

## Concours externe 2023

### Epreuve d'admissibilité : Finances publiques

Meilleure copie, note : 16.5/20

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

---

#### Question n° 2

Le 24 août 2023, le Ministre de l'Économie et des Finances a annoncé l'étalement de la suppression de la dernière part de cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE), avec 1 milliard d'euros par an d'ici 2027 et non 3 milliards en 2024 comme prévu en loi de finances pour 2023.

Cette annonce illustre la difficile conciliation entre la politique de baisse des impôts sur les entreprises et le redressement des finances publiques.

Prélèvements directs et sans contrepartie payés par les entreprises installées en France, ces impôts sont assis sur les bénéfices, la masse salariale ou encore les moyens de production. Ils influent donc sur la compétitivité des établissements, mais sont la nécessaire contrepartie des dépenses en faveur de la production des entreprises : éducation, infrastructures ou encore cadre institutionnel stable.

Dès lors, leur diminution, engagée face à l'accroissement de la compétition internationale permise pour la mobilité des capitaux, risque tant de devenir incontrôlée, au nom de la compétitivité, que de diminuer des ressources publiques pourtant nécessaires face aux enjeux.

Dans ce contexte, quelles limites est-il possible de fixer à la diminution des impôts des entreprises sans obérer la compétitivité française ?

Engagée pour répondre aux limites de la fiscalité française dans la compétition internationale, cette diminution atteint un niveau record et un coût important (I)

Face aux difficultés qui en résultent, il importe de lui fixer des limites en la pilotant de manière plus fine et efficace (II)

\*

\*

\*

La mise en concurrence des systèmes fiscaux a souligné les faiblesses françaises conduisant à une dynamique de baisse de la fiscalité sur les entreprises (IA)

La mobilité des capitaux et facteurs de production a permis aux grandes entreprises de choisir leur système d'imposition pour tout ou partie de leurs activités. Dans ce cadre, le taux nominal d'impôt sur les sociétés est passé de 30% en 2000 à 22% en 2018 dans l'OCDE. La loi de finances pour 2018 a donc réagi en diminuant le taux d'IS français de 33,3% à 25%. Cette politique a pour objectif

d'attirer les investissements étrangers via un système fiscal attractif - de fait, la France est depuis 2019 la 1<sup>ère</sup> destination européenne en termes d'IDE (EY Consulting, 2023)

Ce succès s'explique par la dynamique de diminution globale des impôts sur les entreprises. Concernant la masse salariale, les cotisations patronales ont été diminuées à partir des allègements Juppé, avec en 2019 encore une baisse de 6 points de cotisations d'assurance maladie pour les employeurs. De plus, les impôts fonciers et de production ont été réduits en parallèle. La loi de finances pour 2010 transforme la taxe professionnelle en contribution économique territoriale (CET) allégée. Suite au rapport Dubief – Le Pape (IGF, 2018) soulignant le poids de la fiscalité de la production en France par rapport à nos voisins, une diminution de celle-ci a été engagée en LF pour 2021 (suppression de la part régionale de CVAE, 3 milliards d'allègement du CFE pour les industries...) et prolongée en LF pour 2023, avec un plafonnement de la CET à 1,25% à terme.

\*

Cette politique de l'offre atteint aujourd'hui un niveau record, avec un réel coût pour les finances publiques (IB)

Concernant le coût du travail, la Commission des Comptes de la Sécurité sociale chiffre à 88 milliards d'euros les exonérations patronales en 2023. Le financement de la protection sociale est en outre affecté par l'abattement de 19 millions d'euros sur le chiffre d'affaire concernant la contribution de solidarité des sociétés (C3S) à partir de 2017.

La diminution des impôts de production, qui a conduit au transfert de fraction de TVA aux collectivités, à 25% de son rendement total aujourd'hui, s'est ainsi faite au détriment du budget de l'Etat, qui perd des ressources dynamiques (CPO, la TVA, 2023). Enfin, la réduction de la pression fiscale sur les entreprises s'est aussi faite par la multiplication des dépenses fiscales en leur faveur : dès lors, malgré 66 milliards de rendement de l'IS en 2022, celui-ci n'a rapporté que 38 milliards aux finances publiques (PLF pour 2023). Le crédit d'impôt recherche CIR, 7 milliards d'euros, par exemple, ne constitue pas une diminution des impôts sur les entreprises à proprement parler mais s'inscrit dans cette dynamique coûteuse pour les finances publiques et qui présente certaines faiblesses.

