

## Concours d'entrée 2022

### Troisième concours

5<sup>ème</sup> 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 à 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 de plusieurs textes, graphiques ou tableaux statistiques à expliquer et à 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 n° 1 :** Les enjeux de la fiscalité environnementale (6 points)

*(en vous appuyant notamment sur le document 1)*

**Question n° 2 :** Les finances publiques françaises sont-elles pluriannuelles ? (6 points)

*(en vous appuyant notamment sur le document 2)*

**Question n° 3 :** Le haut conseil des finances publiques dispose-t-il de pouvoirs suffisants ? (8 points)

*(en vous appuyant notamment sur les documents 3 et 4)*

## Dossier

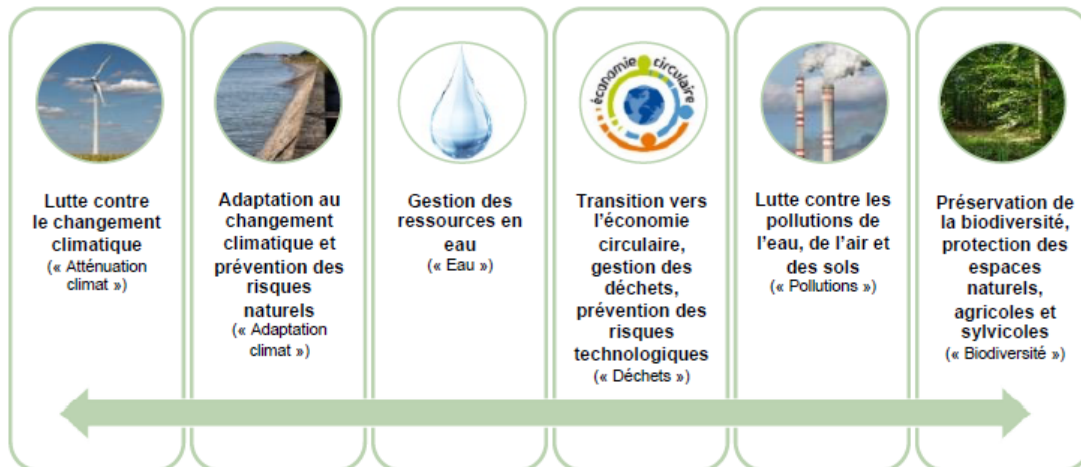
N°	Documents joints	Pages
1	« Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'Etat », Ministère de l'économie, des finances et de la relance, <a href="http://www.vie-publique.fr">www.vie-publique.fr</a> , septembre 2021 (extrait)	1 et 2
2	« Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance », Cour des comptes, rapport public thématique, <a href="http://www.ccomptes.fr">www.ccomptes.fr</a> , novembre 2020 (extraits)	3
3	« Recommandation du Conseil sur les Principes relatifs aux institutions budgétaires indépendantes », OCDE, Instruments juridiques de l'OCDE, <a href="https://legalinstruments.oecd.org">https://legalinstruments.oecd.org</a> , 2022 (extraits)	4
4	« Avis n° HCFP-2021-4 du 17 septembre 2021 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2022 », JO du 28/09/2021, <a href="http://www.legifrance.gouv.fr">www.legifrance.gouv.fr</a> (extrait)	5

