



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

## Concours interne

5<sup>ème</sup> épreuve d'admissibilité : Finances publiques

Moyenne copie

Note : 12/20

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

Si l'exercice 2017 a vu le retour à l'équilibre des comptes de la Sécurité sociale (SS) et si la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) aura atteint son objectif d'amortissement de la dette sociale en 2024, l'équilibre à moyen terme des finances sociales n'est pas garanti. L'objectif de diminution du taux de prélèvements obligatoires sur le produit intérieur brut (PIB) invite par ailleurs à poursuivre l'effort de réduction des cotisations sociales (16,9% du PIB contre 9,1% pour les pays de l'OCDE) et des impôts sociaux, contribution sociale généralisée (CSG) et contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) en tête.

Afin de suivre l'évolution des dépenses de la SS, l'article 34 de la Constitution a institué les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) annuelles, ainsi que la loi organique auxquelles elles se réfèrent (LOLFSS). Pour autant, leur périmètre n'intègre pas l'ensemble des dépenses de sécurité sociale (les branches vieillesse et chômage en sont exclues) et le caractère non-contraignant de la loi qui vise un équilibre en fonction de recettes prévisibles et d'objectifs de dépense interroge quant à la portée effective des LFSS.

Quelle est la portée des LFSS pour l'amélioration des finances sociales ? Répondent-elles à l'ensemble des enjeux ?

Avant tout prospectives et destinées à cadrer le débat national, les LFSS ont permis de décliner les objectifs partagés en mesures concrètes de gestion (I). L'exercice mériterait toutefois d'être approfondi, voire intégré à la préparation des lois de finances (II).

I/ Avant tout prospectives et destinées à coordonner le débat national, les LFSS ont permis de décliner les objectifs partagés en mesures concrètes de gestion

A. Compte-tenu de leur nature peu contraignante, les LFSS sont avant tout des lois prospectives invitant au débat national sur la SS

Les LFSS ont été mises en place en 2005, dans la lignée des évolutions apportées par la mise en place de la loi organique aux lois de finances de 2001. Compte-tenu du caractère nécessairement prévisionnel des recettes, mais surtout des dépenses de l'assurance-maladie et de la branche famille, qui sont des dépenses de guichet n'imposant qu'une contrainte de moyens (objectif de dépenses), le caractère constitutionnel des LFSS vise des conditions générales d'équilibre.

Dans les faits, si le législateur est en mesure d'encadrer le taux et les assiettes des cotisations et impôts sociaux transférés, les montants des crédits inscrits dans la loi de finances ne sont pas limitatifs en dépense, à l'exception des coûts de fonctionnement généraux et de l'autorisation d'emprunt de trésorerie de l'ACOSS (agence centrale des organismes de sécurité sociale).

Pour autant, l'inscription dans un même document du règlement de l'exercice N-2, des mesures rectificatives de l'exercice N-1 et des recettes et dépenses prévues pour l'année N permettent au législateur de disposer d'un état des lieux et de partager un objectif d'équilibre des comptes de la sécurité sociale. Déposées en octobre, les LFSS sont examinées en commission des affaires sociales et font l'objet d'un véritable débat national.

#### B. L'exercice législatif permet de décliner les objectifs partagés en mesures concrètes pour l'exécution

Les LFSS sont un exercice strictement budgétaire (interdiction des cavaliers sociaux) qui permet de fixer les grands principes et les grands objectifs concourant à l'équilibre budgétaire de l'assurance maladie et de la branche vieillesse. Ces objectifs sont ensuite déclinés pour une saine gestion :

- l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie (ONDAM) sert de fondement à la fixation des montants des prestations remboursées par la SS aux assurés sociaux mais également aux professionnels (forfaits pour l'hôpital, pour les missions d'intérêt général des médecins généralistes). Avec un objectif de progression de l'ONDAM de 2,2% en 2018, compte-tenu de l'effet volume, le respect de l'objectif incite à des économies de gestion ou à une révision des prestations ;
- la LFSS sert plus largement d'objectif partagé décliné ensuite dans les conventions d'objectif et de gestion (COG) des organismes de sécurité sociale, eux-mêmes redéclinés en conventions d'objectifs et de moyens (COM).

