

Concours interne

Epreuve d'admissibilité : Finances publiques

Meilleure copie, note : 18

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

Question 1: Faut-il davantage de péréquation financière pour les collectivités territoriales ?

Le vote de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour l'année 2022 à hauteur de 26,5 millions d'euros a suscité d'intenses débats alors même que l'enveloppe est en hausse de 0,5%.

Cependant cette augmentation est globale et le gouvernement a pris la décision de moduler la DGF en fonction des contraintes spécifiques telle que la localisation (Outre-mer) ou les caractéristiques des territoires (densité de pauvreté). Cette méthode vise à tenir compte des difficultés spécifiques auxquelles sont confrontés certains territoires et qui posent problèmes du point de vue du principe d'égalité.

Cela pose aussi la question de la pertinence des dispositifs actuels de péréquation verticale (de l'Etat vers les collectivités territoriales) et horizontale (entre collectivités territoriales).

Ce débat s'inscrit plus largement dans le cadre de la réflexion sur l'autonomie financière locale et la construction d'un nouveau modèle de financement.

Le système de péréquation a été construit par sédimentation à l'image de la complexité, des contrastes territoriaux et des transferts de compétences nécessitant plusieurs ajustements (I)

En dépit de ces atouts, la péréquation est critiquée et doit être repensée dans un cadre plus global concernant les modalités de financement des collectivités territoriales (II)

*
* *

I) Si la péréquation a été développée dans la perspective de réduire les différences de moyens et de développement entre collectivités territoriales, elle présente la nécessité d'ajustements constants depuis sa création

A) La péréquation est un mécanisme dual qui a vocation à permettre de réduire les inégalités entre collectivités territoriales

Afin de tenir compte des différences de potentiel fiscal et les différences de développement des territoires, un double dispositif de péréquation a été prévu dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement créée en 1979.

Dans ce cadre, un mécanisme de péréquation verticale a été élaboré par lequel l'Etat affecte des moyens spécifiques. Le montant total de cette péréquation verticale est environ de 8,4 milliards d'euros en 2022,

en hausse depuis 2019. Ces dispositifs qui bénéficient aux communes, aux intercommunalités et aux départements constituent une part importante de leurs ressources mais qui en elles mêmes ne sont pas suffisantes et doivent être complétés par des prélèvements sur recettes qui représente un tiers de leurs recettes.

Ces collectivités ainsi que les régions bénéficient en outre de mécanismes de péréquation horizontales qui se matérialisent par la création de plusieurs fonds (Fond national de péréquation des ressources des régions par exemple.)

Les montants alloués dans ce cadre sont ici en revanche en baisse passant de 4,2 milliards d'euros en 2020 à 4 milliards en 2021. Ces mécanismes se sont développées par sédimentation afin de corriger les modalités de calcul de la DGF construite dans les années 1970 à partir du potentiel commercial des collectivités.

Ainsi dès les années 1980 des indicateurs ont été intégrés afin de prendre en considération des éléments populationnels liés à des contraintes spécifique de services public (nombre d'enfants scolarisés pour les charges de cantines.)

Ces dispositifs n'ont cependant pas été suffisant obligeant à des ajustements fréquents.

B) Le mécanisme de péréquation financière ne semble pas permettre à toutes les collectivités de faire face à leurs besoins courants

Outre les différences de potentiels fiscal, les collectivités territoriales ont été confrontées à des hausses importantes de leurs budgets en lien avec les différents actes de décentralisation.

En particulier l'acte 2 de la décentralisation a conduit à leur transférer en particulier pour les départements et les régions des compétences. Si ce transfert s'est accompagné de ressources équivalentes, les collectivités en particulier les départements ont été confrontées à une hausse de leurs dépenses. Les conseils départements ont ainsi dû assumer la charge de plusieurs dépenses sociales dites de guichet et en particulier le Revenu de solidarité active (RSA) et l'allocation individuelle de solidarité (AIS). Or certains départements concentrant une part importante de précarité ont été en difficultés au point que celui de Seine-Saint-Denis se soit trouvé dans l'incapacité de voter un budget à l'équilibre.