### Liste des sigles :

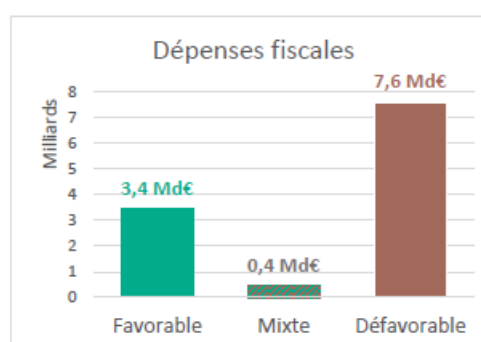
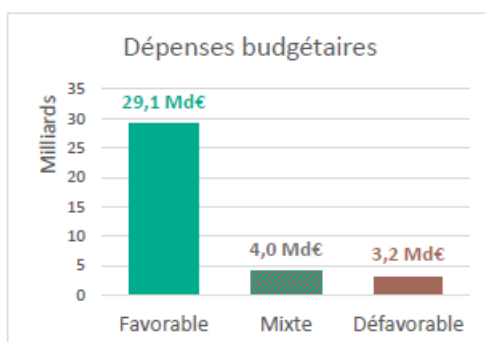
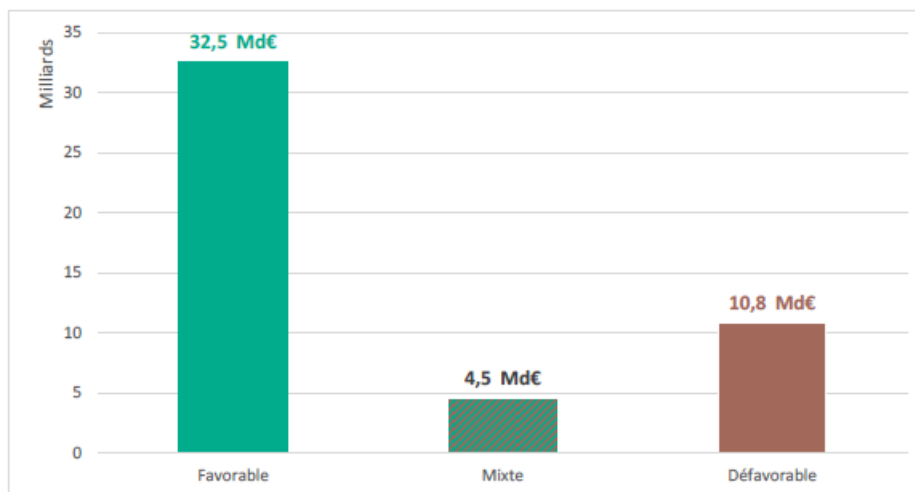
- HCFP : Haut Conseil des finances publiques
- IBI : Institution budgétaire indépendante
- LPPF : Loi de programmation des finances publiques
- OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
- PIB : Produit intérieur brut

### 1.2 Un impact environnemental apprécié sur six axes environnementaux

La méthode de classification établie permet de rendre compte de l'aspect multidimensionnel de l'environnement en recensant l'impact des dépenses sur six axes environnementaux, inspirés de la taxonomie des activités au niveau européen : « Atténuation climat », « Adaptation climat », « Eau », « Déchets », « Pollutions », « Biodiversité ».



**Éléments de synthèse : les résultats de la « budgétisation  
environnementale » à l'échelle du budget de l'État (hors mission  
« Plan de relance »)**



Note du jury :

Les dépenses sont dites « favorables » quand elles sont favorables à l'environnement sur au moins un axe environnemental sans être défavorables par ailleurs.

Les dépenses sont dites « mixtes » quand elles ont un impact favorable sur un ou plusieurs axes environnementaux tout en présentant un impact défavorable sur d'autres axes.

Les dépenses sont dites « défavorables » quand elles constituent une atteinte directe à l'environnement ou incitent à des comportements défavorables à celui-ci.

[...]

## I - Une trajectoire financière pluriannuelle nécessaire mais peu respectée

[...]

### A - Une démarche pluriannuelle indispensable

L'horizon pluriannuel permet de déterminer une stratégie de finances publiques, c'est-à-dire de fixer un cap de moyen terme et une trajectoire permettant de l'atteindre. L'élaboration d'un cadre financier pluriannuel constitue de plus un instrument précieux pour assurer la soutenabilité des finances publiques, a fortiori lorsque celles-ci se trouvent dans une situation dégradée. La démarche pluriannuelle est également utile à la conduite des réformes et à la mise en œuvre de politiques publiques inscrites dans la continuité, indispensable face aux enjeux à venir, notamment comme la transition écologique ou la prise en charge du grand âge.

#### 1 - Une nécessaire cohérence pluriannuelle, pour assurer la crédibilité et la soutenabilité de la trajectoire de finances publiques

La démarche de programmation à moyen terme vise à rendre cohérente dans le temps la conduite de l'action publique et à assurer sa soutenabilité dans la durée.

[...]

Une telle démarche est indispensable quand, comme c'est le cas aujourd'hui, le creusement massif du déficit et de la dette impose un redressement graduel, pour ne pas handicaper la reprise, mais maintenu dans la durée.

Si elle ne conduisait pas d'action significative de redressement et laissait filer son endettement, la France s'exposerait à des difficultés majeures à moyen et long termes. Un déficit durablement très élevé, nettement supérieur au niveau d'avant crise, et une trajectoire de dette non maîtrisée feraient peser un risque élevé sur la capacité du pays à maintenir le niveau de prospérité et de protection de ses habitants auquel il est attaché.