En sorte que, malgré un aspect en apparence peu contraignant, les LFSS permettent de partager un objectif d'action publique décliné à fine échelle et dont le résultat fait l'objet d'un vote du Parlement. En cela, les résultats de retour à l'équilibre des caisses de la SS sont directement imputables à la pratique politique et administrative entourant l'élaboration des LFSS. Néanmoins, compte-tenu des évolutions anticipées à venir liées à l'allongement de la durée de vie (dépendance, maladies chroniques) et des enjeux plus globaux de la protection sociale en termes financiers, on peut se demander si le périmètre actuel des LFSS épuise les enjeux financiers.

## II. L'exercice mériterait d'être approfondi, voire intégré à la préparation des lois de finances

### A. Le périmètre des LFSS pourrait être approfondi

Sous leur forme actuelle, les LFSS font l'objet de trois critiques qui nuancent leur portée sur l'amélioration des comptes publics de la SS :

- 1) A la différence des lois de finances, l'aspect de prospective des LFSS reste faible du fait de l'absence de véritable loi de programmation pluriannuelle. L'établissement d'une trajectoire des finances de la SS permettrait de mieux anticiper les évolutions dans une visée moins court-termiste et de favoriser les réformes de moyen-terme, notamment structurelles, voire de mieux répartir dans le temps les efforts d'investissement (en termes d'évolution des systèmes d'information par exemple).
- 2) Le périmètre des LFSS n'intègre pas l'intégralité du périmètre de la protection sociale et rend plus difficile, donc, pour le législateur, l'examen des priorités et des dispositifs additionnels financés notamment sur le budget de l'Etat.
- 3) Les LFSS ne font pas l'objet d'un véritable rapport annuel de la Cour des Comptes, ni d'un avis sur le projet, qui pourrait être annexé au projet de loi. Malgré la mise en place d'un Haut Conseil des finances

sociales, le caractère évaluatif, prospectif et propositionnel en matière d'évolution des dépenses sociales pourrait être amélioré.

B. L'hypothèse d'une loi de finances unique regroupant les finances de l'Etat et celles des administrations de sécurité sociale reste une proposition à interroger.

La LFSS est aujourd'hui conjointement préparée par le ministre en charge du budget et celui en charge de la sécurité sociale. Néanmoins, certains plaident, compte-tenu des transferts et des périmètres proches de la Sécurité sociale et de la protection sociale pour l'élaboration dans un même projet de ces deux lois. Si la mesure permettrait de gagner en termes de cohérence et de coûts de gestion (préparation administrative, débat parlementaire), cette hypothèse ancienne semble incompatible avec le projet de raccourcissement du temps d'examen de la loi de finances par le Parlement prévu dans le projet de réforme institutionnelle et a également été écarté du rapport CAP 22.

A défaut, le débat pourrait être relancé en cas de création d'une véritable cinquième branche liée à la dépendance.

Question 2 : Comment faire face aux dépenses imprévues ?

Dans une société de plus en plus prévenante face aux risques, les finances publiques n'échappent pas à la tendance, comme en témoigne la proposition d'une provision pour risque de 30 Mds € de la Commission européenne pour le budget 2021 – 2027 en cas de nouvelle crise économique.

Pour autant, si le risque financier est une contrainte inhérente à l'exécution budgétaire, il est problématique pour les finances publiques dont les grands principes du consentement à l'impôt (article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen – DDHC), du contrôle citoyen (art 15 de la DDHC) et de l'équilibre budgétaire imposent au budget de respecter des critères d'universalité (unité et totalité) permettant de garantir que la représentation citoyenne (nationale ou locale) décide bel et bien de l'affectation des dépenses émanant des impôts auxquels elle consent. En particulier, parce que le budget doit être équilibré (de droit pour les budgets locaux, en vertu du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance pour l'Etat) ou du moins tendre à l'équilibre, la création de provisions trop conséquentes incite à augmenter les prélèvements obligatoires et laisse l'administration maîtresse de leur affectation.

Entre nécessités de gestion et principe de vote du budget par l'assemblée délibérante, comment concilier de manière vertueuse les contraintes d'exécution et le respect du budget approuvé ?

Si l'approbation du budget relève de l'assemblée délibérante, les règles budgétaires prévoient des outils visant à faciliter l'exécution (I). Dans la pratique l'auto-assurance par le gel ou le surgel des crédits demeure une règle administrative qui gagnerait à plus de mutualisation et à un renforcement du contrôle de gestion (II).

