

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2016

CONCOURS EXTERNE

5ème épreuve d'admissibilité

Finances publiques

(durée : trois heures – coefficient 3)

Une épreuve de finances publiques consistant en la rédaction de réponses synthétiques à des questions courtes pouvant être accompagnées de textes, graphiques ou tableaux statistiques à expliquer et commenter

L'épreuve de finances publiques doit être abordée de façon pluridisciplinaire. Si les finances publiques sont fondées sur des règles de droit dont la maîtrise est indispensable à leur compréhension, elles soulèvent également des enjeux politiques, économiques et administratifs que les candidats doivent être en mesure de mettre en évidence. Cette approche recouvre une dimension pratique : les candidats doivent ainsi témoigner de leur capacité à comprendre et analyser des documents budgétaires et financiers simples.

Le candidat doit connaître les principaux ordres de grandeur relatifs aux finances publiques et prendre en compte l'interaction des finances publiques avec l'économie et les principaux instruments de politique économique. Le candidat peut faire référence à des comparaisons internationales (notamment Etats-Unis, Royaume-Uni et Allemagne) ou à des exemples historiques pour étayer son propos.

Outre l'exposé des connaissances, la formulation d'un diagnostic clair et synthétique et, le cas échéant, de quelques orientations argumentées de politiques publiques sera valorisée.

Chacune des trois à cinq questions posées peut être accompagnée d'un ou plusieurs textes, graphiques ou tableaux statistiques à expliquer et commenter. Un même document peut servir de support à plusieurs questions. Le dossier documentaire pour l'ensemble des questions ne peut excéder cinq pages au total.

Question 1 (8 points)

A quoi servent les comptabilités de l'Etat et la certification des comptes de l'Etat ?

En vous appuyant notamment sur les documents 1 et 2 joints

Question 2 (6 points)

Les enjeux en matière de finances publiques, de l'emploi public et de la masse salariale.

En vous appuyant notamment sur les documents 3 et 4 joints

Si la croissance de la masse salariale de l'Etat a ralenti, il n'en demeure pas moins que les dépenses de personnel représentent un poids conséquent pour les finances publiques. En dépit des mesures prises par l'Etat, ces dernières années, pour contenir ses dépenses de personnel, leur ralentissement reste moins important que celui constaté dans certains pays européens. Le respect par la France de ses engagements européens, dans un contexte de raréfaction de la ressource, fait de la maîtrise de la masse salariale un enjeu primordial.

Compte tenu du poids des dépenses de personnel dans le budget de l'Etat et de leur évolution actuelle, quelles solutions devraient, selon vous, être retenues pour en renforcer la maîtrise sans pour autant dégrader le service rendu ?

Question 3 (6 points)

Le processus de la dépense de l'Etat dans le cadre de la comptabilité publique.

Si les dépenses de personnel représentent une masse considérable au sein du budget de l'Etat, leur exécution obéit pour la plupart d'entre elles à des règles particulières, notamment de paiement sans ordonnancement préalable. En revanche, le reste des dépenses (fonctionnement, interventions, investissement) constitue un ensemble non homogène de crédits à verser à des agents économiques multiples. L'objectif de l'exécution de la dépense est de permettre aux responsables de procéder dans les meilleures conditions aux acquisitions et dépenses nécessaires à leurs activités.

Comment le processus d'exécution de cette masse de dépenses est-il réalisé et contrôlé, dans le respect des règles en vigueur et sans pénaliser les fournisseurs et prestataires de l'administration ?

	Documents joints	Pages
1.	Extraits de la Loi organique n° 2001 – 692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)	1
2.	Extrait du Rapport public thématique de la Cour des comptes sur « La comptabilité générale de l'Etat, 10 ans après : une nouvelle étape à engager », février 2016, p. 13-15.	2 et 3
3.	Cour des comptes « La masse salariale de l'Etat, enjeux et leviers », juillet 2015, p. 20 et 21 - Dépenses du titre 2 du budget de l'Etat (en Mds€), - Taux de croissance moyen de la masse salariale publique	4
4.	- Cour des comptes, « La masse salariale de l'Etat, enjeux et leviers », juillet 2015, p. 18 - Annexe au projet de loi de finances pour 2016, Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations, Les effectifs de l'Etat – le schéma d'emplois (SE) –, p. 163	5

Glossaire

APU : Administrations publiques
APUC : Administration centrale publique
APUL : Administrations centrales locales
ASSO : Administrations de sécurité sociale
BA : Budget annexe
BG : Budget global
GN : Gendarmerie nationale
LPM : Loi de programmation militaire
PLAT : Plan de lutte anti-terroriste
PN : Police nationale

Extraits de la Loi organique n° 2001 – 692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)

Article 27

L'Etat tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations.

