



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

Troisième concours

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

Moyenne copie

Note : 12/20

Question n° 1 : Faut-il remplacer les cotisations sociales par des impôts ?

La décision de supprimer les cotisations sociales de chômage et d'assurance-maladie, substituée par une augmentation d'1,7 points de CSG, constitue l'une des mesures fiscales essentielles du gouvernement.

Plus qu'une modification paramétrique, il s'agit d'une réforme structurelle qui vient poursuivre une montée de la place de l'impôt dans le financement de la protection sociale, en vue d'un meilleur rendement et d'une hausse du pouvoir d'achat des actifs. Les avantages du remplacement des cotisations sociales par l'impôt justifient-ils ce bouleversement de l'architecture de la protection sociale, et jusqu'où convient-il de poursuivre cette démarche ?

Si l'augmentation de la CSG semble justifiée, celle des autres taxes affectées au social doit être discutée (I). Cependant, elle bouleverse l'architecture du système de protection sociale, et pourra faire des perdants, ce qui appelle à la prudence pour toute extension de ce mécanisme (II).

- I. Si l'augmentation de la CSG consacre une dynamique ancienne, de substitution progressive des cotisations au profit de l'impôt, l'évolution des autres taxes affectées au social est discutable
 - A. Créée en 1991, la CSG a pris une place de plus en plus importante dans le financement de la protection sociale, et sa réforme permettra un meilleur rendement et une montée du pouvoir d'achat

Alors que la protection sociale française reposait traditionnellement sur un modèle assurantiel qualifié de bismarckien, l'introduction de la CSG, complétée par la CRDS, constitue un changement structurel important.

L'introduction de la CSG a permis d'accompagner le mouvement d'universalisation de plusieurs de la sécurité sociale (maladie, maternité) et de financer partiellement la CADES.

En 2016, les recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale étaient financées à 33% par l'impôt, dont 19% de CSG.

La place de la CSG dans ce financement est amenée à progresser, puisque suite à la réforme précitée, le volume des recettes de la CSG passera de 94 Mds € en 2015 à 123 Mds en 2018.

La substitution de la CSG se justifie d'abord pour des raisons de rendement : la valeur du point de CSG pour les revenus d'activité est de 8,9 Mds d'€, tandis que celle des cotisations maladie et famille est inférieure de 7,99 Mds d'€.

Par ailleurs, la CSG étant assise sur différents revenus (d'activité, de remplacement, du capital, de jeux), son assiette large garantit des recettes importantes, dans un contexte où le besoin de financement de la sécurité sociale augmente avec le vieillissement.

Enfin, la substitution d'une part supplémentaire de CSG aux cotisations permet de diminuer l'imposition des revenus du travail, ce qui dégage du pouvoir d'achat pour les actifs.

B. En revanche, l'augmentation des autres taxes affectées au social doit faire l'objet d'un examen au cas par cas

Les impôts, taxes et contributions sociales affectées au financement de la sécurité sociale représentent 14% de son financement.

Les mérites de l'augmentation de ces taxes font l'objet de débat :

- taxe sur les salaires (13 Mds d'€) : celle-ci ayant fait l'objet de critiques en tant qu'elle alourdit le niveau de prélèvements des entreprises, son augmentation ne pourra être envisagée, alors même que l'IS est en diminution progressive
- TVA nette (11 Mds) : l'augmentation de cette part pourrait se justifier, notamment dans l'éventualité d'une diminution des taux préférentiels de TVA, facilitant de nouvelles recettes
- Droits sur les tabacs et alcools (15 Mds) : si leur augmentation se justifie au nom de l'internalisation des coûts sociaux (le tabagisme coûte 47 Mds par an à traiter), une trop brusque augmentation pénaliserait les ménages les plus faibles
- Prélèvement social et de solidarité sur le capital (6 Mds) : celui-ci est amené à diminuer en raison de la flat-tax à 30% introduite en 2017
- Forfait social (5 Mds) : la baisse de celui-ci pour les petites entreprises est envisagée dans la loi PACTE.

