

Les Rendez-Vous Parlementaires du Contribuable

n°63

Le 6 juillet 2022

Le contrôle de la dépense publique

Sous la présidence de
Vincent Segouin, sénateur de l'Orne
Avec comme intervenants
Avec **Hervé Novelli**, **François Facchini** et **François Lainée**

Résumé

Le contrôle de la dépense publique en France est-il vraiment efficace ? Avec un taux de prélèvements obligatoires atteignant 43,5% et des dépenses publiques représentant 55% du PIB, la France peine à se positionner comme un modèle de bonne gestion budgétaire. **Hervé Novelli**, ancien ministre, évoque même une « malédiction française », soulignant que le budget annuel présenté aux parlementaires est systématiquement en déséquilibre. Face à une inflation galopante, la nécessité de renforcer le contrôle de la dépense publique devient impérative. Plusieurs pistes sont envisagées pour y parvenir. Certains préconisent de donner à la Cour des comptes un rôle plus actif auprès du Parlement. D'autres, à l'instar de **François Facchini**, estiment que le contrôle citoyen des dépenses, à l'image de certaines pratiques en entreprise, pourrait contribuer à une réduction efficace des dépenses publiques. **François Lainée**, pour sa part, défend l'idée d'un contrôle approfondi des collectivités territoriales, appuyé par des rapports financiers détaillés. Ces propositions ouvrent la voie à une réflexion renouvelée sur l'état de la dépense publique et ses répercussions économiques, souvent désastreuses, pour le pays.



**Contribuables
Associés**

Trop de dépenses publiques, c'est trop d'impôts !

Les Rendez-Vous Parlementaires du Contribuable

**Contribuables
Associés**

Trop de dépenses publiques, c'est trop d'impôts!

13 rue du Quatre-Septembre
75002 Paris
Tél : 01 42 21 16 24
www.touscontribuables.org





Sommaire

Le contrôle de la dépense publique

5 Introduction

*par Bartolomé Lenoir, directeur de Contribuables Associés
et Jean-Baptiste Leon, directeur de la rédaction de Contribuables Associés*

7 Débat

*présidé par Vincent Segouin, sénateur de l'Orne
Hervé Novelli, François Facchini, François Lainée*

23 Débat avec la salle



Les Rendez-Vous Parlementaires du Contribuable



Le contrôle de la dépense publique



Présentation

par **Bartolomé Lenoir**
directeur de Contribuables Associés

Bonjour à tous. Je souhaiterais tout d'abord vous remercier, monsieur le sénateur, de nous recevoir ici et de présider cette réunion qui va traiter du contrôle de la dépense publique. Vous le savez, les indicateurs de la dette, de l'inflation et des dépenses publiques explosent. Contribuables Associés compte 350 000 membres et nous avons, de ce fait, un indicateur supplémentaire et populaire qui nous montre la véritable inquiétude et les réelles difficultés au quotidien des contribuables. Ce sujet est par conséquent d'autant plus important, et nous oblige en termes de résultats. Je vais passer la parole à Jean-Baptiste Leon, directeur des publications, qui va animer ce débat. J'aimerais également remercier les prestigieux intervenants que nous accueillons aujourd'hui, le public et les membres de Contribuables Associés qui sont présents. Cet entretien est filmé et pourra être vu par l'ensemble de nos 350 000 membres. Je laisse à présent la parole à Jean-Baptiste Leon.



Jean-Baptiste Leon,
directeur des publications de Contribuables Associés

Merci Bartolomé. Bonjour à tous, et bonjour aux membres de Contribuables Associés qui pourront suivre, d'ici quelques jours, ce direct au Sénat. Merci encore une fois, Monsieur le sénateur, de nous accueillir. Nous avons autour de cette table des personnalités éminentes. Tout le monde ne les connaissant pas, je vais me permettre de dire quelques mots sur nos trois intervenants du jour, messieurs Novelli, Facchini et Lainée.