De même, des Régions ont été dans une moindre mesure en difficultés. Les communes défavorisées ont par ailleurs comme c'est le cas de Grigny également rencontré cette problématique alors que son potentiel fiscal s'est érodé.

Dans ce contexte, les mécanismes de péréquation ont été enrichi de dispositifs d'indicateurs prenant en compte des éléments socioéconomiques.

Une étude a montré sur la base d'une confrontation de l'indicateur de Gini avant et après péréquation que les inégalités entre collectivités étaient bien réduites.

Cependant, il est aussi apparu que certaines collectivités ne parvenaient toujours pas à assumer leurs dépenses impliquant ainsi récemment une renationalisation du RSA pour la Seine-Saint-Denis par exemple.

Par ailleurs, il a été observé que c'est la part forfaitaire de la DGF qui contribuait davantage à la baisse des inégalités.

*

II/ la péréquation en dépit de ces atouts focalise de nombreuses critiques de la part d'élus qui appellent à une réforme qui doit être pensée dans le cadre plus global de l'autonomie financière des collectivités territoriales

A) les dispositifs de péréquation souffrent aujourd'hui d'un manque de clarté en dépit des ajustements récents

Le gouvernement a procédé en 2022 a une refonte importante du calcul de la DGF et en particulier des différentes parts de péréquation. Il en résulte que certaines communes comme Annecy ou Dunkerque voient leur DGF réduits respectivement de 8% et plus de 20%. A l'inverse Toulouse, Marseille et Montpellier enregistre une hausse de plus de 10 points.

Plus de 50% des communes concernées par la baisse sont par ailleurs situées en Ile-de-France. Pour mener cette refonte le gouvernement a cherché à favoriser :

- les départements et villes d'outre mer via la DACOM.
- les départements et villes rurales ou fortement urbanisés.

Pour cela de nouveaux indicateurs ont été adoptés tenant compte de la richesse des collectivités en se plaçant du point de vue de l'objectif de réduction des écarts entre collectivités. Or, il apparaît que ces explications n'ont pas convaincus nombre d'élus qui considèrent que cette méthodologie n'est pas claire.

Il est vrai que si la méthode du gouvernement permet d'adopter une approche comparative et d'impact des mesures de péréquation, elle ne résoud pas la problématique des charges de fonctionnement et de l'accroissement des dépenses de guichet auxquelles font face les collectivités.

On observe d'ailleurs que plusieurs collectivités ont été contraintes d'augmenter les taux de taxe foncière.

Ces difficultés s'inscrivent également dans un contexte de reconfiguration de la fiscalité locale avec la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et la baisse des impôts de production.

*

B) Au delà de la réforme de la péréquation l'amélioration de ces mécanismes s'inscrit dans une réflexion plus large sur l'autonomie financière des collectivités territoriales

Le rapport Pierre Beaune appelle depuis plusieurs années à reformer le DGF et notamment sa part péréquatrice. Ces indicateurs sont trop complexes, peu clairs pour les collectivités et ne semblent pas tenir compte des charges de fonctionnement auxquelles sont confrontées les collectivités territoriales. Ainsi la réforme des indicateurs de péréquation doit être pensée dans le cadre de la réforme de la DGF.

En particulier, les collectivités doivent être associées à la méthode. Il s'agit de fusionner certains dispositifs de péréquation et de réévaluer la pertinence afin de mieux cibler les moyens.

Cette refonte doit se faire dans le cadre d'une analyse plus globale de la fiscalité et de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Il s'agit également de l'inscrire dans le cadre du projet éventuel de renationaliser certains dispositifs notamment le RSA.

*

*

*

Question 2 : Les droits de donation et de succession sont-ils un bon impôt ?

Alors que la crise du COVID a conduit à une hausse de l'épargne et un accroissement des inégalités, plusieurs débats ont porté sur la réforme de la fiscalité du patrimoine.