\* \*

En effet, outre ces coûts importants, cette diminution de la fiscalité des entreprises présente des faiblesses qui questionnent sa pertinence (II A)

Elle n'est, tout d'abord, que peu ciblée et ne profite pas également à tous les établissements. Ainsi, les PME ont un taux de taxation implicite supérieur avant report (0,237 en 2015) à celui des grandes entreprises (0,178) selon l'IPP (2017). Au sein de celles-ci, le rapport Coquerel-Cazanave (juillet 2023) souligne que la moitié ont un taux de taxation des bénéficiaires entre 6,25 et 27%, illustrant les grandes disparités en fonction des crédits, implantations ou secteurs.

De fait, cette diminution n'a pas simplifié le système fiscal français, en multipliant les dispositifs dérogatoires ou particuliers (CdC, Piloter les dépenses fiscales, juillet 2023). Par exemple, les entreprises sont toujours chargées du recouvrement de 240 impôts, auxquels elles ne sont pas toutes assujetties mais qui complexifient la lisibilité et l'attractivité de notre économie (CdC, le prélèvement des impôts par les entreprises, 2023). Enfin, l'effet économique de cette dynamique de diminution peut être questionné, d'une part concernant les allègements salariaux indifférenciés entre 1,6 et 2,5 SMIC (Commission des comptes de la sécurité sociale, 2023), d'autre part parce que cette diminution entretient le pouvoir de négociation des entreprises et la course au moins-disant.

\*

Dès lors, des limites doivent être fixées à cette baisse, pour préserver les finances publiques et mieux cibler les efforts, tout en agissant au niveau international pour encadrer la compétition fiscale (II B).

Ainsi, cette diminution ne doit pas obérer le financement de la transition énergétique et écologique, qui profitera in fine aux entreprises. Comme le soulignent les conclusions de la revue des dépenses publiques publiées le 24 juillet 2023 par l'IGF et l'IGA, certaines dépenses fiscales peu productives ou nocives à l'environnement et qui concernent les entreprises pourraient être mises en

extinction. Un calcul coût/bénéfice constituerait ici une limite, tout comme en matière de diminutions supplémentaires. A ce titre, si la suppression de la C3S semble présenter un bilan coût/bénéfice favorable (CAE, 2019), elle devrait s'accompagner d'une hausse des ressources publiques équivalentes, par exemple en relevant le taux de la TTF. Les futures diminutions devraient ainsi être "gagées".

Enfin, la transposition d'ici le 31 décembre du pilier 2 (Globe) de l'accord de 2021 G20/OCDE concernant le taux minimal de 15% d'IS constitue une limite tangible à la compétition internationale, bien que fragile. Ce taux n'est en effet par contraignant ; dès lors, outre la poursuite des négociations du pilier 1, la France pourrait utilement l'accompagner d'une lutte renforcée contre l'évasion fiscale, à l'échelle de l'UE.

\* \*

Rendue nécessaire par les faiblesses de notre fiscalité, la diminution des impôts sur les entreprises atteint aujourd'hui un coût important pour les finances publiques, justifiant de la limiter aux secteurs d'avenir et de la piloter plus finement.

\*

### Question n° 3 - Quels sont les effets économiques des dépenses publiques locales ?

Dans son rapport les finances publiques locales (2023), la Cour des Comptes relève que, en 2022, les investissements des collectivités territoriales (CT) ont atteint un record de 68 milliards d'euros.

Ces investissements sont la manifestation tangible des effets économiques des dépenses des CT, dont ils ne représentent qu'une partie des 295 milliards (APUL, 2022). Ces dépenses ont notamment des retombées en termes d'emplois, d'amélioration des capital humain et d'activité économique, via la production d'infrastructures.

Portées par les CT, leurs groupements en leurs établissements publics, ces dépenses sont toutefois sujettes à enjeux. Elles restent dépendantes des cycles électoraux locaux et de financements nationaux complexes. De plus, les investissements locaux pourraient être rendus plus efficaces afin de produire de plus importants effets économiques.

Dans ce contexte, quels sont les effets économiques des dépenses publiques locales et est-il possible de les amplifier ?

Les dépenses publiques locales entraînent des effets économiques aussi importants que variés (I).

