

Troisième concours 2023

Epreuve d'admissibilité : Finances publiques

Meilleure copie, note : 18/20

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

Question 1 :

L'ordonnance du 23 mars 2022 entraîne une profonde modification du champ d'intervention des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), avec la mise en œuvre de la responsabilité unifiée des gestionnaires publics (RUOP).

Les CRTC, créés en 1984 afin d'assurer l'ordre public comptable local (en lien avec la décentralisation), étaient notamment chargés de contrôler et juger les comptes des comptables publics et d'émettre des rapports sur la gestion des collectivités locales (CL).

L'importante évolution du périmètre d'action des CRTC, qui perdent leurs missions juridictionnelles à compter de 2023, amène à s'interroger sur le nouveau positionnement de ces dernières qui, de juridiction, pourraient davantage assurer un rôle d'expertise auprès des CL.

Ainsi, la mise en œuvre de la RUGP (I) et les nouvelles missions dévolues aux CRTC sont à même d'en faire des partenaires des CL (II).

I/ Si les CRTC conservent certaines de leurs missions classiques, elles ont perdu leur fonction juridictionnelle au profit de la 7^{ème} chambre de la Cour des Comptes (CDC)

1 – Les missions classiques de contrôle des comptes et de la gestion des CL

Sur saisine du préfet, les CRTC sont amenées à faire des propositions en vue d'une rectification d'office des comptes. Les cas de saisine des CRTC sont : budget primitif adopté en déséquilibre, non-inscription de dépenses obligatoires, compte administratif en déficit (5 à 10% selon la taille), budget non adopté dans les temps.

Par ailleurs, les CRTC sont amenées, sur auto-saisine, à contrôler la gestion des CL. Dans le cadre d'une démarche contradictoire, elles émettent un rapport d'observation qui doit être débattu devant l'assemblée délibérante.

2 – La mise en œuvre de la RUGP fait perdre leur fonction contentieuse aux CRTC

Faisant suite au rapport Bassères, l'ordonnance de mars 2022 unifie les responsabilités des comptables et ordonnateurs. Elle confie à la chambre contentieuse de la CDC le jugement des gestionnaires, au détriment des CRTC et de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Il convient de préciser que si, dans le fond, les magistrats financiers appelaient à une évolution du régime de responsabilité (JF 2025), ils n'avaient pas préconisé ces modalités de mise en œuvre.

Il convient toutefois de noter que la 7^{ème} chambre de la CDC est composée de magistrats de la CDC et de magistrats des CRTC. De plus, les prouveurs financiers au sein des CRTC sont amenés à

"alimenter" la chambre contentieuse. Ainsi, les CRTC conservent tout de même une place dans cette nouvelle RUGP.

* *

Cette profonde évolution s'accompagne de nouvelles missions pour les CRTC.

* *

II/ Les CRTC vont désormais pouvoir développer un rôle davantage partenarial avec les CL, même si cela nécessitera de lever une certaine crainte chez les élus

1 – La possibilité offerte depuis février 2022 d'évaluer les politiques publiques

La loi dite 3DS du 21 février 2022 donne la possibilité aux chefs des exécutifs locaux de saisir les CRTC pour évaluer une politique publique. Cette évaluation conduit à un rapport communiqué au maximum un an après la saisine.

Le chef d'exécutif a aussi la possibilité de solliciter pour avis la CRTC en amont d'un projet d'investissement exceptionnel.

Dans ces deux cas, le rapport est communiqué à l'assemblée délibérante. Or, la culture de l'évaluation est moins présente dans les CL que dans les services de l'Etat, et les élus pourraient être freinés par le risque que leur opposition se saisisse des rapports. Dès lors, les CRTC n'ont à ce jour par été sollicitées et envisagent de s'auto-saisir, (ce qui nuirait à la posture d'accompagnateur et expert qu'elles pourraient jouer à l'avenir).

2 – Un positionnement qui reste à finaliser en termes de certification et de relation aux citoyens

Même si le CDC indique que les CRTC ne sont pas en capacité de certifier les comptes des CL (manque de moyens humains), on pourrait envisager a minima qu'elles participent à l'établissement des normes de certification, voire qu'elles assurent la mission pour les plus grandes CL (afin de leur éviter des dépenses conséquentes).

Par ailleurs, la CDC effectue désormais des rapports d'initiative citoyenne (voir le récent rapport sur les cabinets d'étude). Il pourrait être intéressant de mettre en place une possibilité de saisine en local auprès des CRTC.

Les CRTC connaissent une évolution majeure de leurs missions. Elles peuvent en profiter pour nouer une relation de confiance avec les CL, (dans un objectif de performance et d'efficacité de l'action publique) et se rapprocher des citoyens.