Or, alors que les revenus du capital, l'impôt sur le revenu ou encore les impôts de production ont fait l'objet d'ajustements ou de réformes, la fiscalité du Patrimoine (donation et succession) est marquée par une très grande stabilité en France.

Cette question de la réforme de la fiscalité du patrimoine suscite des passions au point que certains pays se sont refusés à créer un « impôt sur la mort ».

Pourtant alors que la soutenabilité des finances publiques est compromise et que le gouvernement souhaiterait réduire les impôts de production et encourager la croissance, la fiscalité du Patrimoine est envisagée comme une variable importante d'ajustement.

Si la France se caractérise par un niveau élevé de fiscalité du Patrimoine, ses paramètres sont considérés comme inefficients du point de vue économique et sociale (I).

Si une réforme de ces impôts est souhaitable, plusieurs scénarios sont possibles. (II)

*

*

*

I/ Les impôts relatifs au Patrimoine élevés en France peuvent apparaître inefficients selon leurs paramètres

A) Les droits de donation et de succession peu développés dans les pays de l'OCDE en dehors de la France notamment sont critiqués pour leurs effets d'éviction

- Les impôts sur le Patrimoine sont peu développés dans l'OCDE. Ainsi plusieurs pays dont la Suède par exemple n'ont pas de droits de successions et les taux de donation sont souvent très faible. La France fait ainsi avec la Belgique figure d'exception avec un volume proche de 1,5% de PIB concernant les impôts de succession et près de 4% pour l'ensemble de la fiscalité du capital (detention et transmission pour une moyenne de 2,2% dans l'Union européenne). A titre de comparaison ces impôts de succession représentent 0,5% de PIB en Allemagne. Les Etats de l'OCDE considèrent que ces impôts sont à la fois injuste (« impôt sur la mort ») et inefficent d'un point de vue économique. En particulier, ils inciteraient à l'évasion fiscale et dissuaderait l'investissement.

Ainsi ces états préfèrent compenser cette fiscalité faible par un niveau plus élevé de TVA. Des dispositifs pour faciliter les transmission d'entreprise sont aussi établis notamment en Allemagne.

B) La fiscalité du patrimoine est considérée comme un bon impôt pour réduire les inégalités

- Alors que 10% des plus aisés détiennent aujourd'hui 50% du patrimoine en France et que 60% des patrimoines sont hérités en 2018 contre 35% dans les années 1980, la fiscalité du patrimoine est invoquée comme un moyen de réduire ces inégalités.

- En particulier, le système français basé sur une imposition par tranche avec plusieurs taux allant jusqu'à plus de 40% au-delà de 1,8 millions d'euros est considéré comme inefficent.

En effet ce système est peu lisible avec plusieurs taux et fait l'objet de plusieurs exonérations (assurance vie, différence de taux selon lien de parenté, Dispositif Dutreuil) qui sont jugés inefficent.

Ainsi il n'incite pas au transmission anticipées avant 40 ans. Cela favorise l'épargne dormant au détriment de la solidarité intergénérationnelle et de l'investissement..

L'analyse sociologique explique également que la France étant un pays de tradition janséniste éprouve des difficultés à favoriser la transmission de l'héritage avant la mort.

Plusieurs scénarios de réformes sont aujourd'hui possible.

* * *

II/ La réforme des impôts du Patrimoine est indispensable afin de réduire les inégalités et de favoriser l'investissement.

A) La fiscalité du Patrimoine est un bon impôt pour favoriser l'investissement.

Plusieurs scenarios sont ainsi possible :

- France Stratégie propose de taxer l'héritage tout au long de la vie selon différentes modalités.

Il s'agit notamment d'accélérer les transmissions en jouant sur les plafonds, les taux et le niveau d'imposition entre plusieurs impositions.

Il est précisé qu'il est nécessaire de supprimer les exonérations comme l'assurance vie ainsi que le dispositif Dutreuil.

Le CAE propose de simplifier la fiscalité des succession en supprimant les taux et les remplacer par deux taux de 30 et 60% tout en ciblant les 10% les plus riches et en maintenant l'abattement de 100 000 euros. L'Insee a démontré que la transmission avant 35 ans multipliait par 50 la chance de reprise d'une entreprise avant 35 ans.