Hervé Novelli, vous êtes diplômé de micromécanique et dirigeant de deux PME. Après un passage au cabinet d'Alain Madelin, vous remportez les élections législatives de 1993 en Indre-et-Loire. Votre mandat parlementaire est marqué par votre action auprès des entreprises. Vous cofondez le groupe Audace pour l'emploi, qui réunit 42 députés issus du milieu entrepreneurial. Après avoir été député européen, vous êtes réélu député en 2007, puis nommé secrétaire d'État chargé des entreprises et du commerce extérieur. En tant que ministre, Hervé Novelli, vous faites voter la loi de modernisation de l'économie de 2008. Ce texte met notamment en place le statut d'autoentrepreneur destiné à faciliter le lancement et l'interruption d'une activité, statut entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009. En pleine crise économique, ce dispositif rencontre un franc et plein succès car il est adopté par plus de 145 000 personnes en seulement six mois. Pour vous, ce statut abolit d'une certaine manière la lutte des classes. Il n'y a plus d'exploiteurs ni d'exploités, seulement des entrepreneurs. Marx doit se retourner dans sa tombe. Après votre retrait de la vie politique, vous avez créé WikiPME, communauté numérique et solidaire pour les entrepreneurs. Vous êtes également président de l'Association des plateformes d'indépendants.



**La véritable
inquiétude et les
réelles difficultés
au quotidien des
contribuables**



**Notre outil de
notation des
communes**

François Facchini, vous êtes professeur agrégé des Universités en sciences économiques, vous dirigez le programme Politiques publiques du Centre d'économie de la Sorbonne. Vos deux domaines de recherche privilégiés sont les finances publiques et les relations qu'entretiennent l'esprit entrepreneurial et le développement économique. Vous êtes notamment l'auteur d'un ouvrage de référence, *Les Dépenses publiques en France*, paru en 2021 chez De Boeck Supérieur, lequel ouvrage présente des données originales sur l'histoire des dépenses publiques françaises ainsi que leur composition, sur une période allant de 1870 à 2015. On trouve aussi dans cet ouvrage une analyse comparative avec les pays du G8 et de la zone francophone, de même qu'une revue des travaux sur les conséquences productives de cette dynamique financière.

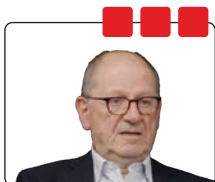
Enfin, François Lainée, vous êtes ingénieur du corps des Mines et diplômé de l'École normale supérieure, titulaire d'un doctorat en physique. Vous avez successivement été physicien chercheur, opérationnel chez Thomson, il faut le souligner également consultant chez McKinsey – et d'aucuns diront que nul n'est parfait –, investisseur en capital-risque chez Auriga Partners et conseil en création de valeur par le big data. Vous avez été directeur associé chez Geo4Cast, une société big data produisant des données et des services autour de la géolocalisation en temps réel. Vous dirigez aujourd'hui Aleia, une plateforme ouverte, industrialisée, souveraine et sécurisée pour créer, déployer et exploiter des applications d'intelligence artificielle. François Lainée, vous êtes également et surtout un citoyen engagé, notamment auprès de Contribuables Associés dont vous êtes l'un des membres tout en étant membre de notre assemblée générale. François Lainée est la grande cheville ouvrière de notre fameux outil de notation des communes, que nous avons intitulé l'Argus des communes. Vous avez également des engagements citoyens auprès de cette structure apolitique « Nous Citoyens ». Vous avez aussi rédigé de nombreux articles sur notre société et notamment sur la non-performance des politiques publiques.



Débat

Présidé par Vincent Segouin
sénateur de l'Orne

Je suis ravi de vous recevoir et de voir des intervenants aussi prestigieux. Nous étions déjà en contact, mais vous êtes au cœur de mon sujet et c'est pour cette raison que j'ai tout de suite répondu favorablement à ce rendez-vous. Je vais vous rappeler certains critères concernant notre pays : 43,5% de prélèvements obligatoires, 55% de dépenses publiques, avec un recours à la dette permanent, dette que nous ne cessons donc d'alourdir. Tant que les taux d'intérêt étaient proches de zéro, le montant des intérêts de la dette était supportable, voire en diminution, ce qui était presque incompréhensible pour les financiers que nous pouvons être. Mais, aujourd'hui, nous commençons à vivre une hausse de ces taux d'intérêt, due notamment à l'inflation. L'on voit très bien qu'il n'est plus possible de continuer dans cette voie-là. Comme Hervé Novelli, je suis issu de l'entreprise et j'ai toujours en tête la gestion de mon entreprise quand je viens parler des choses de l'État. Forcément, quand le montant de la production est inférieur au montant des dépenses, nous examinons ces dernières afin de tenter de les diminuer et de les mettre à juste niveau. D'où l'intérêt de la réunion d'aujourd'hui. J'espère que nos idées vont être convergentes, mais je n'en doute pas, et je laisse maintenant la place au débat.