Question 2 :

La dette moyenne en zone € est de 99% du PIB en 2022 (dont 66% pour l'Allemagne et 111,6% pour la France) et, avant même la suspension du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) du fait de la crise sanitaire, une grande majorité des Etats-membres ne respectait pas l'objectif de 3% de déficit et de 60% de dette (rapportés du PIB national).

Ces critères de Maastricht sont le corollaire de l'avènement de l'Union économique et monétaire (UEM). Du fait de l'absence d'intégration en matière de politique budgétaire des Etats-membres, l'encadrement européen a pour objectif d'éviter la dégradation des équilibres macro-économiques en zone €.

Mis en œuvre dans le cadre du PSC depuis 1996, cet encadrement est depuis régulièrement critiqué et n'a pas permis de limiter l'endettement des Etats membres. Dès lors, faut-il conserver un cadre budgétaire et, le cas échéant, comment le rendre plus efficace ?

Même si les critères de Maastricht ont connu diverses adaptations (I), leur manque de pertinence explique le projet de réforme présenté par la Commission Européenne (II).

I/ Les critères de Maastricht ont été adaptés afin de répondre aux limites apparues lors des chocs économiques

1 – L'encadrement européen est corrélé à la création d'une monnaie commune

L'intégration monétaire de pays ayant un niveau de richesse et une valeur de leur devise disparates nécessitait de fixer des critères de convergence.

Fruit d'un compromis entre France et Allemagne, les critères de 3% de déficit et 60% de dette ne sont pas dépourvus de toute logique économique. En effet, avec une dette de 60% du Produit Intérieur brut (PIB) et une croissance annuelle de 5%, le solde stabilisateur de la dette se situe à 3% de dette.

En outre, ces critères s'inscrivaient dans une approche pluriannuelle autour des objectifs de moyen terme.

Toutefois, avec les premières crises économiques au tournant des années 2000, les Etats-membres ont été en difficulté pour respecter ces critères. Cela a notamment conduit à un conflit entre Commission et Conseil de l'Union Européenne, ce dernier n'activant pas la procédure par déficit excessif entre la France et l'Allemagne.

2 – L'encadrement a évolué pour s'adapter aux chocs conjoncturels

Dans le cadre du 6-pack, du 2-pack et du Traité de stabilité, de (illisible) et de gouvernance (TSCG), les critères de Maastricht ont évolué avec la règle d'or (-0,5% de déficit structurel), l'obligation de désendettement de 1/20^e par année, par la mise en œuvre du semestre européen et la création d'instances nationales indépendantes pour évaluer les trajectoires des finances publiques). Les Etats membres doivent s'engager dans le cadre des programmes nationaux de réformes et des programmes de stabilité.

Par ailleurs, pour limiter les conséquences d'une dégradation des soldes publics (spread des taux, voire difficultés à se refinancer), les Etats ont créé le Mécanisme Européen de stabilité.

* *

En dépit de ces évolutions, il apparaît que les critères de Maastricht sont peu respectés ce qui justifie de les faire évoluer.

* *

II/ Il apparaît cependant que l'encadrement européen n'atteint pas ses objectifs, ce qui en justifie la réforme

1 – Les critères de Maastricht ne sont pas parvenus à maintenir les équilibres macro-économiques

En dépit de l'approche par solde structurel, ces critères ont un caractère pro-cyclique. Les sanctions sont trop importantes (jusqu'à 0,5% de PIB) et n'ont pas été appliquées.

Cela conduit à des tensions entre Etat-membres avec les pays dits "frugaux" qui reprochent un comportement de passager clandestin aux pays qui ne respectent pas les critères.

Face au risque persistant d'écart (spread) de taux entre pays pour financer leurs déficits, la Banque Centrale Européenne a été conduite à mettre en place un instrument pour la transmission (IPT).

2 – Il est nécessaire de conserver un cadre et d'en assurer l'efficacité

Même si les critères ne sont, à ce jour pas pertinents, la nécessité d'un encadrement est évidente dès lors que les pays partagent la même monnaie. Il est primordial de limiter l'impact des chocs asymétriques et d'approcher les caractéristiques d'une zone monétaire optimale.

Dès lors, la Commission Européenne propose une nouvelle adaptation. Les critères de 3% et 60% seraient conservés mais le contrôle des trajectoires porterait sur les engagements à 4 ans des pays membres (ou à 7 ans en cas de dette contenue ou pour réaliser des investissements d'avenir). Un pays devra justifier ses écarts devant le Parlement Européen.

Par ailleurs, afin d'assurer l'efficacité de ce cadre, la Commission propose des sanctions plus réalistes pour les pays qui ne respectent pas leurs engagements. Ils ne pourraient plus bénéficier des fonds structurels et de l'IPT.

