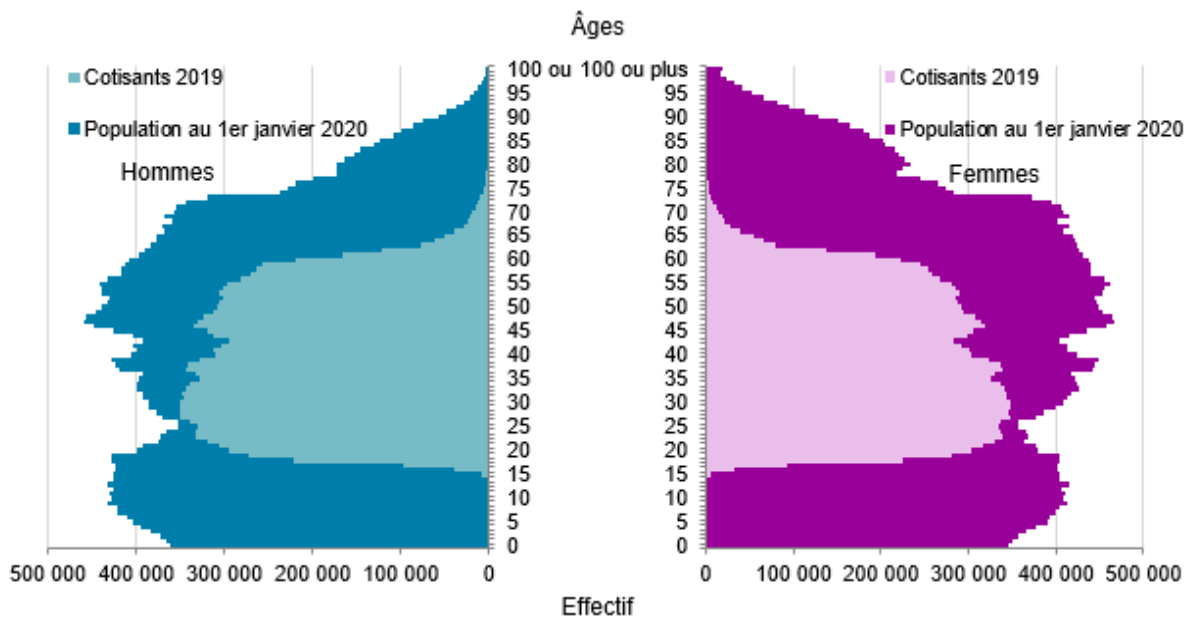
Dossier

N°	Documents joints	Pages
1	Pyramide des âges des cotisants au régime général et de la population française, CNAV – SNGC et INSEE, <i>www.statistiques-recherches.cnnav.fr</i> , 1 ^{er} septembre 2021 (extrait)	1
2	Salaire brut plafonné annuel moyen soumis à cotisation, CNAV – SNGC, <i>www.statistiques-recherches.cnnav.fr</i> , 1 ^{er} septembre 2021 (extrait)	1
3	Décision n° 2021-833 DC du 29 décembre 2021, loi de finances pour 2022, <i>www.conseil-constitutionnel.fr</i> (extrait)	2
4	« Redistribution, innovation, lutte contre le changement climatique : trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire », texte introductif au rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, <i>www.ccomptes.fr</i> , 9 février 2022	3 et 4

Liste des sigles :

