



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

Concours interne

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

Meilleure copie

Note : 18/20

Question n° 1 : à quoi servent les lois de financement de la sécurité sociale ?

La dépense publique relative à la protection sociale représente une part de 27% du PIB, pour une dépense publique totale d'environ 56% du PIB. Parmi les administrations publiques au sens de Maastricht, les administrations de sécurité sociale (ASSO) occupent donc la première place en termes de dépense, devant les administrations centrales (APUC. 23% du PIB dont 16% pour l'Etat). La dette des ASSO représente quant à elle 11% du PIB.

Ainsi, il existe un enjeu de pilotage financier de la sécurité sociale, notamment pour respecter les engagements européens, mais aussi pour assurer la pérennité du système de protection sociale. C'est à cet enjeu que les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) ont cherché à apporter une réponse.

En effet, les évolutions des conditions de financement de la sécurité sociale ont rendu nécessaire l'instauration d'un outil de pilotage (I). Cependant, les LFSS rencontrent des limites et des pistes existent pour renforcer leur utilité (II).

I L'évolution du contexte économique et de la philosophie de la protection sociale depuis 1945 a conduit à la création des LFSS en 1996

Ⓐ La situation au moment de la création des LFSS était celle d'un déficit chronique de la sécurité sociale

1) la sécurité sociale, en 1945, avait été instituée selon une logique "bismarckienne" et sa gestion était assurée essentiellement par les partenaires sociaux. Cependant, la place de l'Etat est devenue de plus en plus importante, pour deux raisons majeures.

2) D'une part, certaines prestations sont devenues universelles, le système se rapprochant alors d'une logique «beveridgienne». Ainsi, les allocations familiales et la couverture maladie universelle ne correspondent plus à une approche contributive.

3) D'autre part, le financement a intégré une proportion croissante d'impôts, au détriment des cotisations. Ces dernières ne représentent plus que 63% actuellement. Cette évolution a répondu à un changement de contexte économique. La dégradation durable de la conjoncture à partir de la fin des années 1970. Pour faire face au déficit chronique de la sécurité sociale, la contribution sociale générale (CSG) a notamment été créée pour 1991.

4) Ainsi, la combinaison de ces évolutions a conduit à un besoin de pilotage des dépenses, les évolutions démographiques laissant présager d'une dégradation pérenne des équilibres financiers de la protection sociale (vieillesse de la population en premier lieu). Une réforme de la Constitution, en 1996, a donc créé, sur la logique des lois de finances de l'Etat, les LFSS, qui «déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique» (article 34).

ⓑ Les LFSS, particulièrement depuis la loi organique de 2005, s'inscrivent dans l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances de 2001

1) Les grands principes qui régissent les LFSS sont proches de ceux des lois de finances de l'Etat, bien qu'elles se distinguent sur certains points. Les objectifs d'information du Parlement, de spécialité des crédits, de "chaînage vertueux", trouvent à s'appliquer.

2) Pour assurer l'information des parlementaires, le projet de LFSS s'accompagne de programme de qualité et d'efficacité (PQE) qui comprennent des objectifs, des indicateurs, de moyens et de résultats. Les LFSS intègrent donc la logique de performance. De plus, la Cour des comptes rend un rapport sur l'exécution de la LFSS, chaque année à l'automne, et elle certifie les comptes des régimes obligatoires de base.

3) Pour suivre la séquence du "chaînage vertueux", la LFSS se compose de quatre parties, à voter dans l'ordre. La première clôt l'exercice précédent, la deuxième opère les rectifications nécessaires pour l'exercice en cours, la troisième prévoit les recettes pour l'exercice suivant, et la quatrième fixe des objectifs de dépenses.

4) La différence majeure par rapport aux lois de finances vient du fait que les dépenses correspondent à des prestations de guichet, donc les crédits ne peuvent pas être limitatifs. C'est pourquoi la LFSS fixe un objectif national de dépenses pour l'assurance maladie (branche qui représente 52% des dépenses, la branche vieillesse représentant 33%, la famille 12% et les accidents de travail, maladies professionnelles 3%). Depuis la loi organique de 2005, sont également fixés des sous-objectifs à l'ONDAM, pour les soins de ville, les médicaments, les établissements de santé, les établissements médico-sociaux et le fonds d'intervention régional.

5) En outre, la LFSS fixe des plafonds de trésorerie aux différents organismes, contrairement à la loi de finances qui donne une autorisation générale à l'Etat de recourir à l'emprunt.

Les LFSS atteignent-elles leur objectif de pilotage des dépenses sociales ? Il est permis de penser que des progrès peuvent encore être réalisés.