I. Si l'approbation du budget relève de l'assemblée délibérante, les règles budgétaires prévoient des outils visant à faciliter l'exécution

A. L'approbation du budget relève de l'assemblée délibérante et prévoit l'existence de provisions spécifiques

Comme mentionné précédemment, il revient aux assemblées délibérantes d'adopter le document budgétaire au niveau de vote prévu par les textes (la mission pour l'Etat, le chapitre budgétaire pour les collectivités). En effet, le peuple est souverain pour déterminer le montant de l'impôt en fonction des charges qu'il prévoit et détermine.

Les règles budgétaires prévoient par ailleurs la possibilité de fixer des montants de dépense provisionnelle pour parer aux aléas habituels de gestion (litiges juridiques, provision pour dépenses imprévues – ex : art L2322-1 du CGCT).

B. Par ailleurs, pour les collectivités comme pour l'Etat, les règles d'exécution et d'élaboration budgétaire permettent de prendre en compte les aléas

Les dépenses imprévues (sont exclues les dépenses reportées, qui procèdent d'une autre logique), hors provisions spéciales, sont constituées soit de dépenses sous-estimées (surcoût de travaux, hausse des prix, ...) soit de dépenses imprévisibles.

Pour des montants faibles, il est possible de procéder à des mouvements de crédits au sein de l'unité de vote (entre programmes d'une même mission à condition de respecter la fongibilité asymétrique pour l'Etat, entre natures d'un même chapitre pour les collectivités). Pour le budget de l'Etat, et dans une faible mesure, il est par ailleurs possible de recourir à des avances gagées ou à des avances non gagées en cas de circonstance urgentes et exceptionnelles.

Le principe de l'annualité souffre en effet l'exception des budgets rectificatifs qui permettent de prendre en compte, ou de régulariser des mouvements de crédits anticipés tout en respectant le pouvoir budgétaire de droit des assemblées délibérantes. Pourtant, dans la pratique, l'administration est amenée, pour des raisons essentiellement politiques, à gérer elle-même le risque afin d'éviter de recourir au vote d'un nouveau budget.

II. Dans la pratique, l'auto-assurance par le gel, voire le surgel des crédits demeure une règle administrative qui gagnerait à voir se développer des principes de mutualisation du risque et de contrôle de gestion

A. L'auto-assurance par le gel, voire le surgel de crédits demeure une règle administrative

Compte-tenu de la nature fortement politique du vote budgétaire, l'évitement du recours aux budgets rectificatifs est une règle de fonctionnement partagée par l'administration et par les élus.

Deux types de pratique ont principalement cours :

- d'une part, le taux d'aléa est souvent intégré dans l'estimation des coûts de programme ou ajouté aux dépenses de fonctionnement estimées afin de se prémunir ;
- d'autre part, après le vote du budget, à l'occasion de la répartition des crédits, il est courant de voir une partie des crédits votés pour une dépense spécifique gelés jusqu'en fin d'année (voire ensuite annulée pour faciliter le maintien de l'équilibre budgétaire). A l'Etat, la pratique du gel, voire du surgel de crédits, également appelée "auto-assurance" est non seulement courante mais aussi recommandée (circulaire du Premier ministre du 14 janvier 2013).

Or, ce type de règles de gestion dite responsable à deux types de conséquence : tout d'abord, elle conduit soit à un gonflement des dépenses inscrites soit à une révision à la baisse des dépenses souhaitées, au détriment de la décision politique de l'assemblée délibérante, ce qui peut par ailleurs conduire à une hausse des recettes par l'impôt. Ensuite, elle conduit à déplacer l'arbitrage des demandes budgétaires d'une véritable décision politique à un écrêtement pondéré par ligne ou par mission. Cela nuit à la relation de confiance et à la sincérité du débat budgétaire au sein de l'administration et entre l'administration et le responsable politique.

B. Le développement de la mutualisation du risque et d'un véritable contrôle de gestion seraient plus conformes aux principes budgétaires.

Plutôt que le gel de crédits et l'auto-assurance, la bonne pratique budgétaire préconise :

- > l'inscription de crédits ne prenant pas en compte l'aléa (ou à un niveau très faible de 1 à 2%) et une mutualisation des risques d'exécution, contractualisée comme tel lors de la répartition des crédits de manière à ne pas favoriser l'inflation budgétaire et la surconsommation de crédits en fin d'année ;
- > le développement du contrôle de gestion et de l'analyse des dépenses a posteriori pour vérifier :
  - ↳ l'adéquation entre les dépenses projetées et les dépenses réalisées et ainsi ajuster les prévisions et les niveaux d'aléas pris en compte lors des estimations
  - ↳ la sincérité des dépenses effectuées, gage du respect de l'autorisation budgétaire.