Elles souffrent toutefois de plusieurs faiblesses qui diminuent leurs effets potentiels (II).

Dès lors, plusieurs pivots pourraient améliorer tant la connaissance de leurs effets économiques que leur portée (III).

\* \*

Les dépenses publiques locales produisent des effets économiques par plusieurs canaux (I).

Ainsi, les investissements locaux représentant 60% de la formation brute de capital fixe (FBCF) publique en 2021, et 40% de l'ensemble des travaux publics. En 2021, 23% de ces investissements étaient ainsi dédiés aux transports, routes et voiries, accélérant le développement économique local. Par exemple, en termes d'infrastructures, le financement par la région Nouvelle-Aquitaine d'un quai sur le port commercial de Bayonne en 2019 a permis d'augmenter les flux de marchandises locaux.

De plus, les dépenses locales en termes de masse salariale ont un effet économique via le canal de multiplicateur keynésien, calculé par le modèle Mésange (2017) de l'INSEE et de la DG Trésor. 55% des dépenses liées aux effectifs se concentrent dans les communes, participant au dynamisme de la consommation locale.

Enfin, 12% des investissements locaux en 2021 avaient trait au capital humain : par le financement régional des centres de formation des apprentis (CFA) et des lycées, par exemple, les CT permettent aux entreprises de bénéficier d'une main-d'œuvre qualifiée.

\*

Ces effets sont cependant en-deça de leur potentiel économique pour plusieurs raisons (II).

D'une part, ces investissements paraissent liés aux cycles électoraux : ils ont augmenté de 12% en 2019 (veille d'élections) mais de seulement 7% en 2022 (post-élections) selon les chiffres de l'INSEE. Leur corrélation adéquate avec le cycle économique est donc à nuancer, d'autant que l'intervention de 4 échelons de collectivités peut nuire à l'allocation optimale des ressources.

D'autre part, comme le relève la Cour des comptes dans son rapport de 2021 consacré aux finances locales, les investissements locaux dépendent des dotations étatiques dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement, DGP (DETR, DSID ...) sans nécessaire continuité, et donc capacité à se projeter. La Cour relève aussi une concentration de ces crédits sur les grandes CT, capables de proposer des projets fiabilisés et co-financés, avec au contraire un faible accès des petites CT au crédit bancaire et aux dotations d'équipement.

Enfin, des problèmes structurels amoindrissent l'effet économique des dépenses publiques locales. La mission flash de l'Assemblée nationale consacrée aux investissements locaux (2019) en souligne plusieurs. Ainsi, elle constate un manque d'ingénierie dans les CT qui préjudicie le portage des projets. Elle relève aussi une forme de saupoudrage dans la dépense locale, non-optimal. Enfin, elle notait déjà l'inflation des coûts pour les investissements locaux, qui risque de les pénaliser à l'avenir.

\*

Par conséquent, les effets économiques des dépenses locales gagneraient à être mieux évaluées et amplifiées (III).

Concernant l'appréhension de leurs effets, il semblerait intéressant de compléter le rapport sur le développement durable que réalisent les CT de plus de 50 000 habitants (loi NOTRe 7 août 2015) par une forme de "budget vert local". Proposé par T. Cazenave à la Délégation aux CT de l'Assemblée, ce document permettrait d'évaluer les effets économiques et environnementaux des investissements locaux.

En outre, comme le propose l'Assemblée (2019 supra), fixer à 40% et non 20% la participation minimale des CT dans les projets permettrait de limiter le saupoudrage. L'ANCT pourrait aussi créer un fonds d'amorçage pour aider les petites CT à lancer des projets aux retombées économiques certaines. A ce titre, le Fonds vert à la disposition des préfets pourrait prioritairement co-financer des dépenses locales utiles à la décarbonisation de l'économie locale.

Enfin, la prise en compte des dépenses d'entretien des réseaux d'eau et d'assainissement des CT par le FCTVA permettrait d'économiser la ressource en eau par de meilleures performances. A terme, cela permettra aux industries et agriculteurs locaux de bénéficier d'un volume plus important d'eau, face aux tensions à venir.

\* \*

Ainsi, bien que plurielles et importantes en termes d'effets économiques, les dépenses publiques locales pourraient être rendue plus efficaces pour préparer le tissu économique local de demain.

\*

Question n 1 : Le comptable public : un gestionnaire public comme les autres ?