II Des pistes peuvent être suggérées pour surmonter certaines limites auxquelles restent confrontées les LFSS

Ⓐ Si des progrès ont été réalisés en matière de contrôle parlementaire et de suivi de l'ONDAM, le périmètre des LFSS reste insatisfaisant

1) Une loi de 2004 a permis la création de missions d'évaluation et de contrôle du Parlement spécifique à la sécurité sociale (MECSS). Ces dernières peuvent solliciter l'assistance de la Cour des comptes. Ainsi, le contrôle parlementaire est renforcé.

2) La même loi a institué un comité d'alerte dont le rôle est de surveiller tout écart par rapport à l'ONDAM. Si l'écart atteint 0,5%, un rapport est publié, qui invite les organismes de sécurité sociale à prendre des mesures correctrices.

3) Depuis 2010, l'ONDAM est systématiquement respecté, alors qu'il ne l'était jamais auparavant. Cependant, la Cour des comptes met en garde contre une interprétation trop optimiste de ces résultats. Elle pointe notamment des débudétisations, par exemple avec la création du fonds dédié à l'innovation pharmaceutique.

4) Plus largement, le pilotage des dépenses sociales par les LFSS semble partiel dans la mesure où son périmètre se limite aux organismes de sécurité sociale. Il laisse hors champ les régimes complémentaires de retraite obligatoires ainsi que l'assurance-chômage. De plus, il ne faut pas négliger que la protection sociale engage bien d'autres acteurs, et notamment les collectivités territoriales, dont les dépenses ne sont pas prises en compte par les LFSS.

③ Pour améliorer la pertinence des LFSS, leur périmètre pourrait être élargi, et leur articulation avec les lois de finances de l'Etat renforcée

1) La Cour des comptes préconise que le périmètre des LFSS englobe les régimes AGIRC-ARRCO et l'assurance-chômage, pour une vision plus globale des enjeux financiers de la protection sociale.

2) Des propositions ont ainsi été avancées pour élargir le périmètre du comité d'alerte aux dépenses des autres branches.

3) Par ailleurs, l'articulation entre lois de finances et LFSS gagnerait à être renforcée. Bien que les débats parlementaires soient effectués en parallèle, il pourrait être souhaitable que la présentation des deux projets se fasse conjointement au Conseil des ministres, et que des renvois existent entre les deux textes lorsque des mesures se complètent. Par exemple, en 2018, la suppression des cotisations en LFSS restait déconnectée de l'augmentation du taux de la CSG qui figurait en LFI, alors que les deux mesures sont liées.

Question n° 2 : comment faire face aux dépenses imprévues ?

Sous l'Ancien Régime, lorsque le Roi s'engageait dans une guerre, il levait un nouvel impôt pour faire face aux dépenses qu'elle engendrait.

Dans la société contemporaine, les règles de gestion doivent permettre de limiter les imprévus, notamment grâce à des mécanismes qui permettent de faire face aux dépenses imprévisibles (I). En effet, sans cet effort d'anticipation, le risque serait grand d'un dérapage des finances publiques au moindre imprévu, sans compter que l'Etat est aujourd'hui considéré comme un assureur en dernier ressort. La question des dépenses imprévues renvoie donc plus largement à un enjeu de qualité de la gestion et de responsabilité des gestionnaires (II). Enfin, l'imprévisibilité est une notion sujette à appréciation, qui ne doit pas donner lieu à un manque de sincérité budgétaire (III).

I Les budgets des administrations publiques comportent des crédits spécifiques pour faire face aux dépenses imprévues

1) Dans le budget de l'Etat figure une mission «crédits non répartis» destinée spécifiquement aux dépenses accidentelles et imprévisibles. Pour 2018, les autorisations d'engagement sont prévues à hauteur de 424 millions d'euros, et les crédits de paiement à hauteur de 124 millions d'euros. Une telle anticipation répond notamment à un principe d'ordre constitutionnel selon lequel la Nation fait face aux calamités (Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, 1789).

2) L'Etat provisionne aussi des crédits pour des risques plus facilement anticipables, tels les litiges (25 milliards d'euros de provisions pour litige au compte général de l'Etat en 2016). Les services des directions des affaires juridiques des ministères sont ainsi chaque année à l'automne invités à recenser les litiges en cours, à estimer les risques financiers en cours et, le cas échéant, à proposer des montants à provisionner.

3) Les collectivités territoriales ont la possibilité, au titre de l'article L2322-I du code général des collectivités territoriales, de porter au budget un crédit pour dépenses imprévues, sans qu'il ne puisse dépasser 7,5% des dépenses réelles prévisionnelles, par section du budget (fonctionnement et investissement). Les dépenses de ce

type, pour la section investissement, ne peuvent être financées par l'emprunt. Les règles relatives aux collectivités territoriales sont donc plus strictes que pour l'Etat, ce qui se justifie tant par le fait qu'elles n'ont pas les mêmes capacités d'emprunt que l'Etat que par le statut de l'Etat (les collectivités n'auraient pas à agir comme assureur en dernier ressort).

