



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

Concours externe / Deuxième concours externe Talents

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

Meilleure copie

Note : 17/20

1. L'obligation de compensation des transferts de compétences aux collectivités territoriales.

Les différents actes de décentralisation, depuis les lois de 1982, ont visé à doter les collectivités locales de compétences nouvelles, dont le constituant et le législateur ont estimé qu'elles seraient usées de manière plus efficace.

Ces transferts de compétence, qui concernent à titre d'exemple la gestion d'établissements scolaires ou l'aide sociale, doivent faire l'objet d'une compensation financière de la part de l'Etat, afin que les collectivités puissent disposer de ressources pour les exercer au mieux.

Ainsi, ces compensations doivent être équivalentes aux charges requises pour l'exercice, mais ne peuvent dans le même temps constituer un préalable obligatoire à toute modification législative ou réglementaire dans les champs de compétence des collectivités.

Dès lors, la compensation des transferts de compétences aux collectivités territoriales est-elle suffisamment équilibrée ?

Si l'obligation de compensation est constitutionnelle, elle n'appelle en revanche pas d'autonomie financière et fiscale des collectivités (I). Face au double-enjeu de définition des politiques par l'Etat et de transferts dynamiques aux collectivités, il importe de renforcer le suivi de la trajectoire des financières des charges transférées (II).

*

*

*

L'obligation de compensation des transferts de compétences aux collectivités territoriales constitue un devoir constitutionnel (A).

Ce principe s'inscrit dans le cadre de la libre-administration des collectivités territoriales, définie à l'article 72 de la Constitution. Appliqué aux transferts de compétences, ce principe revêt alors une double-signification pour l'Etat (article 72-2). D'une part, tout transfert doit s'accompagner de l'attribution de ressources « équivalentes » à celles consacrées précédemment par l'Etat. D'autre part, si l'Etat entreprend la création ou l'extension de compétences au profit des Collectivités, alors la loi doit prévoir de nouvelles ressources correspondant à la compétence nouvelle.

Ainsi, les compétences départementales comme l'aide sociale ou l'entretien et la gestion des collèges font l'objet de 2,7 Md€ de transferts versés par l'Etat en 2020, essentiellement via la TSCA.

*

Ces transferts de compétences ne s'accompagnent donc pas d'une réelle autonomie fiscale et financière (B).

Si la compensation doit respecter l'autonomie financière des collectivités, elle n'implique pas de transfert significatif de la gestion ou du recouvrement d'un impôt. En effet, selon la jurisprudence Constitutionnelle ([DC, 2019 sur la taxe d'habitation](#)), l'affectation d'une part d'impôt dont le taux et l'assiette sont décidés au niveau central respecte ce principe. L'obligation de compensation n'implique donc pas de créations d'impôt au taux modulable, ce qui ne permet parfois pas de répondre au dynamisme des dépenses des collectivités correspondant aux compétences transférées.

*

*

*

Face au double-enjeu de libre-définition des politiques par l'Etat et du dynamisme des dépenses des collectivités, il importe de renforcer le suivi et la prévision de la trajectoire des charges transférées (II).

La compensation des transferts de compétences revêt un double-enjeu (A).

D'une part, l'Etat doit pouvoir organiser, par la loi des différentes politiques publiques, ensuite mises en œuvre par les collectivités selon leur niveau de compétence, sans que cela n'occasionne nécessairement de transferts financiers. Ainsi, dans sa décision [QPC, 2010, Département du Val-de-Marne](#), le Conseil constitutionnel estime que si une compétence n'est pas créée ou étendue, l'action du législateur n'appelle pas de compensation.

D'autre part, la compensation doit garantir aux Collectivités le plein exercice de leurs compétences, telles que définies par la Constitution et la loi. En particulier, le [rapport Bur-Richard \(2018\)](#) pointe l'enjeu du dynamisme des dépenses concernant les allocations individuelles de solidarité. Compétence du département depuis 2004, la gestion du RSA était couverte à 84% par les transferts financiers de l'Etat en 2011 (100% en 2004) mais seulement 59% en 2016. A ce titre, le pacte de confiance et de responsabilité (2013) a apporté une première réponse via davantage de péréquation.