Le 18 avril 2023, la 7<sup>ème</sup> chambre de la Cour des comptes a rendu son premier arrêt depuis l'ordonnance du 23 mars 2022 modernisant le contentieux relatif aux ordonnateurs et comptables.

Ce dernier s'inscrit de manière croissante dans le système de la LOLF de 2001 et du GBCP de 2012, qui en font un acteur central de la gestion moderne des finances publiques. En charge d'un

contrôle devenu axé sur la qualité de la dépense, il est organiquement proche des contrôleurs budgétaires et tend à devenir partenaire des ordonnateurs.

Toutefois, il conserve des spécificités, nécessaires à la bonne gestion des deniers publics et à leur plein contrôle, qui doivent être préservées malgré de possibles réformes.

22 ans après la LOLF, peut-on affirmer que le comptable public est désormais un gestionnaire public comme les autres ?

Initialement séparé des autres gestionnaires, il est aujourd'hui intégré à la nouvelle gestion publique (I)

Des avancées paramétriques semblent de plus possibles, mais le comptable ne doit pas devenir entièrement un gestionnaire comme les autres (II).

\*

Le comptable public est désormais pleinement intégré aux missions du contrôleur budgétaire (IA)

Doté d'une indépendance organique depuis l'ordonnance de 1822 pour prévenir les voies de fait, le comptable conserve son autonomie mais est aujourd'hui intégré aux services du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM). En effet, en charge de la phase " paiement " de la chaîne de la dépense publique (CDP), le comptable public dispose d'un pouvoir de visa a priori qui complète le contrôle a posteriori du contrôleur budgétaire, justifiant leur rassemblement organique par un décret de 2005.

De plus, le comptable public est désormais partenaire de l'ordonnateur, au service de la nouvelle gestion publique (IB).

Organiquement séparés, ils collaborent de manière de plus en plus étroite. Le déploiement de Chorus a ainsi offert un outil de travail commun, permettant une gestion collaborative de la dépense. Celle-ci s'exprime aussi par des contrôles non plus exhaustifs mais centrés sur les risques vis-à-vis des finances publiques, illustrés par le contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) - celui-ci oblige le comptable à faire des choix, témoignant de son nouveau rôle de gestionnaire. De plus, la mise en place de services facturiers (SFACT), dans lesquels l'ordonnateur délègue une partie de ses compétences au comptable, souligne la volonté de faire de ce dernier un acteur entier de la gestion publique. Sa collaboration avec le RRFIM pour viser les documents prévisionnels (DRICE par exemple) est un dernier exemple de ce rôle modernisé.

\*

Dès lors, le particularisme de sa responsabilité a été renoué, normalisant d'autant sa place dans la gestion publique (IIA)

Le rapport Bassères-Pacaud (2020) soulignait ainsi le caractère anachronique de la responsabilité pécuniaire et personnelles (RPP) du comptable au regard de l'évolution de ses contrôles et missions. Le projet juridictions financières 2025 de la Cour des comptes relevait également cette asymétrie entre ordonnateurs et comptables. L'ordonnance du 23 mars 2022 est ainsi venu unifier le contentieux de la dépense publique, supprimant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) et la RPP. Toutefois, cette réforme ne met pas un terme à toutes les différences entre les responsabilités de l'ordonnateur et du comptable (les élus et ministres restent par exemple injusticiables devant la 7<sup>ème</sup> chambre), soulignant que le comptable public conserve des spécificités.

Ainsi, eu égard à son rôle, le comptable public ne peut être un gestionnaire comme les autres - ce qui n'empêche pas de continuer à faire évoluer son rôle (IIB).

Seul habilité à manier les fonds publics, le comptable doit conserver son indépendance organique et sa capacité à refuser l'octroi de son visa. Avant le souci de l'efficacité de l'utilisation des deniers publics, qui caractérise la LOLF, son rôle premier est de garantir le respect des principes de la CDP, qui fondent la légitimité de notre système fiscal. Dans ce cadre, des expérimentations peuvent être menées, comme depuis 2019 aux ministères des Armées ou de la Justice à propos d'une relation

de confiance entre comptable, gestionnaires et contrôleurs autour d'un document de programmation unique (DPO).

\* \*

Co-gestionnaire plus que gestionnaire à part entière, le comptable public participe à la gestion publique modernisée mais conserve des spécificités.