II. La poursuite du mouvement de substitution de l'impôt aux cotisations sociales nécessite de ménager les populations qui y perdraient, et de repenser la structure de la protection sociale

A. L'augmentation de la CSG affecte le pouvoir d'achat des retraités et nécessite des compensations

La réforme de la CSG concerne tous les revenus soumis à CSG, et donc en particulier les revenus de remplacement des retraités.

Or, malgré les annonces gouvernementales, il apparaît que l'augmentation de la CSG ne sera pas entièrement compensée par la suppression de la taxe d'habitation, du moins jusqu'à 2020. Il convient donc de veiller à ce que les mécanismes d'exonération pour les petites retraites, différenciés selon qu'il

s'agisse d'une personne seule ou d'un couple, soit maintenus, voire revalorisés afin d'éviter des baisses de pouvoir d'achat pour les ménages en difficulté.

- B. Plus généralement, l'évolution de l'architecture du financement de la protection sociale devra être repensée, en distinguant plus clairement les branches relevant de l'assurantiel de celles de l'universel

L'intégration d'une logique beveridgienne risque de bouleverser les rapports avec les partenaires sociaux, et de susciter des critiques sur le manque de lisibilité du système et l'effritement du caractère assurantiel de la protection sociale.

Il serait donc utile d'articuler à terme son financement en distinguant clairement ce qui relève de l'universel (maladie, famille, minimum vieillesse) de l'assurantiel (retraite, AT/MP, futur risque dépendance).

Question 2 : La préparation du projet de loi de Finances de l'année

Le prochain projet de loi de finances pour 2019 doit être déposé pour le mardi 2 octobre 2019.

S'il reflètera les derniers arbitrages faits en conseil des ministres, sa préparation s'étale sur un an, sous l'autorité du Premier ministre, avec le pilotage de la direction du budget. Par ailleurs, il s'inscrit désormais dans un cadre contraint, à la fois par la LPFP, mais aussi les échanges avec la Commission européenne. Dès lors, au vu de la multiplicité des contraintes, et dans un contexte de resserrement de la dépense publique, la préparation du PLF peut-elle s'effectuer dans un cycle de " chaînage vertueux " que souhaitaient les concepteurs de la LOLF, et s'appuyer sur une véritable démarche de performance ?

La préparation du PLF s'inscrit dans un cadre pluriannuel, et reflète des arbitrages issus de discussions s'étalant entre le Premier ministre et les ministères tout au long de l'année (I).

Cette élaboration ne fait pas encore suffisamment de place à la performance, et risque de favoriser les grands ministères (II).

I. La préparation du PLF s'inscrit dans un cadre pluriannuel, et reflète les échanges entre le Premier ministre et les ministres, pilotés par la Direction du Budget

- A. La préparation du PLF s'insère dans le cadre de la LPFP et s'inscrit désormais dans un échange avec la Commission européenne

Depuis la loi organique relative aux LPFP du 17 décembre 2012, la LPFP fixe la trajectoire des lois de finances, pour une période au moins triennale. Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement sont plafonnés en année n et n+1, et ne peuvent être modifiés qu'en année n+2.

Toutefois, le cadre de la LPFP n'est pas juridiquement contraignant : il reste possible pour le gouvernement de rédiger une nouvelle LPFP lorsque le PLF s'écarter de la trajectoire prévue, comme ce fut le cas en 2014.

Par ailleurs, l'élaboration du PLF procède aussi des échanges avec la Commission européenne, dans le cadre du semestre européen. En avril, les Etats sont contraints de faire part du Programme de Stabilité, puis du Programme national de réforme. De plus, dans le cadre des échanges du " paquet hiver de la Commission ", la France envoie le

projet de PLF à la Commission qui fait part de ses éventuelles observations, au regard des exigences au TSCG en terme de diminution du déficit structurel et de la dette publique.

Cette double contrainte illustre donc le fait que la marge de manœuvre de l'élaboration du PLF est davantage restreinte que par le passé. Ceci garantit néanmoins une trajectoire plus saine de l'évolution des finances publiques.