En outre, il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.

Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière.

Extrait de l'article 58 de la LOLF

La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment :

[...]

5° La certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées ;

[...]

Extrait du rapport public thématique de la Cour des comptes sur “La comptabilité générale de l’Etat, 10 ans après : une nouvelle étape à engager”, février 2016, pages 13 à 15.

Chapitre I – La volonté de transformer les comptes de l’Etat et sa gestion

Comme en attestent les documents préparatoires au vote de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001, l’introduction de la comptabilité générale au sein du système comptable de l’Etat visait un double objectif. D’une part, elle devait apporter une réponse aux critiques récurrentes adressées à la comptabilité de l’Etat telle que régie par l’ordonnance organique du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et par le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique (RGCP). D’autre part, s’inspirant de bonnes pratiques ayant cours dans les grandes entreprises ou dans d’autres Etats, elle devait dynamiser la gestion publique et favoriser le bon emploi des fonds publics.

I - Un système comptable largement obsolète

Avant le vote de la loi organique relative aux lois de finances, le système comptable de l’Etat faisait l’objet de critiques, qui portaient en particulier sur son incapacité à répondre aux besoins exprimés par ses utilisateurs, notamment les parlementaires, le manque de transparence de la situation financière de l’Etat, la contribution insuffisante de la comptabilité à la sincérité du processus d’élaboration et de vote du budget et l’absence de vision consolidée de la situation d’ensemble des administrations publiques.

Il est dès lors apparu souhaitable de réformer en profondeur le système comptable de l’Etat. Tout en contribuant à « mieux assurer l’exercice du pouvoir budgétaire par le Parlement », cette réforme devait permettre une « amélioration de la gestion publique » par la modernisation des procédures administratives et le rapprochement avec les pratiques des pays les plus avancés en la matière et celles des grandes entreprises.

A - De nouveaux besoins auxquels la comptabilité de l’Etat ne répondait pas

Le système comptable de l’Etat est apparu, au milieu des années 1990, dans l’incapacité de répondre aux besoins exprimés par les parlementaires.

1 - Un manque de transparence sur le patrimoine et la situation financière de l’Etat

L’ordonnance organique du 2 janvier 1959, qui régissait jusqu’en 2005 la présentation, le vote et l’exécution du budget de l’Etat, ne faisait pas obligation à celui-ci de tenir une comptabilité en droits constatés. Son patrimoine et sa situation financière n’étaient pas régulièrement évalués par l’administration, pas plus qu’ils n’étaient présentés au Parlement.

Dès 1994, la mission sur les responsabilités et l’organisation de l’Etat avait dressé le constat que « les comptes de l’Etat et des administrations [étaient] (...) trop rudimentaires » et que « la vérité et la clarté n’y [trouvaient] pas leur compte ». Au nombre des objectifs fixés au comité interministériel pour la réforme de l’Etat (CIRE), lors de sa création en 1995, figurait celui de moderniser les règles de comptabilité, afin notamment de renforcer l’information du Parlement et la lisibilité des dépenses. En 1997, le Sénat appelait, pour sa part, à « accélérer la mise en œuvre de la comptabilité patrimoniale ».

De fait, le compte général de l'administration des finances (CGAF) rendant compte des opérations centralisées par l'agence comptable centrale du Trésor (ACCT) a été enrichi, à compter de 1998, de données patrimoniales relatives à la dette financière ou aux actifs corporels, obtenues par des retraitements extracomptables de données budgétaires. Une évaluation des dépréciations de créances fiscales, ainsi qu'une annexe descriptive de certains engagements hors bilan, y ont été jointes.

D'autres sources ont contribué à éclairer, de façon parcellaire, la situation financière de l'État (tels le rapport sur l'État actionnaire publié depuis 2001, le grand livre de la dette édité par la direction générale du Trésor ou le tableau général des propriétés de l'État établi, à l'époque, par la direction générale de la comptabilité publique).

Les progrès ont cependant été lents et partiels. Une série de rapports parlementaires publiés au tournant de l'année 2000 dressait le constat que le patrimoine de l'État et sa situation financière continuaient d'être en grande partie méconnus, du fait notamment des limites s'attachant à la tenue de sa comptabilité.