Ainsi, même si l'Union Européenne peine à trouver le bon mode de contrôle des trajectoires budgétaires, cet encadrement est nécessaire. Si la réforme en cours aboutit et favorise la convergence des équilibres macro-économiques, cela permettra de lever les réticences des pays les plus vertueux à

poursuivre l'intégration budgétaire. A terme, il sera alors davantage concevable d'envisager un endettement commun par le biais des euro-obligations (eurobonds).

Question 3 :

Les collectivités locales (CL) représentant 60% de l'investissement public en France. Elles disposent de capacités d'action face aux enjeux d'adaptation au changement climatique.

Avec l'accélération du réchauffement climatique, l'augmentation de la fréquence et de la gravité des événements météorologiques, les risques de perte de biodiversité, les conflits croissants autour de l'usage de l'eau, les CL sont souvent en première ligne et doivent relever le défi d'anticiper les risques et d'en prévenir les effets. Face à ces enjeux, de quels leviers disposent les CL pour financer leurs projets d'adaptation ?

Dés lors qu'elles sont fortement exposées, les CL doivent inscrire leurs projets dans une approche stratégique (I). Au-delà des soutiens financiers dont elles disposent, elles peuvent développer leur auto-financement (II).

I/ Toutes les CL sont concernées par le défi climatique et elles doivent inscrire leurs stratégies de financement dans des démarches de planification et d'évaluation

1 – La transition climatique impacte toutes les CL

Les CL sont d'abord concernées au titre de leur patrimoine privé ou public. Elles le sont aussi au titre de leurs compétences :

- Bloc communal : voirie, eau, ordre public (érosion, phénomènes climatiques), ...
- Départements : solidarité, voirie, collèges, services incendie et secours, ...
- Régions : transport inter-urbain, lycées, planification (SRADDET notamment)

Elles pourraient aussi être impactées au niveau de leurs ressources. Par exemple, des bâtiments en péril peuvent perdre de la valeur (perte sur les droits de mutation) voire être détruits (perte de taxe foncière).

2 – Leurs projets de financement doivent s'inscrire dans une stratégie globale

L'Etat incite les CL à formaliser les projets de territoire au travers des Contrats de relance et de transition écologique (CRTE). L'Agence Nationale de Cohésion des Territoires et le CERFMA financent des études permettant de bien calibrer les projets. Cette approche doit permettre aux CL d'avoir une approche pluri-annuelle des financements.

Par ailleurs, certaines CL évaluent leurs dépenses et investissements à l'aune des enjeux environnementaux. En lien avec le cabinet I4CE, des normes de cotation permettant d'évaluer les dépenses. Cela contribue à adopter les financements aux enjeux du changement climatique.

* * *

Pour répondre au défi de l'adaptation aux enjeux climatiques, les CL disposent de plusieurs leviers de financement.

II/ Les CL peuvent d'ores et déjà bénéficier de nombreux financements et les EPCI disposent aussi de marges de manœuvre fiscales

1 – Etat, Union Européenne et Conseils régionaux accompagnent les projets

Dans le cadre des fonds structurels, l'Union Européenne co-finance les projets qui s'inscrivent dans la trajectoire du Pacte Vert. Ces fonds sont pilotés par les Conseils régionaux, autorités de gestion, qui peuvent aussi mettre en place des financements en propre.

L'Etat assure un financement en direct au travers des dotations (soutien à l'investissement local, équipements des territoires ruraux) récemment abordée par le plan de relance, ou au travers du nouveau fonds vert. Il convient aussi de rappeler que le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) permet désormais un remboursement l'année de l'investissement ce qui allège les besoins en fond de roulement.

De plus, les opérateurs de l'Etat sont aux côtés des CL et viennent co-financer leurs projets: Ademe, Banque des Territoires, Agences de l'eau.

Enfin, au travers du fonds Barnier, spécifiquement dédié à la prévention des risques naturels, les CL peuvent bénéficier d'un soutien financier (200 millions de budget annuel).

2 – Les EPCI disposent d'un outil fiscal encore insuffisamment utilisé

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre peuvent mettre en place la taxe pour gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI). Or, en 2021, presque 50% des EPCI ne la prélevaient pas et, lorsqu'elle était en place, elle était en moyenne de 7,5€/habitant assujetti pour un plafond à 40€.

Les EPCI disposent donc là d'un moyen de renforcer leur autonomie fiscale.

Les CL disposent de nombreux leviers de financement et doivent donc structurer leur démarche pour donner de la visibilité aux co-financeurs. Ces derniers doivent, quant à eux, simplifier les démarches pour les CL, c'est le sens des CRTE qui, même s'ils n'y parviennent pas encore, ont un objectif intégrateur.

Afin d'accompagner, voire d'accélérer, les investissements des CL, l'Etat pourrait désormais abonder le fonds vert * au détriment de la DSIL ou conditionner les taux de co-financement à la mise en place de la taxe GEMAPI.

(*ou le fonds Barnier)