Hervé Novelli,
ancien ministre

Merci de me donner la parole et merci, surtout, de m'avoir invité, ce qui m'a permis de faire la connaissance de monsieur le sénateur. Nous avons des amis en commun et j'imagine, venant de l'entreprise, beaucoup d'idées que nous partageons. Le thème que nous allons aborder, de manière très franche et très détendue, est un thème rebattu. Ce que vous avez dit, monsieur le sénateur, on aurait pu le dire il y a cinq ans, dix ans, voire quinze ans : il y a comme une malédiction qui plane sur les finances publiques françaises, puisque le budget que nous présentons chaque année, que les parlementaires ont à voter, ou pas, est systématiquement en déséquilibre. Il y a donc une sorte d'accoutumance, d'habitude, qui n'a cependant pas atténué les avertissements de nombre de personnes sur cette inflation des dépenses publiques. Dans les dernières années, pour des raisons que l'on peut qualifier de « bonnes raisons », nous avons assisté à une accélération, à une inflation de ces dépenses avec le fameux « quoi qu'il en coûte » et ensuite la relance. À vrai dire, cette accélération n'a pas entraîné de soubresauts tels que des pays comme l'Argentine ou des pays d'Amérique du Sud ont pu en connaître. Au contraire, le poids de la charge de la dette a diminué, comme vous l'expliquiez très bien, monsieur le sénateur, du fait de taux d'intérêt négatifs, ou à zéro, qui ont rendu cette course à la dépense possible, sans défaut majeur. C'est le cadre d'hier, et celui-ci est finalement venu frapper d'incapacité – j'essaye de tirer les leçons de ces décennies – ceux qui prévenaient, ceux qui



**43,5 % de
prélèvements
obligatoires, 55 % de
dépenses publiques,
avec un recours à la
dette permanent**



**L'année prochaine,
nous en serons
à 17 milliards et
l'année suivante à
35 milliards !**

alertaient. Je me souviens très bien d'un rapport qu'avait fait en 2006 Michel Pébereau, à la demande de Thierry Breton, ministre de l'Économie de l'époque, sur l'endettement lié à une dépense publique non couverte. Rien de ce qui se disait sur le caractère insupportable de la chose ne s'est produit et, d'une certaine manière, les tenants d'une orthodoxie ont été un peu réduits au silence. On avait pris l'habitude d'être dans un univers où les taux d'intérêt étaient faibles, voire nuls ou négatifs.

Aujourd'hui, la réalité revient, réveillée par une inflation qui oblige à remonter peu à peu les taux d'intérêt pour la rendre moins galopante, avec des risques, du reste, de ralentissement de la croissance. Mais cette hausse des taux d'intérêt est actée dans le monde entier. Elle a d'ores et déjà des conséquences financières que je vous laisse apprécier puisque nous avons eu le bénéfice d'un récent rapport de la Cour des comptes, sorti avant-hier, et qui montre que, dès cette année, la charge de la dette a augmenté, certes de manière faible – 2 à 2,5 milliards –, mais que l'année prochaine, nous en serons à 17 milliards et l'année suivante à 35 milliards ! Le tout sur des hypothèses qui risquent d'être démenties, car le ralentissement de la croissance sera inscrit dans cette politique de remontée des taux dictée par les grandes banques centrales. Nous allons réapprendre, je le crois, que le « quoi qu'il en coûte » n'est pas opérationnel ad vitam aeternam, pas plus que les dépenses inconsidérées – le rapport de la Cour des comptes l'a démontré en chiffrant à peu près au tiers l'augmentation des dépenses qui n'ont rien à voir ni avec la pandémie ni avec la relance. Ces dépenses qui continuent à courir, à un rythme de 5% par an, montrent que nous ne sommes en aucune manière dans une situation de contrôle de la dépense publique et de son augmentation.