B. L'élaboration du PLF fait l'objet de multiples échanges entre la Direction du Budget et les ministères, sous l'autorité du Premier ministre, prévue par l'article 38 de la LOLF

En février, le Premier ministre fait part des lettres de cadrage, permettant d'initier les premières conférences d'élaboration du budget au niveau ministériel.

Deux types de conférence se déroulent dans les ministères :

- les conférences de performance, destinées à préparer les PAP et faire le point sur la réalisation des objectifs de l'exécution en cours
- les conférences de budgétisation, axées sur la répartition des crédits.

En pratique, ces conférences sont animées par la direction du budget, et ont tendance à être de plus en plus regroupées.

En avril, le Premier ministre envoie les lettres-plafond, reflétant les premiers arbitrages, et permettant la rédaction du PSTAB et du PNA, en vue des échanges avec Bruxelles.

A l'été, les derniers arbitrages interviennent, en réunion interministérielle, soit directement entre le Premier ministre et les ministres concernés. Le PLF est accompagné des documents de performance : PAP (bleu), annexes thématiques (jaunes) et transversales (orange) et du RESF (rapport éco-social et financier). Déposé au 1^{er} mardi d'octobre, le PLF fait objet d'un débat dans un calendrier restreint (art. 47 de la LOLF : 70 jours maximum, à défaut le passage en ordonnance s'impose), et à l'issue du vote, est examiné par le Conseil Constitutionnel lors de la dernière semaine de décembre.

Ce processus a toutefois pu faire l'objets de critiques en terme d'efficacité et d'équité.

II. L'élaboration du PLF n'accorde pas assez de place aux objectifs de performance et n'intègre pas les débats sur la LF passée, ce qui favorise les grands ministères

A. L'insuffisante prise en compte de la performance et du DOFIP

En pratique, même si la direction du budget conduit des travaux de politique thématique en automne/hiver qui intègrent la dimension de performance, le résultat des conférences est avant tout marqué par une volonté des préserver des crédits.

Dès lors, la dimension de performance est faiblement considérée, ce qui a tendance à reproduire la technique des " services votés / mesures nouvelles ", et justifie des méthodes de rabat au lieu de choix ciblés.

Enfin, les conférences de répartition se déroulant avant le débat d'orientation des finances publiques en juillet (DOFIP), la préparation du PLF ne permet pas d'inclure les débats, ce qui s'écarte du " cycle vertueux " entre gouvernance et performance souhaité par les « pères de la LOLF », Didier Migaud et Alain Lambert.

B. Les arbitrages du PLF favorisent donc les grands ministères

Cette insuffisance de prise en compte de la performance et des débats sur l'exécution passée ont donc tendance à favoriser les " grands " ministères, plus à même d'imposer leurs priorités et de les faire valoir au Premier ministre.

De fait, les premiers échos des arbitrages relatifs au PLF 2019 révèlent que seuls les grands ministères (défense, sécurité, enseignement, recherche, santé) verront leurs crédits augmentés, tandis que des baisses ont été annoncées ailleurs.

Il revient donc au Premier ministre d'assurer l'équité de ces arbitrages afin de garantir des financements adéquats.

Question 3 : Le suivi des dépenses de personnel par la masse salariale suffit-il ?

Si la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 a consacré l'instauration d'un plafonnement des dépenses de personnel, assortie du principe de fongibilité asymétrique, ce mécanisme n'a pas suffi à contenir durablement la charge des dépenses de personnel.

L'annonce d'une suppression de 120.000 postes toutes fonctions publiques confondues témoigne ainsi de ce que d'autres mesures, plus coercitives, sont à l'étude pour diminuer cette charge.

Le suivi des dépenses de personnel par la masse salariale semblant insuffisant (I), il pourra être utile de l'assortir de diminutions d'effectifs, voire de modifier des conditions de rémunération et de pension des agents publics (II).

I. Malgré les règles de suivi de dépenses de personnel introduites par la LOLF, la charge des dépenses de personnel reste difficilement maitrisable toutes administrations confondues

A. La LOLF a introduit différents mécanismes de suivi des personnels permettant de stabiliser la masse salariale, sans pour autant la baisser

L'article 7 de la LOLF précise que chaque mission fait l'objet d'une dotation spécifique pour les rémunérations de personnel.