2 - Une contribution insuffisante du système comptable à la sincérité budgétaire

En application des dispositions de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, les dépenses et les recettes de l'État étaient rattachées à l'exercice budgétaire au cours duquel elles étaient payées ou encaissées. Corrélativement, aucune opération ne pouvait être imputée à un exercice budgétaire dès lors que celui-ci était clos. Cette règle a pu conduire à ce que le règlement de certaines dépenses soit différé, de façon à réduire artificiellement le déficit de l'année considérée.

Il a pu en résulter certaines atteintes au principe de sincérité budgétaire, dont la Cour et plusieurs rapports parlementaires ont rendu compte, qui mettaient en lumière l'insuffisance des restitutions à la disposition des élus sur le flux des prestations de biens ou de services en attente de service fait, sur les droits détenus sur l'État par des tiers, sur les litiges en instance auxquels l'État était partie, sur les garanties octroyées ou encore sur les engagements de retraite pris au bénéfice des agents publics et assimilés. De surcroît, ne disposant pas d'informations précises sur la valeur du patrimoine de l'État et son évolution dans le temps, le Parlement se trouvait dans l'impossibilité d'apprécier la stratégie d'investissement de l'État ou l'allocation des crédits consacrés à l'entretien ou au renouvellement de ce patrimoine.

Il est dès lors apparu nécessaire, pour éclairer l'autorisation budgétaire annuelle et améliorer l'appréciation de la soutenabilité des finances de l'État et de la performance de sa gestion, que le système comptable de l'État évolue afin de recenser, selon le système des droits constatés, l'ensemble des obligations juridiques susceptibles de s'imposer à lui, y compris celles qui ne se traduiraient pas immédiatement en trésorerie.

Cour des comptes, juillet 2015, « La masse salariale de l'Etat, enjeux et leviers », Dépenses du titre 2 du budget de l'Etat (en Mds€), page 21

Tableau n° 1 : dépenses du titre 2 du budget de l'État

En Md€	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Rémunérations d'activité	73,6	73,8	73,1	72,2	70,5	69,6	69,5	69,0	-
Cotisations et contributions sociales	42,5	43,2	45,2	46,1	46,3	47,1	48,7	49,8	-
Dont CAS « Pensions »	30,8	31,4	33,4	34,2	34,8	35,9	37,6	38,6	39,6
Prestations sociales et allocations diverses	1,5	1,3	1,3	1,0	1,0	1,0	0,8	0,8	-
Total du titre 2	117,7	118,4	119,6	119,2	117,8	117,7	118,9	119,6	120,8
Part dans le budget de l'État (%)	43,6	43,7	43,0	41,0	36,5	40,4	39,7	40,0	39,9
Titre 2 hors CAS « Pensions »	86,7	86,9	86,1	85,0	83,0	81,8	81,4	81,0	81,2

* La répartition détaillée n'est pas disponible pour 2014 en juillet 2015

Source : DGAFP, rapports annuels et Direction du budget. Données d'exécution (y compris fonds de concours).

Cour des comptes, juillet 2015 « La masse salariale de l'Etat, enjeux et leviers », taux de croissance moyen de la masse salariale publique, page 20 – y compris cotisations sociales employeurs –

Taux de croissance moyen¹ de la masse salariale publique

	1990-2000	2000-2007	2008-2009	2010-2013 ²
France	5,4	4,1	4,7	2,3
Autriche	-	4,3	5,7	2,0
Belgique	4,7	4,8	6,4	4,0
Canada	1,5	5,8	2,6	15,9
Allemagne	-	3,0	5,0	3,1
Danemark	4,5	3,8	8,5	1,7
Espagne	3,5	6,9	8,9	-1,4
Finlande	0,0	5,0	6,8	2,7
Royaume Uni	3,8	6,3	-11,7	-0,3
Grèce	-	7,0	10,7	-7,0
Irlande	6,1	10,6	5,6	-0,2
Italie	-1,1	3,9	4,6	-0,3
Japon	8,0	-0,8	10,4	9,3
Pays Bas	4,5	4,8	6,4	0,7
Norvège	5,6	6,9	2,7	8,3
Portugal	5,6	5,1	5,5	-2,8
Suède	3,8	4,3	-5,2	8,5
États-Unis	5,8	2,1	3,1	2,5
Moyenne OCDE	4,1	4,9	4,5	2,7
Moyenne non pondérée des pays de la zone euro	-	5,5	6,5	0,7
Moyenne pondérée des pays de la zone euro ³	-	6,0	6,4	0,6

Source : Cour des comptes à partir des données de la Commission Européenne et de l'OCDE.