Pourquoi la dépense publique est-elle quelque chose d'important ? Ça l'est pour de nombreuses raisons que l'on met rarement en avant. La première d'entre elles est que les dépenses publiques doivent être financées par l'impôt, ce qui explique en soi le niveau des prélèvements obligatoires dans notre pays. Un niveau très élevé, le plus élevé semble-t-il de l'Union européenne, voire de l'OCDE, pour pouvoir financer ou tenter de financer tout ou partie de cette dépense. Quand je dis « tout ou partie de cette dépense », c'est plutôt « partie » que « tout » puisque, par ailleurs, pour financer l'impasse budgétaire, on doit avoir recours à l'endettement, et les chiffres dont on dispose aujourd'hui sont très importants. La France se trouvant autour de 116% de son PIB en matière d'endettement. Nous avons donc cette première raison qui est qu'avec ce niveau d'endettement public inconsidéré on s'expose à pressurer le contribuable, qui est aussi le citoyen. Cette première raison peut aussi être qualifiée de morale. Beaucoup de philosophes ont parlé de ce sentiment de dépossession, de spoliation avec un taux d'imposition trop important, qui atteint à la liberté, puisque l'on vous prend une majeure partie de votre revenu, ou du moins une partie très importante. Il y a une dimension morale, éthique, philosophique, qui doit nous borner dans notre manière d'imposer.

La deuxième raison est celle de l'incitation. Quand le niveau des dépenses publiques, tel qu'il existe aujourd'hui dans notre pays, est de l'ordre de 60% – 62% en 2021, 61% en 2022, cela veut dire par définition qu'il n'y a plus que 40% du PIB qui s'opèrent en dépenses privées. Cela signifie que la marche de manœuvre des citoyens est de plus en plus réduite et restreinte. C'est la deuxième raison qui fait que la dépense publique inconsidérée doit être absolument prohibée. Je laisse de côté toutes les « désincitations » qui accompagnent cette inflation de la dépense. La « désincitation » à travailler, à déclarer. Et après, on vient encore faire peser sur les citoyens la charge d'une faute qui est largement du fait des opérateurs publics. On dit aux citoyens : « Vous avez fraudé », mais à partir d'un certain niveau de spoliation fiscale, il est clair que les « désincitations » sont telles qu'elles peuvent conduire – même si c'est peut-être condamnable et ça l'est sûrement – à des pratiques de contournement ou d'évasion fiscale.

Toutes ces raisons font qu'il faut remettre cette question de la dépense publique au cœur du sujet. Bravo à Contribuables Associés qui le fait depuis des années, mais qui va retrouver aujourd'hui beaucoup de vigueur, je le pense, avec ce nouveau cadre qui nous est proposé par l'actualité économique. Ceci une fois dit, il y a quelques points sur lesquels j'aimerais insister. Je n'aime pas le mot « contrôle », contrôle de la dépense. Il y a dans ce mot comme une abdication devant le caractère absolu de celle-ci. Alain Lambert, dont nous parlions tout à l'heure, est président d'une Commission d'évaluation des normes. Non, il faudrait que l'on ait une commission de « diminution » de la norme en France. Car dans le mot « évaluation » comme dans le mot « contrôle », il y a comme une sorte d'impuissance à maîtriser et faire baisser les choses, ce qui me gêne un peu. C'est pour cela que je souhaiterais parler des voies et moyens d'une réduction de la dépense avant de parler du contrôle.