*

Il importe donc de renforcer le suivi et la prévision des charges transférées (B).

D'abord, certains objets de politiques publiques dont l'évolution ne permet pas un exercice optimal de la compétence par une collectivité pourraient être recentralisés, comme le RSA dans certains départements.

Ensuite, le suivi de la trajectoire des charges financières pourrait être renforcé, via par exemple une part de « compensation glissante » ou un renforcement des moyens du FMDI.

De même, la péréquation pourrait être renforcée, entre collectivités.

Ces mesures pourraient faire l'objet d'un débat lors d'une conférence territoriale plus globale sur le financement des collectivités. Cela pourrait aboutir à un nouveau pacte financier comportant davantage de contractualisation, tel que proposé par la Cour des comptes (2021).

*

*

*

Ainsi, l'obligation de compensation des transferts de compétences aux collectivités est un enjeu majeur pour le financement de nombreuses politiques publiques. Il appelle à une coordination et à un suivi des trajectoires financières plus accrus.

2- Y-a-t-il des limites à la dette publique ?

Lors de son allocution télévisée de mars 2020, le Président de la République a annoncé des mesures de protection du revenu des particuliers et du tissu productif français « quoi qu'il en coûte », en réaction à l'épidémie de Covid-19.

Cette expression a marqué la suspension des règles économiques et budgétaires fixant des limites à la dette publique.

Celle-ci est composée de l'ensemble du passif des administrations publiques, c'est-à-dire de l'Etat, des collectivités territoriales et des administrations de sécurité sociale. Elle comporte des limites économiques à son utilisation – la dette publique peut être néfaste – et des limites budgétaires et juridiques, formelles, qui visent à répondre aux limites économiques.

Ainsi, si la dette publique est visée par un ensemble de limites celles-ci sont questionnées de manière importante, du fait de l'aggravation des déficits du au Covid, et du contexte de taux bas. Si certaines méritent d'être réaffirmées, d'autres gagneraient à être redéfinies.

Dès lors, quelles sont les limites optimales à la dette publique ?

Si la pratique économique et les textes budgétaires fixent des limites à l'endettement des personnes publiques, la crise sanitaire a conduit à la suspension de ces règles (I). Aujourd'hui, alors que l'enjeu central est la soutenabilité de la dette, les limites qui lui sont fixées pourraient être partiellement réexaminées (II).

*

*

*

Les limites à la dette publique sont d'ordre économique et budgétaire (A).

D'abord, les limites de la dette publique procèdent de logiques économiques. En effet, les créanciers achetant des titres émis par l'Agence France Trésor sur les marchés agissent ainsi car la « signature » de la France est réputée fiable et soutenable, ce qui peut évoluer si le ratio d'endettement du pays évolue défavorablement. De même, le financement obligatoire est partiellement tributaire de la politique de rachats d'actifs de la Banque Centrale Européenne (BCE).

A ce titre, il existe un certain nombre de règles juridiques permettant de garantir la soutenabilité de la dette en la limitant. Ainsi, au niveau européen, le Traité de Maastricht (1992) et le Pacte de Stabilité et de Croissance (1997) prévoient des ratios à ne pas dépasser (60% de dette publique rapportée au PIB, et 3% de déficit). Le PSC a été complété par deux séries de règlements, le six-pack et le two-pack, qui ont visé à renforcer le caractère préventif et correctif des règles, via par exemple une procédure pour déficit excessif. Enfin, le Traité pour la Stabilité, le Croissance et la Gouvernance (TSCG, 2012) complète ces dispositions via le renforcement de la surveillance des trajectoires pluriannuelles.

En France, ces dispositions sont transposées dans la Loi Organique Relative aux lois de finances (LOLF, 2001) et une Loi Organique de 2012. Le Haut Conseil des Finances Publiques assure une surveillance des trajectoires définies en Loi de programmation des finances publiques, visant à revenir à un solde structurel de 0,5%, correspondant aux traités. L'endettement de la sphère sociale est par ailleurs contenu par l'ONDAM, en dépit de dépenses de guichet peu pilotables. Enfin, l'endettement des Collectivités est strictement encadré par le Code Général des Collectivités Territoriales. Il est limité pour les dépenses d'investissement et interdit pour les dépenses de fonctionnement.