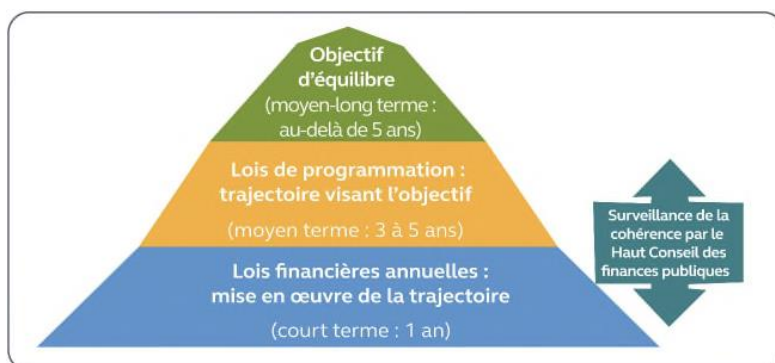
La définition d'une stratégie de redressement structurel des finances publiques à moyen terme et sa traduction dans une démarche de programmation crédible constituent donc un instrument essentiel pour assurer la soutenabilité des finances publiques, garantir ainsi durablement la souveraineté économique et restaurer des marges de manœuvre pour faire face à de futurs chocs.

[...]

### B - Un cadre juridique national dense

Si le principe d'annualité est juridiquement et pratiquement placé au centre de la gouvernance de nos finances publiques, la France, pour partie sous l'effet de ses engagements européens, s'est progressivement dotée d'un cadre normatif tendant à conduire les politiques publiques selon un horizon de moyen terme et à assurer la soutenabilité des finances publiques.

**Schéma n° 1 :** démarche pluriannuelle des finances publiques en France (Source : Cour des comptes)



[...]

**Document 3 :** « Recommandation du Conseil sur les Principes relatifs aux institutions budgétaires indépendantes », OCDE, Instruments juridiques de l'OCDE, <https://legalinstruments.oecd.org>, 2022 (extraits)

[...]

Sur la proposition du Comité de la gouvernance publique :

I. RECOMMANDE que les Membres qui ont choisi d'établir ou envisagent d'établir une institution budgétaire indépendante tiennent compte des Principes relatifs aux institutions budgétaires indépendantes (ci-après dénommés « les Principes ») tels que figurant en Annexe à la présente Recommandation, dont elle fait partie intégrante.

II. INVITE les Membres et le Secrétaire général à diffuser la présente Recommandation.

III. INVITE les non-Membres qui ont choisi d'établir ou qui envisagent d'établir une institution budgétaire indépendante à tenir compte de la présente Recommandation et à y adhérer.

IV. INVITE les organisations internationales concernées à tenir compte de la présente Recommandation et à collaborer avec l'OCDE par l'échange de bonnes pratiques et de données sur les institutions budgétaires indépendantes.

V. CHARGE le Comité de la gouvernance publique d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la présente Recommandation et de faire rapport au Conseil dans les trois ans suivant son adoption et régulièrement par la suite.

ANNEXE

PRINCIPES RELATIFS AUX INSTITUTIONS BUDGÉTAIRES INDÉPENDANTES (IBI)

Les vingt-deux Principes pour des institutions budgétaires indépendantes (conseils budgétaires et bureaux parlementaires indépendants du budget) proposés ci-après sont regroupés en neuf grandes rubriques : (1) appropriation locale ; (2) indépendance et neutralité politique ; (3) mandat ; (4) ressources ; (5) liens avec le pouvoir législatif ; (6) accès à l'information ; (7) transparence ; (8) communication ; (9) évaluation externe.

[...]

3. Mandat

3.1. Le mandat de l'IBI, y compris la description générale des types de rapports et d'analyses qu'elle est appelée à produire, le nom des parties habilitées à demander ces rapports et analyses et, le cas échéant, les délais de publication à respecter, devrait être clairement défini dans les normes de droit supérieur.

3.2. L'IBI devrait avoir la possibilité de produire, de sa propre initiative, des rapports et des analyses, sous réserve que ceux-ci entrent dans le champ de son mandat. De même, elle devrait disposer de l'autonomie nécessaire pour établir son propre programme de travail dans les limites de son mandat.

3.3. L'articulation de ses missions avec le processus budgétaire devrait être clairement définie dans le mandat. Les missions classiques de l'IBI pourraient notamment (sans que cette liste soit limitative) recouvrir : l'élaboration de prévisions économiques et budgétaires (prévisions à court et moyen terme, ou scénarios à long terme) ; l'établissement de scénarios de référence (fondés sur l'hypothèse que les politiques suivies ne changent pas) ; des analyses des propositions budgétaires émanant de l'exécutif ; la surveillance du respect des règles budgétaires ou des objectifs officiels ; le chiffrage des coûts de propositions de loi importantes ; des études analytiques sur des thèmes choisis<sup>1</sup>.