Il faut tout d'abord se sortir de l'idée que la baisse de la dépense publique n'est pas possible et c'est là une grande responsabilité de nos gouvernants, depuis au moins une décennie et peut-être plus – comme c'étaient mes amis et que j'étais au gouvernement, je m'abstiendrai de commenter les années 2007-2010. Ce qui est certain, c'est que des pays ont su mettre en place des politiques de baisse de la dépense publique. Ils l'ont fait il y a maintenant longtemps. Je pense au Canada et à sa réforme qui a entraîné une baisse de la dépense publique, une redéfinition du périmètre de l'État et un rétablissement des comptes en quelques années. Il y a également des pays un peu plus radicaux, comme l'Australie ou la Nouvelle-Zélande, qui ont, eux aussi, mis en place des processus de réduction de la dépense publique par la réforme de l'État. Comment se fait-il que, structurellement, nous ayons une dépense publique très importante ? Tout simplement parce que cette dernière couvre un champ beaucoup plus large qu'ailleurs. Je pense cela depuis des années, mais n'ai malheureusement pas pu convaincre qui que ce soit qu'il fallait le réaliser. Dès lors que l'on sait que les dépenses publiques sont l'apanage de l'État, à hauteur de 80 %, c'est bien leur périmètre qui interroge. Plus un périmètre est large plus il englobe des actions qui pourraient être réalisées par d'autres que les agents publics. Nombre d'exemples me viennent à l'esprit : au Canada ou aux États-Unis, les ministères souvent n'existent pas. Ce sont des agences qui opèrent pour le compte des pouvoirs publics, ou des autorités administratives indépendantes. Ils agissent à la place de l'État, avec des agents contractuels, et effectuent des missions qui sont, chez nous, couvertes par des ministères et donc par un secteur public très large. Ceci doit nous interroger : pensez que depuis la fin de la guerre, à part le ministère des Télécommunications qui a été privatisé, l'organisation ministérielle post-Seconde Guerre mondiale est à peu près la même que maintenant dans les champs couverts par l'action publique. Cela doit nous interpeller, car il n'y a pas aujourd'hui de commune mesure avec le paysage de reconstruction qui se dessinait après la guerre, paysage d'investissements publics massifs, parce que l'investissement privé n'était pas là. Tout devrait au minimum être revu, dans l'organisation. Vous ne pourrez pas faire baisser la dépense publique si vous ne bougez pas le périmètre de l'État, sa couverture, et c'est là que se trouve le nœud gordien. C'est ainsi que les choses se sont toujours faites ailleurs et je reprends l'exemple canadien, même s'il date un peu. Il y a une quinzaine ou une vingtaine d'années, le Canada était dans une situation comparable à celle de la France aujourd'hui, avec un déficit massif de l'ordre de 7 % du PIB, et, en quelques années, les équilibres ont été rétablis par une redéfinition du périmètre, c'est-à-dire que nombre d'activités ont été cédées, dévolues au public, dans un partenariat public/privé, ou dans une concession. Vous avez de multiples formes par lesquelles des opérateurs privés peuvent se substituer à l'État. Ce nouveau redimensionnement ou paramétrage de l'État, parce qu'il ampute son périmètre, est le seul susceptible de donner des résultats en termes de baisse très importante de la dépense publique. Sinon, on se condamne à ne faire que des coupes sombres qui hystérisent les gens auxquels elles s'adressent et qui rencontrent, peu à peu, l'hostilité de nombre de nos concitoyens. J'ai été l'un des



**Vous ne pourrez pas
faire baisser
la dépense publique
si vous ne bougez
pas le périmètre
de l'État**



Nous ne baisserons pas la dépense publique par des économies de bouts de chandelle

acteurs de la révision générale des politiques publiques menée par le président Nicolas Sarkozy, et qui avait pour ambition de réduire la dépense publique : cela a été un échec majeur car on ne se posait jamais la question de la suppression, mais plutôt celle des économies qu'on allait faire. Or avec les économies, quand vous ne bougez pas les structures, il arrive un moment où vous « êtes à l'os », comme on dit. Vous n'avez plus de marge de manœuvre. C'est ce qui s'est passé. Chaque fois que l'on voulait supprimer un organisme, il y avait toujours une bonne raison de ne pas le faire et de plutôt choisir les économies. Le premier élément fort que je voulais donc vous livrer ici, c'est que nous ne baisserons pas durablement et de façon importante la dépense publique par des économies de bouts de chandelle et c'est faux de le dire. Il s'agit tout de même de 10 points. J'ai repris les chiffres : la France en 2021 était à 61% et la moyenne de l'Union européenne à 27 est à 53%. On est à 10 points multipliés par 25 milliards soit 250 milliards. Il faut donc travailler sur cette réforme de l'État. C'est un nom barbare, mais je n'en ai pas trouvé d'autre et vous voyez bien ce que je veux dire : il s'agit d'un redimensionnement du périmètre au sein duquel l'État est actif. Quand je dis cela, c'est terrible, car l'homme politique se sent dépossédé. Il a moins de pouvoir aujourd'hui qu'il n'en avait quand nous avions une monnaie, quand on n'avait pas encore dévolu à l'Union européenne un certain nombre d'équilibres budgétaires : y compris avec les critères de Maastricht. Il suffit de voir aujourd'hui combien Bruno Le Maire est heureux de sortir un carnet de chèques, qui au demeurant n'est pas le sien, en pouvant dire : « Je dépense, donc je suis. » Car l'homme politique a besoin d'exister, et exister aujourd'hui, c'est dépenser. Voici le premier sujet que je voulais mettre sur la table. La baisse de la dépense publique massive ne passera que par un re-paramétrage de l'État.