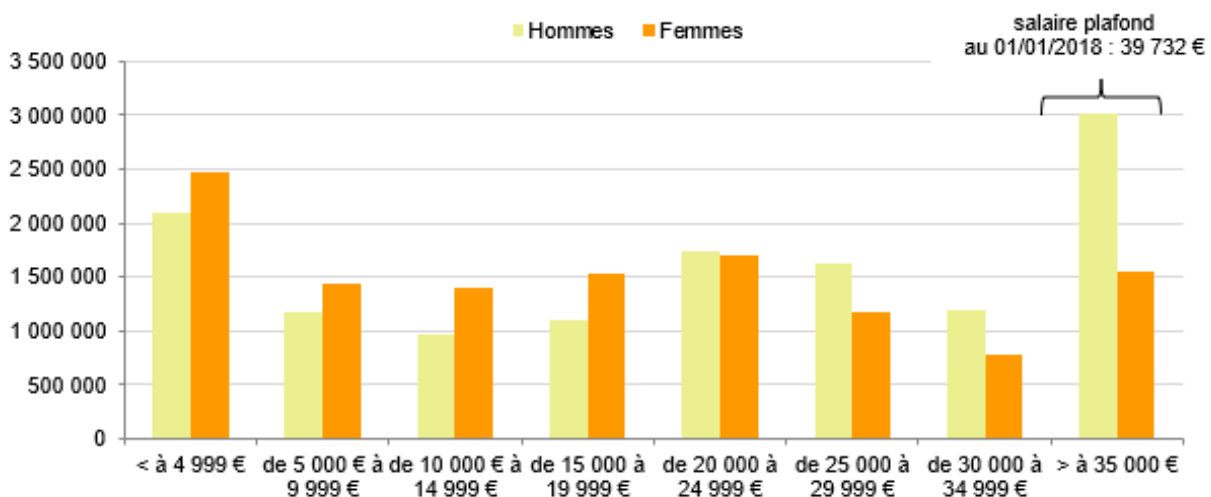
- CIR : Crédit d'impôt recherche
- CNAV : Caisse nationale d'assurance vieillesse
- CPO : Conseil des prélèvements obligatoires
- INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
- SNGC : Système national de gestion des carrières

Document 1 : Pyramide des âges des cotisants au régime général et de la population française, CNAV – SNGC et INSEE, www.statistiques-recherches.cnav.fr, 1^{er} septembre 2021 (extrait)



Source : Cnav - SNGC et INSEE

Document 2 : Salaire brut plafonné annuel moyen soumis à cotisation, CNAV – SNGC, www.statistiques-recherches.cnav.fr, 1^{er} septembre 2021 (extrait)



Source : Cnav - SNGC

Note du jury : En 2019, le salaire annuel moyen brut pris dans la limite du plafond soumis à cotisation est de 20 618 €

[...]

Sur la sincérité de la loi de finances :

11. Les députés et sénateurs requérants font valoir que la loi déferée méconnaîtrait le principe de sincérité budgétaire, au motif que le projet de loi déposé ne prenait pas en compte les conséquences budgétaires de plusieurs mesures nouvelles annoncées par le Gouvernement avant son dépôt, comme le plan d'investissement « *France 2030* », le revenu d'engagement pour les jeunes et le plan « *Grand Marseille* ». À ce titre, ils se réfèrent à l'avis du Haut conseil des finances publiques du 17 septembre 2021 mentionné ci-dessus, aux termes duquel ce dernier estimait, pour ce motif, ne pas pouvoir « *rendre un avis pleinement éclairé sur les prévisions de finances publiques pour 2022* ».

12. Les députés auteurs du premier recours critiquent également la sincérité des évaluations de recettes du projet de loi initial, qui seraient fondées sur une prévision de croissance délibérément minorée. Selon eux, la loi déferée reposerait, en outre, sur une sous-évaluation manifeste des prévisions de recettes fiscales, dont l'objet aurait été de permettre au Gouvernement de présenter une exécution plus favorable en fin d'exercice.

13. Ces mêmes députés critiquent enfin la disproportion entre autorisations d'engagement et crédits de paiement ouverts par le texte déferé, sans préciser le calendrier d'ouverture de ces crédits après 2022.

14. Selon l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 : « *Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ». Il en résulte que la sincérité de la loi de finances de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine. L'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen de cette loi s'apprécie pendant toute la durée de celui-ci.

15. En premier lieu, les prévisions de recettes et de dépenses doivent être initialement établies par le Gouvernement au regard des informations disponibles à la date du dépôt du projet de loi de finances. Il lui appartient d'informer le Parlement, au cours de l'examen de ce projet de loi, lorsque surviennent des circonstances de droit ou de fait de nature à les remettre en cause et, en pareille hypothèse, de procéder aux corrections nécessaires. Il incombe au législateur, lorsqu'il arrête ces prévisions, de prendre en compte l'ensemble des données dont il a connaissance et qui ont une incidence sur l'article d'équilibre.

16. Les mesures nouvelles avaient fait l'objet de simples annonces à la date du dépôt du projet de loi de finances. Le Gouvernement a ainsi pu, sans méconnaître les exigences précitées, prendre en compte au cours de l'examen du texte les conséquences budgétaires de ces mesures.

17. En deuxième lieu, d'une part, saisi du projet de loi initial puis du projet de loi prenant en compte les mesures nouvelles, le Haut conseil des finances publiques a, dans ses avis du 17 septembre 2021 et du 29 octobre 2021 mentionnés ci-dessus, estimé respectivement prudentes et plausibles les prévisions de croissance pour les années 2021 et 2022. D'autre part, il ne ressort pas des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques sur lesquelles est fondée la loi de finances soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine.