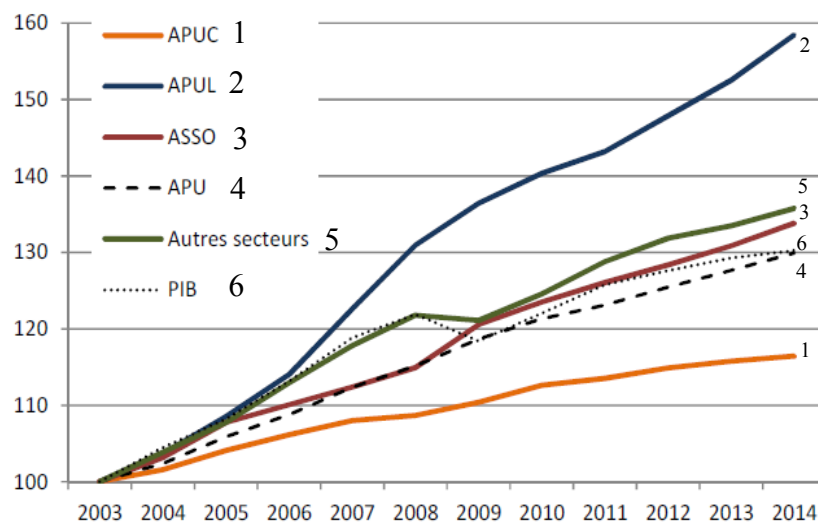
Notes : ¹ Données converties en utilisant les parités de pouvoir d'achat.

² 2012 pour le Japon et 2010 pour le Canada

³ Pondérée par la masse salariale.

Cour des comptes, juillet 2015 « La masse salariale de l'Etat, enjeux et leviers », page 18

Graphique n° 1 : dépenses de rémunérations des salariés
(base 100 en 2003, en euros courants, périmètre de compétences courant)



Note : « autres secteurs » correspond aux salaires versés par l'agrégation des secteurs de la comptabilité nationale hors administrations publiques (S13). Il s'agit donc d'une approximation du secteur privé.

Source : Insee, comptes nationaux base 2010 (mai 2015), agrégat D1 et PIB, calculs Cour des comptes.

Annexe au projet de loi de finances pour 2016, « Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations », les effectifs de l'Etat – le schéma d'emplois (SE) – page 163

Schéma d'emplois Etat 2013 - 2016 (BG+BA)	SELF 2015	SE2015 révisé (dont PLAT et LPM actualisée)	SEPLF 2016	Plafond d'emplois PLF 2016
Affaires étrangères	-220	-220	-115	14 020
Affaires sociales et santé	-150	-150	-150	10 206
Agriculture, agroalimentaire et forêt	-25	-25	-20	30 543
Enseignement agricole (y. c. supérieur)	140	140	140	17 891
Hors Enseignement agricole	-165	-165	-160	12 652
Culture et communication	15	15	-30	11 041
Défense	-7 500	0	2 300	271 510
dont révision de la LPM		7 500	9 697	
Ecologie, développement durable, énergie	-515	-515	-671	30 722
Economie, industrie et numérique	-55	-55	-20	6 465
Education nationale et enseignement supérieur	9 421	9 421	8 561	995 243
Finances et comptes publics	-2 491	-2 451	-2 548	136 114
Intérieur	116	654	428	279 522
Mission Sécurité (FN + GN)	405	881	732	243 520
Hors mission Sécurité	-289	-227	-304	36 002
Justice	600	1 268	943	80 280
Logement, égalité des territoires et ruralité	-319	-319	-261	12 500
Outre-mers	2	2	0	5 309
Services du Premier ministre	94	94	79	11 590
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social	-150	-150	-192	9 703
TOTAL BG	-1 177	7 569	8 304	1 904 768
Contrôle et exploitation aériens	-100	-100	-100	10 726
Publications officielles et information administrative	-1	-1	-2	785
TOTAL BA	-101	-101	-102	11 511
TOTAL GENERAL	-1 278	7 468	8 202	1 916 279
Total général hors révision de la LPM	-1 278	-32	-1 495	