Second sujet, et j'en viens au contrôle. Le contrôle est vital. Vous savez que c'est le Parlement qui est traditionnellement chargé du contrôle de l'action publique, et que c'est lui qui lève l'impôt. Les deux sont liés. Le Parlement, et j'en avais souvent parlé avec vos grands ancêtres de Contribuables Associés et de l'IFRAP, le Parlement français n'est pas doté d'un outil d'évaluation des politiques publiques et de contrôle de l'action publique. Lorsque j'étais à la Commission des finances, je me suis battu pour le faire, mais cela n'a jamais abouti. Pourquoi ? Tout simplement pour des raisons de corporatisme. La Commission des finances estime que c'est elle qui doit contrôler les dépenses, et comme elle le fait mal, elle ne souhaite pas qu'on le fasse à sa place. Je pense pour ma part que la Cour des comptes devrait être mise à disposition du Parlement afin d'effectuer, pour le compte de ce dernier, un contrôle de l'action publique. Elle le fait aujourd'hui via des rapports, mais si elle était attachée au Parlement, ce serait beaucoup plus efficace, beaucoup plus fort, et sans dépenses supplémentaires, ce qui ne serait pas le cas si l'on créait un autre office parlementaire, comme cela a souvent été évoqué. La Cour des comptes, si on la met à la disposition du Parlement, a déjà son budget. Je me suis heurté au regretté Philippe Seguin qui désirait une indépendance totale de la Cour des comptes et n'a pas voulu que celle-ci soit mise sous le contrôle du Parlement. Son indépendance étant parfois mise en défaut quand on connaît les circonstances de la nomination des premiers présidents.

Voilà ce que je voulais vous dire et que j'avais à cœur d'amener dans le débat. Sinon, on s'expose à ratiociner en rond ou à procrastiner, selon un terme à la mode, ce qui fait que l'on n'arrive jamais à rien.

Jean-Baptiste Leon,
directeur des publications de Contribuables Associés

Merci beaucoup, monsieur le ministre, pour cet exposé. François Facchini, je vous laisse la parole, si vous le voulez bien.



François Facchini,
professeur agrégé des Universités en Sciences Economiques

Merci à vous pour cette invitation et pour cette première présentation qui va probablement entraîner beaucoup de questions. Je pense qu'il va effectivement falloir baisser la dépense publique en France de plus de 10 points. D'après mes calculs, la taille optimale de l'État en France est plutôt de l'ordre de 30% du PIB, au lieu de 40%, mais il s'agit là d'un point technique. Je vais prendre le sujet de manière beaucoup plus scolaire et regarder cela en tant qu'observateur. La parole de ce dernier est souvent moins lourde, moins pertinente que celle de l'acteur, surtout de l'acteur politique parce que celui-ci a la connaissance pratique que ne possède pas l'universitaire, qui, pour parler comme Hayek, a une connaissance un peu abstraite. J'essayerai d'être le plus convaincant possible, dans cette connaissance, finalement de seconde main, que l'Université peut apporter au débat public.