Le développement du contrôle a posteriori de l'exécution par les assemblées délibérantes pourrait être amené se développer, sous l'impulsion d'un examen plus long de la loi de règlement, proposé dans le cadre de la réforme des institutions.

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

Le rapport du Comité pour l'action publique 2022 (CAP22) met en avant le souhait de responsabiliser les décideurs publics quant à leur performance au vu des moyens dont ils disposent.

Cette question de l'évaluation de la performance a connu en 2001 une révolution avec la mise en place de la loi organique aux lois de finances (LOLF) qui a posé le principe à la fois d'un budget voté par missions et programmes d'action publique mais surtout y a lié l'évaluation de l'objectif politique fixé au programme et adossé à cette gestion. Pour autant, le dispositif de performance du budget de l'Etat est-il à même, 12 ans après sa mise en œuvre effective de répondre aux nouveaux enjeux et exigences d'efficacité assignés à l'action publique ?

La LOLF a permis l'émergence d'une culture de l'évaluation de l'emploi des deniers publics concrétisée dans un véritable dialogue de gestion (I). Ce dispositif, quelque peu essoufflé, pourrait être repensé en intégrant une comptabilité plus analytique et une meilleure utilisation des systèmes d'information (II).

#### I. La LOLF a permis l'émergence d'une culture de l'évaluation de l'emploi des deniers publics concrétisée dans un véritable dialogue de gestion

##### A. La LOLF a posé le principe d'une évaluation de l'efficacité de l'action publique à l'occasion des votes du budget

Aux évolutions de gestion facilitant l'exécution budgétaire pour l'Etat, la LOLF a adossé l'obligation parallèle pour l'administration d'un meilleur rendu compte de la performance de l'action administrative. Ainsi, pour chaque mission et chaque programme, l'administration rend compte des objectifs à atteindre au sein des projets annuels de performance (PAP) à l'occasion du vote de la loi de finances. En fin d'exercice, de la même manière, les rapports annuels de performance (RAP) évaluent la performance de l'action au vu des objectifs assignés.

La démarche de performance associe une stratégie, des objectifs et des indicateurs concertés. Par ailleurs, pour des politiques publiques particulières, d'autres rapports d'information que ces "bleus" sont annexés au projet de lois de finances, pour les politiques transverses ("jaunes") ou particulières ("oranges")

##### B. La mise en place de cette culture de l'évaluation a permis de concrétiser un véritable dialogue de gestion à tous les niveaux

Le dispositif de performance a nécessité la mise en place d'un dialogue de gestion, rendez-vous annuel d'échanges sur les performances et les besoins budgétaires, à différents niveaux :

- entre les administrations centrales et les services déconcentrés pointant sur un même programme ;

- entre la direction du budget et les ministères dépen­siers ;
- entre l'administration et le gouvernement ;
- entre le gouvernement et le Parlement.

Présentés en 2006 pour la première fois, ces PAP et RAP ont alimenté la réforme générale des politiques publiques (RGPP) de 2008.

II. Ce dispositif, quelque peu essoufflé, pourrait être repensé en intégrant une comptabilité plus analytique et une meilleure exploitation des systèmes d'information

A. La réorientation des politiques publiques en cours pourrait être l'occasion de repenser le dialogue de gestion et le dispositif de performance

La publication du rapport CAP 22 et la circulaire du 24 juillet 2018 sur la réorganisation des services déconcentrés laissent penser à une réorientation à venir des politiques publiques. Elle pourrait, comme le fit la RGPP, impulser un nouveau souffle au dialogue de gestion.

En effet, si les indicateurs nombreux font l'objet de discussions annuelles et de tentatives de simplification, l'esprit initial d'examen des politiques publiques, nécessaire aux économies de gestion attendues, s'est quelque peu perdu dans le dispositif du dialogue de gestion. Ce dernier peut tendre en effet à une simple actualisation du précédent si le programme n'est pas nouveau.

B. Le développement de la comptabilité analytique et de l'exploitation de systèmes d'information plus performants pourraient nourrir l'actualisation du dispositif de performance.

Le développement de ... et de son exploitation analytique (contrôle de gestion) pourrait utilement compléter le passage réalisé en 2012 vers une comptabilité générale et instruire la performance de l'action publique au regard de données plus fines, ainsi que le développement des systèmes d'information.