18. En dernier lieu, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, d'apprécier, en l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement votés.

19. Il résulte de ce qui précède que le grief tiré du défaut de sincérité de la loi de finances doit être écarté.

[...]

Document 4 : « Redistribution, innovation, lutte contre le changement climatique : trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire », texte introductif au rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, www.ccomptes.fr, 9 février 2022

Dans le contexte actuel de sortie de crise sanitaire, la politique fiscale est appelée à jouer un rôle déterminant - à la fois, en tant qu'instrument d'orientation des comportements économiques, levier pour agir sur le niveau des inégalités et outil de financement des politiques publiques. Pour autant, l'utilisation de la politique fiscale dans la période actuelle n'est pas sans contraintes ni difficultés. D'une part, le niveau élevé de l'endettement public contraint les marges de manœuvre pour faire varier le niveau des prélèvements obligatoires. D'autre part, les différents objectifs poursuivis par les instruments fiscaux peuvent être contradictoires entre eux. Dans le rapport publié ce jour, le CPO s'intéresse à trois problématiques essentielles dans ce contexte de sortie de crise : les inégalités sociales et territoriales, l'innovation et l'environnement.

Clarifier le débat sur les effets redistributifs des prélèvements obligatoires

En matière de redistribution, il existe un enjeu fort de connaissance des effets redistributifs des politiques publiques. Le CPO souligne que le système français de prélèvements obligatoires, considéré indépendamment des dépenses de transfert qu'il finance, présente un profil régressif : la part que représentent les prélèvements obligatoires dans le revenu des ménages est plus élevée pour les plus modestes que pour les plus aisés. En revanche, l'analyse de l'impact global des prélèvements obligatoires et des dépenses de transfert montre que le système fiscal-social français est redistributif et soutient fortement le revenu disponible des plus modestes. En s'appuyant sur ces constats, le CPO esquisse des pistes pour améliorer la lisibilité des outils fiscaux redistributifs et leur contribution à la réduction des inégalités.

Améliorer l'efficacité de la fiscalité de l'innovation

En matière d'innovation, si la France a fait de l'incitation fiscale l'un des instruments privilégiés de soutien à cette politique, elle se distingue par l'importance du dispositif Crédit d'impôt recherche (CIR), par l'émiettement des autres dispositifs, et - au vu des études académiques les plus récentes - par une efficacité d'ensemble discutable. Or, une rationalisation de ces instruments permettrait de renforcer l'innovation sur les sujets-clés de la croissance de demain : l'investissement digital et l'investissement climatique. Par ailleurs, une maîtrise du coût du CIR, dont l'efficacité est perfectible, permettrait de financer d'autres instruments d'aide à l'innovation (tel que l'élargissement du dispositif Jeunes entreprises innovantes). Enfin, il est nécessaire de systématiser l'évaluation des principales aides fiscales à l'innovation.

Favoriser le consentement à la fiscalité sur l'énergie

En matière de fiscalité environnementale, il est nécessaire de rendre cette dernière plus acceptable en proposant d'en affecter le produit à des investissements verts et au soutien des revenus des ménages les plus modestes. Cela remet en cause le principe de « non-affectation » des recettes que la Cour a souvent défendu, mais dans le contexte actuel, ce principe mérite sans doute d'être réexaminé - au moins pour les prélèvements présentant une acceptabilité fragile, comme l'est la fiscalité environnementale.

Rationalisation, acceptabilité et évaluation : trois orientations pour améliorer la politique fiscale

Après deux décennies au cours desquelles la fiscalité a été un vecteur privilégié des politiques publiques, des espérances parfois trop fortes ont été placées dans cet outil, sans que les résultats obtenus aient été à la hauteur des prévisions (comme, par exemple, pour le financement des politiques de soutien à l'innovation par le CIR). Par ailleurs, dans un contexte de tension sur les finances publiques, la question de l'acceptabilité de la fiscalité doit être particulièrement scrutée. Enfin, un système de prélèvements obligatoires ne peut pas être évalué indépendamment de l'appréciation portée sur les dépenses qu'il finance. Cela est particulièrement vrai en matière de redistribution, mais aussi pour la fiscalité environnementale ou les cotisations sociales, que le CPO s'est attaché à analyser.