B) Cette réformes peut s'inscrire dans un objectif de réduction des inégalités et de solidarité intergénérationnelle.

P. Pichetty propose en effet de conférer à la fiscalité des successions l'objectif de rétablir une forme de solidarité intergénérationnelle. Il s'agit notamment de récompenser les jeunes pour les sacrifices durant la période du COVID.

* *
*

Question 3 : La pratique des décrets d'avance.

Le gouvernement s'est engagé à améliorer la gestion budgétaire dans le sens d'une plus forte sincérité. A cet égard, les mises en réserves et les décrets d'avances ont connu une baisse. Cependant, le contexte du COVID a semblé t-il conduit à un retour des décrets d'avance. Dans le même temps, le gouvernement a également été confronté par le passé à une critique concernant le recours aux lois de financement rectificative en substitution des décrets d'avance.

Les décrets d'avances sont-ils préjudiciable à la sincérité du budget ? Faut-il leur préférer les lois de finances rectificatives.

D'une part les décrets d'avance sont une pratique ancienne de gestion budgétaire qui avait connu ces dernières années un reflux au nom de la sincérité budgétaire (I).

D'autre part ce recours aujourd'hui critiqué pose la question de l'arbitrage des procédés de gestion budgétaire entre décret d'avance et loi de finance rectificative (II).

* *
*

I) Les décrets d'avances sont une pratique ancienne critiquée par la Cour des comptes et délaissés jusqu'à la crise sanitaire par le gouvernement

A) Les décrets d'avances sont une pratique ancienne de gestion budgétaire

Les décrets d'avance correspondent à une méthode de gestion budgétaire consistant à modifier le montant et la répartition des crédits prévus et autorisés dans la loi de finance. Ce procédé est une dérogation aux principes budgétaires notamment de spécialité et d'universalité.

Elle est encadré par la LOLF qui prévoit :

- L'avis de la Commission des missions dans les 7 jours
- L'urgence
- les circonstances impérieuses.

Le Conseil Constitutionnel faisant une appréciation souple de l'Urgence (DC, 2016, Courson)

Ces décrets d'avances doivent être gagés d'annulation de crédits correspond.

B) Face aux critiques de la Cour des comptes, le gouvernement a réduit la pratique des décrets d'avance

Après avoir atteint plus de 13 milliards d'euros en 2017, la Cour des comptes a adressé des critiques sur le recours aux décrets d'avance. Outre le montant elle a reproché le fait qu'ils portaient sur des dépenses prévisibles au moment du vote de la loi de finance. Cela étant considéré comme une forme d'insincérité budgétaire.

Le gouvernement s'est alors engagé à réduire ces décrets d'avance dont le montant total en 2018 a été de 3,5 milliards. Cependant la méthode de substitution choisie a fait l'objet de critiques. Le gouvernement a en effet opté pour la voie de la loi de finance rectificative.

Or le délai d'examen dans le cadre est moindre.

Cela a conduit le député Charles de Courson a critiqué l'impossibilité pour les députés de déposer des amendements au regard des délais contraints de la loi de finance rectificative.

* *

II) Le décret d'avance a fait un retour avec la crise du COVID et son recours fait l'objet de critiques de la part des Parlementaires.

A) Le recours aux décrets d'avance a atteint un niveau record en 2021 dans le contexte du COVID.

Le gouv confronté à la crise du COVID a de nouveau été amené à utiliser l'outil des décrets d'avance.

En dépit des critiques, la mise en œuvre de cet outil présente des atouts et a su s'adapter à la crise. Il a ainsi permis de prévoir les dépenses relatives au soutien aux entreprises et faire ainsi preuve de réactivité.

B) Les décrets d'avances sont comme tous les outils de gestion budgétaire au cœur des enjeux de pouvoir.

Les critiques émises par le Sénat soulignent les tensions qui peuvent naître lors de la phase d'exécution budgétaire.