[...]

<sup>1</sup> D'autres fonctions sont exécutées par des IBI établies, comme le chiffrage des coûts des programmes électoraux par le Bureau d'analyse de la politique économique aux Pays-Bas, ou l'évaluation des programmes par le Bureau du budget de l'Assemblée nationale en Corée.

**Document 4 :** « Avis n° HCFP-2021-4 du 17 septembre 2021 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2022 », JO du 28/09/2021, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) (extrait)

### Synthèse

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2022 dont le Haut Conseil a été saisi est incomplet. En effet, il n'intègre pas l'impact de mesures d'ampleur qui ont pourtant déjà été annoncées par le Gouvernement (grand plan d'investissement, revenu d'engagement notamment) et que celui-ci prévoit de faire adopter par voie d'amendement au cours du débat parlementaire.

Le Haut Conseil regrette ces conditions de saisine qui ne lui permettent pas de rendre un avis pleinement éclairé sur les prévisions de finances publiques pour 2022 à l'intention du Parlement et des citoyens, en application de son mandat. Si, comme il est vraisemblable, le scénario macroéconomique et de finances publiques était modifié pour prendre en compte ces mesures, une nouvelle saisine du Haut Conseil par le Gouvernement serait alors nécessaire.

Le Haut Conseil considère que l'hypothèse de croissance du Gouvernement pour 2021 (+ 6,0 %), révisée en hausse depuis la 1ère loi de finances rectificative de l'année (LFR1) du fait d'une amélioration plus forte qu'attendu des indicateurs conjoncturels, est prudente et que celle pour 2022 (+ 4,0 %) est plausible. La prévision d'inflation est réaliste pour 2021 et 2022.

En revanche, le Haut Conseil juge les prévisions d'emploi et de masse salariale pour 2021, qui ne tiennent pas compte des toutes dernières informations disponibles, trop basses. Partant d'un niveau plus élevé en 2021, l'emploi et la masse salariale devraient également être plus élevés en 2022 que prévu par le PLF.

Du fait d'un probable surcroît de recettes qui en résulterait, le déficit public pour 2021 pourrait être moins dégradé que prévu par le Gouvernement (- 8,4 points de PIB). Pour 2022, les recettes assises sur les salaires pourraient de même être sous-estimées. À l'inverse, la prévision des dépenses est raisonnable compte tenu des éléments transmis au Haut Conseil. Cependant, ces éléments étant incomplets, le Haut Conseil n'est pas à ce stade en mesure de se prononcer sur la plausibilité de la prévision de déficit pour 2022 (- 4,8 points de PIB).

Le Haut Conseil constate que le solde structurel présenté s'établirait à - 3,7 points de PIB en 2022, en appliquant l'hypothèse de PIB potentiel de la loi de programmation (LPFP) de janvier 2018. Le solde structurel serait alors dégradé de 2,9 points par rapport à celui prévu par la LPFP pour l'année 2022, soit un écart important au sens de la loi organique de 2012. Néanmoins, le Haut Conseil a estimé au printemps 2020 que les conditions économiques très particulières liées à la crise sanitaire étaient réunies pour déclencher la clause des circonstances exceptionnelles, et considère que celles-ci sont encore de nature à justifier en 2022 des écarts à la trajectoire programmée.

Le Haut Conseil rappelle que la LPFP constitue une référence dépassée pour apprécier la trajectoire de finances publiques. La dernière estimation de croissance potentielle du Gouvernement, révisée pour tenir compte des conséquences de la crise sanitaire, conduit à un solde structurel plus dégradé, s'établissant à -4,7 points de PIB soit un écart de plus de 4 points à l'objectif de moyen terme des finances publiques que s'était donné la France dans la LPFP.

Enfin, le Haut Conseil note que le poids des dépenses publiques dans le PIB serait en 2022 près de deux points au-dessus de son niveau de 2019 (avant même intégration du plan d'investissement et du revenu d'engagement), en dépit du net rebond de l'activité et de l'extinction de la plupart des dépenses engagées pour répondre à la crise sanitaire. De surcroît, les mesures d'allègement d'impôts des dernières années devraient peser durablement sur les recettes.

Face à un endettement public accru (114 points de PIB en 2022, soit 17 points de plus qu'en 2019), le Haut Conseil souligne que la soutenabilité à moyen terme des finances publiques appelle à la plus grande vigilance. Dans ce contexte, il importera que tout surcroît de recettes par rapport à la prévision soit consacré au désendettement.

[...]