*

La crise sanitaire liée au Covid-19 a entraîné une suspension de la majorité de ces règles (B).

En effet, la Commission européenne a annoncé dès mars 2020 la suspension du PSC. Dès lors, la France a pu mener des dispositifs coûteux de soutien à l'activité partielle et de fonds de solidarité, entraînant une augmentation de la dette publique à 118% du PIB, et un déficit de 173 Md€ en 2021 (293 Md€ avec l'amortissement). Cela a été rendu

possible non seulement par la suspension du PSC, mais aussi par la confiance des créanciers envers la dette de la France, et les rachat d'actifs de la BCE menés dans le cadre du Pandemic Emergency Purchase Program (PEPP), de 750 Md€, puis de 600 Md€ et 500 Md€.

En sortie de crise, les limites de la dette publiques sont également remises en cause par l'adoption d'un Plan de Relance européen de 750 Md€ de soutien à l'économie.

*

*

*

En dépit de cette situation, l'enjeu de soutenabilité de la dette publique demeure majeur, et appelle donc à une action ciblée des pouvoirs publics (II).

La limite majeure de la dette publique demeure sa soutenabilité (A).

Alors que les limites européennes à la dette publique sont toujours suspendues, l'enjeu de sa soutenabilité reste prégnant. Malgré l'action de la BCE, une remontée des taux d'un point engendrerait une charge supplémentaire de 15Md€ à cinq ans, alors que la charge de la dette est actuellement évaluée à 1,1% en 2023 et 1,8% en 2027. De plus, la dépense publique est susceptible d'entraîner un effet d'éviction pénalisant l'activité économique. Enfin, la dette publique demeure soutenable si elle est susceptible d'être remboursée, par la croissance (ce qui appelle des dépenses susceptibles d'augmenter la croissance potentielle), les prélèvements obligatoires ou des revues d'efficacité de la dépense publique.

A ce titre, le versement du plan de relance par l'UE est conditionné à la validation d'un programme national de réformes.

*

L'enjeu de soutenabilité appelle donc à une action résolue en faveur de la croissance potentielle afin de repousser les limites de soutenabilité, ainsi qu'à une large revue de dépenses.

Les limites juridiques de la dette publique pourraient évoluer afin de prendre en compte les investissements relevant de la croissance potentielle.

Le rapport Arthuis propose ainsi une norme de dépenses relative à ces investissements, et l'une pour les autres dépenses publiques. De même, une révision des Traités prenant en compte cette différence (Blanchard, 2021) serait souhaitable, en instaurant un organe européen indépendant pour juger de la trajectoire financière des Etats.

Par ailleurs, la soutenabilité de la dette publique du fait du Covid appelle à une large revue de dépenses, telle que préconisée par la Cour des Comptes (2021), en plus d'un cantonnement de la « dette Covid » appelant à des mesures ciblées. Cette revue de dépenses pourrait notamment concerner la politique du logement, la politique de l'emploi, les minima sociaux ou encore l'emploi public.

*

*

*

Ainsi, si un corpus de règles juridiques limite la dette publique, celle-ci demeure en dernier ressort conditionnée par sa soutenabilité.

3. Libérer et responsabiliser les gestionnaires publics

Lors de la « convention managériale de l'Etat », le Président de la République a estimé que l'architecture actuelle du contrôle de gestion public était inefficace, rejoignant en cela Didier Migaud et Alain Lambert (Tribune au Monde, juillet 2021), pour qui le dispositif de performance de la LOLF et son application devaient être revus.

Celui-ci avait pourtant pour objet de libérer les gestionnaires publics, c'est-à-dire les ordonnateurs au plan comptable et les responsables opérationnels de programme au plan budgétaire, en leur fournissant les marges de manœuvres pour mener l'application des politiques publiques. Le droit budgétaire a également pour objet de responsabiliser les gestionnaires, notamment via un contrôle comptable et juridictionnel.