4) L'Union européenne prévoit également des mécanismes pour des aides imprévues, ces instruments étant hors budget.

II En dehors des catastrophes ayant le caractère de force majeure, les gestionnaires doivent savoir faire face aux imprévus ordinaires de gestion en anticipant les risques

1) Au sein des programmes, cadres du vote des crédits, les responsables de programmes (et le long de la chaîne de gestion, les responsables de budgets opérationnels et d'unités opérationnelles) doivent être en capacité d'anticiper au maximum les aléas de la gestion. Par exemple, des dépenses de guichet peuvent s'avérer plus dynamiques que prévu en raison de la conjoncture. C'est la raison pour laquelle une partie des crédits est "mis en réserve" au début de l'exercice. Mais s'ils sont perçus par les gestionnaires comme des marges de manœuvre, l'objectif est manqué.

2) C'est le sens de la circulaire du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques. Le Premier ministre y rappelle le principe de l'auto-assurance : les responsables de programme doivent être en mesure de compenser une dépense imprévue sur un poste par des économies sur un autre poste, en considérant les crédits mis en réserve comme non disponibles.

3) Il faut toutefois noter que les marges de manœuvre des responsables de programme peuvent être particulièrement étroites, par exemple si les dépenses de guichet y occupe une place prépondérante.

I Dans la pratique, la Cour des comptes a relevé que les mises en réserve auraient pu être dévoyées, appelant à davantage de sincérité dans les prévisions budgétaires

1) En 2017, dans son rapport sur l'exécution du budget de l'Etat, la Cour des comptes a estimé que les taux de mises en réserve constituaient une atteinte excessive au principe de spécialité (et donc au contrôle du Parlement), notant que plusieurs programmes souffraient d'une sous-budgétisation. La Cour est allée jusqu'à mentionner des «éléments d'insécurité».

2) Il apparaît donc que la question des dépenses imprévues ne doit pas masquer un manque de sincérité quant à ce qui était raisonnablement prévisible à partir des hypothèses et des éléments disponibles au moment de l'élaboration du budget. Dans ce cas en effet, les dépenses imprévues n'en sont pas vraiment et les mécanismes pour y faire face deviennent des dispositifs de contournement de l'autorisation parlementaire.

3) Le budget 2018 a tiré des enseignements des remarques de la Cour en limitant les mises en réserve à 0,5% des crédits du titre 2 (dépenses de personnel) et à 3% pour les crédits des autres titres.

4) L'évolution de l'exécution du budget, au moment du vote de la loi de règlement (juin de l'année suivant l'exercice clos) doit permettre de mesurer la qualité de la gestion et la capacité des gestionnaires publics à faire face aux imprévus. Le renforcement de ce temps démocratique, qui prend appui sur l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 («la société a droit de demander compte de son administration à tout agent public») est à cet égard souhaitable. L'instauration d'un "printemps de l'évaluation", et le potentiel allongement du temps parlementaire qui y est consacré par la réforme constitutionnelle annoncée sont de nature à améliorer les pratiques.

Question n° 3 : le dispositif de performance du budget de l'Etat

Dans son rapport sur la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, la Cour des comptes, en 2011, faisait le constat d'une « réelle déception ». La LOLF affichait en effet une grande ambition : elle devait tout particulièrement instaurer une culture de la performance chez les gestionnaires publics, et ainsi devenir le support de la réforme de l'Etat, dans un contexte budgétaire contraint.

La performance peut se définir comme le fait d'atteindre les objectifs fixés. Un volet essentiel du dispositif de performance du budget de l'Etat réside donc dans l'institution, combinée à la restructuration du budget dans son architecture, d'objectifs et d'indicateurs permettant de mesurer s'ils sont atteints. Toutefois, un second volet devait contribuer à la performance du budget de l'Etat : la LOLF prévoyait en effet de donner plus d'autonomie aux gestionnaires publics, en contrepartie d'une plus grande responsabilité. Ce second volet s'incarne dans le dialogue de gestion qui dynamise la chaîne de décision.

Au regard du constat dressé par la Cour des comptes en 2011, comment évaluer le dispositif de performance du budget de l'Etat ? Sous ses deux volets, il présente certes des limites par rapport à l'ambition d'origine, mais il a contribué à l'ancrage de la culture de la performance et peut être amélioré.