Le plafond des emplois par mission est fixé au titre 2 de la partie 2 de chaque loi de finance de l'année.

Pour 2018, le plafond total d'ETPT est fixé à 1.960.333.

Au sein de chaque ministère, un document prévisionnel de gestion des emplois doit être élaboré par le responsable de la fonction financière et visé par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel avant exécution.

Au stade de l'exécution, le principe de fongibilité asymétrique évite que les gestionnaires n'effectuent tout report de crédits conduisant à augmenter la charge de personnel.

Pour autant, les dépenses de personnel continuent de représenter une charge très importante des APU : 123 Mds d'€ en 2018, soit près de 40% du budget de l'Etat. Les charges de personnel n'ont en effet pas sensiblement diminué sur le long terme, sauf entre 2012 et 2014, en raison du non-remplacement d'un fonctionnaire sur 2 en raison des départs à la retraite par la RGPP.

B. Hors de la fonction publique d'Etat, le suivi des dépenses de personnel est moins important et doit être renforcé

Les charges de personnel ont connu une évolution en hausse sensible dans les APUL, que ne justifie pas entièrement la décentralisation, puisqu'elles se sont poursuivies récemment, en particulier dans les communes.

Il conviendrait donc, dans le cadre des réflexions sur une future « LOLF » des collectivités locales que préconise la Cour des Comptes dans son dernier rapport annuel, d'introduire un plafond d'emplois annuel par collectivité, en fonction des besoins.

Concernant les ASSO, le pilotage par les LFSS semble également insuffisant et appelle à une meilleure prévision.

Il convient de noter que les ODAC n'ont pas fait preuve d'une discipline en la matière, avec une augmentation de +1,9% des effectifs observée entre 2012 et 2014, ce qui appelle à un meilleur encadrement.

II. Le suivi des dépenses de personnel requiert donc un effort complémentaire en terme de diminution des effectifs, ainsi que d'une réflexion sur les conditions de rémunération et de retraites des agents publics

A. Si une diminution des effectifs publics paraît souhaitable, sa mise en œuvre concrète sera difficile

L'expérience de la RGPP a illustré la difficulté consistant à diminuer soudainement les effectifs, et affecté la qualité de certains services publics, notamment dans les zones péri-urbaines où les effectifs diminuent.

D'autre part, la Cour des Comptes pointait la difficulté que représente la mise en œuvre d'une diminution de 120.000 fonctionnaires d'ici 2022, dont 50.000 dans la FPE, alors même que le Gouvernement a annoncé des recrutements de 20.000 personnels supplémentaires dans l'enseignement, la police et la justice, ce qui exigerait de supprimer 70.000 postes dans la FPE.

Un travail d'identification a été entamé par le Comité CAP22, et des annonces ont déjà été faites s'agissant de la DGFiP, avec les perspectives de dématérialisation offertes par le prélèvement à la source.

B. La maîtrise des dépenses de personnel passe aussi par des ajustements de rémunération, et devra à l'avenir inclure la réforme des retraites

Le gel du point d'indice, qui a été confirmé en 2018 (après un dégel en 2016 et 2017), constitue une mesure permettant de limiter la progression des charges. Par ailleurs, le report du protocole PPCR facilite également la maîtrise des dépenses.

A terme, il s'agira de mener une réflexion sur l'évolution de la progression statutaire, en limitant la part automatique, et en augmentant celle liée aux évaluations.

Enfin, à l'occasion de la réforme des retraites, une réflexion devra être engagée avec les syndicats sur le maintien des règles spécifiques liées à la retraite (pension basée sur les 6 derniers mois de traitement), alors que la réforme préconise une convergence nationale. La part des pensions représente une charge très importante des dépenses (le CAS pensions dispose d'un budget annuel de 58 Mds d'€).

Cette évolution devra toutefois être progressive, non seulement pour garantir les droits acquis, mais aussi pour maintenir l'attractivité de la fonction publique à long terme et garantir un recrutement de qualité.