Ce dispositif n'épuise cependant pas toutes les insatisfactions, en particulier dans son application, même si des avancées sont à noter. Ainsi, une action des pouvoirs publics pourrait être menée afin de libérer et responsabiliser les gestionnaires publics.

L'équilibre entre liberté d'action et contrôle des gestionnaires publics est-il satisfaisant ?

Si la loi organique relative aux lois de finance de 2001 et le décret GBCP de 2012 avaient pour objet notamment de libérer et responsabiliser les gestionnaires publics, son bilan à ce titre demeure en-deça des espérances (I). Alors que des avancées récentes sont à noter, il importe d'améliorer le contrôle de gestion public de manière plus volontariste (II).

*

*

*

La LOLF avait pour objectif de libérer et responsabiliser les gestionnaires publics (A).

En effet, alors que l'ordonnateur est supposé émettre liquider et ordonner le paiement, le comptable se concentre uniquement sur le paiement en lui-même, ce qui est censé responsabiliser l'ordonnateur. De même, la LOLF prévoit une fongibilité asymétrique au sein d'un programme, afin que le gestionnaire puisse, dans certaines limites, réattribuer les crédits au sein de son programme.

Le corollaire de cette liberté dans la gestion est un contrôle supposé responsabiliser le gestionnaire. D'une part, le comptable public peut effectuer un signalement à la suite de son contrôle, entraînant un possible renvoi vers la Cour de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF). D'autre part, le contrôle de la performance est l'apanage, au-delà du supérieur hiérarchique, du Parlement via les projets et rapports annuels de performance (RAP et PAP) contenant des indicateurs (980 au total).

*

En pratique les gestionnaires sont insuffisamment libérés et responsabilisés (B).

D'abord, plusieurs pratiques issues de la LOLF brident l'action des gestionnaires, tels que les décrets d'avance ou gels de crédit. De même, la séparation ordonnateur-comptable telle que pratiquée s'avère inefficace, conduisant à des actes de gestion redondants, le CBCM y participant également.

Au plan de la responsabilisation, le rapport Bassères-Pacaud pointe l'insuffisante gestion des ressources humaines et le manque de contrôle interne. De même, selon le rapport de la MILOLF, le dispositif de performance PAP/RAP est inefficace car les indicateurs insuffisamment représentatifs. Enfin, la judiciarisation est également problématique, en ce qu'elle aboutit à peu de sanctions (245 depuis 1948) mais celles-ci peuvent être lourdes, y compris pour faute de gestion.

*

*

*

Alors que des avancées récentes sont à noter, il importe d'améliorer le contrôle de gestion public de manière plus volontariste (II).

Des avancées récentes sont à noter (A).

En effet, cinq ministères ont lancé une gestion partenariale, permettant un contrôle comptable allégé et ciblé du fait d'une amélioration du contrôle interne.

De même, plusieurs administrations ont mis en place des Centres de gestion financiers (CGF), regroupant les ordonnateurs et comptables sous l'égide du Contrôleur Budgétaire et Comptable ministériel (CBCM), avec pour objectif d'au moins un par ministère.

Enfin, les marges d'action des gestionnaires sont également améliorées au niveau local, par une sécurisation des crédits notamment prévue par le Comité Interministériel de Transformation Publique de février 2021 et la circulaire du 10 mars 2021.

*

Cette situation appelle à une liberté et responsabilité renforcée des gestionnaires publics (B).

D'une part, les processus partenariaux et de CGF sont amenés à se poursuivre. De même, une restriction plus importante des gels de crédits est à prévoir. Enfin, une unification du régime de responsabilité serait utile, sous l'égide de la CDBF (Rapport Bassères) ou de la Cour des Comptes (JF 2025)

D'autre part, une responsabilisation accrue pourrait prendre la forme d'un renforcement du contrôle interne et des sanctions internes et RH, en plus d'une amélioration du dispositif de performance via la révision des indicateurs (MILOLF).

*

Ainsi, libérer et responsabiliser les gestionnaires publics est un enjeu important de gestion interne à l'administration, qui nécessite une action résolue sur les 2 volets.