I. La nouvelle architecture du budget de l'Etat, plus lisible, s'accompagne systématiquement d'objectifs et d'indicateurs, qui peinent toutefois à guider concrètement les choix budgétaires

Ⓐ L'architecture budgétaire issue de la LOLF vise à garantir en premier lieu une meilleure information du Parlement

1) En remplacement des 850 chapitres budgétaires et des 95% de services votés, la LOLF offre aux parlementaires une architecture par politiques publiques, c'est-à-dire par missions (31), programmes (121) et actions. De plus, de nombreux documents budgétaires permettent une autorisation parlementaire mieux éclairée : des programmes annuels de performance annexés au projet de loi de finances déclinent les objectifs et indicateurs dont la réussite sera présentée dans les rapports annuels de performance annexés au projet de loi de règlement. Des documents thématiques et de politiques transversale complètent cette information.

2) La performance doit découler du "chaînage vertueux" : lors du vote de la loi de règlement, la confrontation des PAP et des RAP permet d'éclairer le débat d'orientation budgétaire de l'été puis les choix lors du vote du budget suivant à l'automne.

3) Si l'appropriation de ce séquençage par le Parlement reste insuffisant, l'expérimentation en 2018 du « printemps de l'évaluation » laisse présager que des progrès peuvent être faits sur ce point.

Ⓑ En pratique, la définition des indicateurs souffre d'un manque de pertinence qui freine leur prise en compte dans la définition des projets de budget

1) Il s'avère délicat de trouver des indicateurs pertinents pour chacun des objectifs fixés aux actions. En effet, certains se prêtent mal à la définition d'indicateurs chiffrés, qui sont cependant les plus aisés à mesurer. Ils peuvent en outre engendrer des effets pervers, l'objectif devenant l'indicateur lui-même (exemple de l'utilisation des chiffres au ministère de l'intérieur).

2) Des progrès ont été réalisés par la rationalisation du nombre d'objectifs et d'indicateurs, qui pouvait être excessif à la mise en place de la LOLF. Ainsi, en 2006, le budget général comprenait environ 630 objectifs et 1300 indicateurs. Celui de 2018 en comporte respectivement 313 et 633, soit une baisse de moitié en une dizaine d'années. De plus, il existe désormais des indicateurs synthétiques de missions (95 au budget 2018).

3) Malgré ces efforts, il apparaît que la définition des objectifs et indicateurs, comme la rédaction des PAP et des RAP dans leur ensemble, relève encore d'un exercice formel. Ainsi, lors des conférences budgétaires entre la

Direction du budget et les ministères dépen­siers, ils ne servent pas véritablement de base à la négociation des crédits. Un contrôle plus poussé du Parlement sera peut-être de nature à conduire à une utilisation plus complète des indicateurs de performance lors de la construction du projet de budget.

II. La performance doit d'appuyer sur une chaîne de gestionnaires publics responsables et autonomes

Ⓐ Du responsable de programme au responsable d'unité opérationnelle, la chaîne de gestion doit garantir la performance

1) Le rôle des nouveaux acteurs de la dépense publique a été défini par le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (2012). Du programme à l'action, chaque gestionnaire doit selon l'esprit de la LOLF disposer de moyen de manœuvre qu'il utilise dans l'objectif d'atteindre les objectifs fixés par le PAP. C'est par exemple le rôle de la fongibilité asymétrique, c'est-à-dire la possibilité de basculer des crédits d'un titre à l'autre (sauf vers les crédits de personnel).

2) Cependant, ces marges de manœuvre se sont avérées trop étroites pour permettre de faire vivre la culture de la performance. Notamment, la pratique du fléchage des crédits enlève toute latitude aux services déconcentrés. En administration centrale, la création de programmes supports, quoique pratique, supprime la possibilité de recourir à la fongibilité des crédits.

3) Enfin, le dialogue de gestion entre les échelons de la chaîne se révèlent trop formels, avec l'obligation de rendre de nombreux livrables, ce qui est une opération chronophage.

Ⓑ Des pistes existent pour redonner des marges de manœuvre aux gestionnaires et ainsi leur permettre de concrétiser la culture de la performance

1) Douze ans après la mise en place complète de la LOLF, la culture de la performance est ancrée chez les agents publics, surtout dans le contexte de contrainte budgétaire fort (96,8% du PIB s'agissant du niveau de la dette toutes administrations publiques confondues).

2) Il est donc nécessaire que cette culture trouve les moyens de se concrétiser. Au niveau déconcentré, la Cour des comptes propose notamment la création de programmes support mutualisés au niveau du responsable du budget opérationnel de programme (les préfets de région). Les administrations centrales doivent par ailleurs limiter le fléchage des crédits pour rendre de l'autonomie aux services déconcentrés.

3) En outre, la Cour des comptes recommande d'alléger les dialogues de gestion en privilégiant des approches pluriannuelles. Ainsi, le rendez-vous annuel sera maintenu mais se trouvera simplifié, les grandes orientations étant définies pour au moins trois ans. Ce système donnerait plus de visibilité aux gestionnaires.