Pour reprendre l'expression de Jean-Philippe Feldman qui a écrit un livre sur l'exception française, et dont je ne partage pas toujours le point de vue, il est vrai qu'il y a une exception française. À la fin du XX^e siècle, la France est un pays qui n'a pas réduit sa dépense publique alors que la plupart des pays dans le monde ont une courbe en S, contrairement à celle de la France qui est en J, c'est-à-dire que la dépense publique continue d'augmenter. Il y a bien une singularité française et ma position sur cette singularité, c'est 1945-1946, avec ce tournant du Conseil national de la Résistance et la constitution de la sécurité sociale. Il me semble que le verrou principal de cette dynamique des dépenses en France est la sécurité sociale. Il faut mener une réflexion sur les bases de ce modèle : est-il encore adapté au XXI^e siècle ? Rend-il les services que l'on attend de lui ? Avons-nous le meilleur système de santé du monde ? L'hôpital va-t-il bien ? Nos retraites vont-elles bien ? Et ainsi de suite. Cela posera de fait la question du périmètre d'intervention de l'État car, sur ces questions de santé et de retraite, il n'y a pas beaucoup d'arguments, en dehors d'arguments très normatifs du côté de la théorie économique, pour dire que ces tâches-là doivent être du ressort de l'administration publique. Et ce sera une première piste.

Mais je voudrais revenir sur la manière de contrôler les dépenses publiques et lier ce sujet à la crise des démocraties occidentales, des démocraties libérales, à la crise de la démocratie représentative et à ce sentiment d'impuissance de l'électeur face à une classe politique qui probablement utilise la dépense, l'impôt, les niches fiscales, la dette comme un moyen de repousser le moment du paiement. Je rejoindrai là M. le Ministre sur le fait qu'il y a un caractère vraiment immoral – et c'est un argument de Buchanan – de la dette publique, c'est un argument fort. On ne peut pas demander à des générations qui ne sont pas encore nées de payer pour des dépenses engagées aujourd'hui car tout notre système libéral est construit sur le consentement. Il n'y a pas ici de consentement sur ces dépenses engagées et pré-engagées. Il faudrait quasiment revenir à une logique de dépenses annuelles, votées annuellement, ce qui va à l'encontre de certains travaux qui voudraient plutôt voir des dépenses de programme à cinq ans, à dix ans. On engage des générations, des hommes politiques qui n'ont rien demandé et il y a un effet d'asymétrie qui se met en œuvre. Il est beaucoup plus difficile de baisser une dépense que de l'augmenter. Il y a un effet d'hypothèque sur le futur.



**Il est beaucoup plus
difficile de baisser
une dépense que de
l'augmenter**



Trop d'État ou mieux d'État ?

Lorsqu'on lit un peu ce qui s'est fait dans le monde, il est possible d'envisager une dizaine de mesures afin de redonner un pouvoir au citoyen – et je ne parle pas d'électeur, mais bien de citoyen – et d'améliorer son contrôle sur la dynamique des dépenses. Cela va aller vite, je pense qu'il est important d'avoir cela à l'esprit. Il y a une relation négative entre gouvernement de droite et dépenses publiques. Depuis la Seconde Guerre mondiale, le bilan de la droite en termes de dépenses publiques n'a pas été extraordinaire, même si, en moyenne, il a été moins mauvais.

L'une de ces mesures est le *cost killing* des entreprises, c'est-à-dire la réduction des coûts. Le problème de ces stratégies est bien connu car, lorsque l'on réduit les coûts sans revoir le statut des agents publics, on a tendance, et c'est un effet pervers, à réduire les coûts qui sont les plus faciles à diminuer. Pour la France notamment, ce sont les dépenses militaires. C'est probablement le seul ministère qui ait réussi une réforme, peut-être par goût des ordres et de l'obéissance, mais aussi parce qu'il n'y a pas d'impopularité majeure. Mais la conséquence de ce type de politique, c'est d'avoir réduit les dépenses en capital, qui sont des dépenses productives, et souvent innovantes, et d'avoir relativement augmenté les dépenses improductives et les dépenses de transferts sociaux. Je voyais rapidement le texte de Jean-Philippe Feldman sur le contrôle : trop d'État ou mieux d'État, les deux ici vont de pair, c'est-à-dire qu'il faut réduire le niveau de la dépense – 30 %, 40 % ou 50 % –, mais il faut également modifier la structure des dépenses publiques. Il y en a qui devraient normalement être du domaine du privé car ce ne sont pas des dépenses publiques. Le mot « public » dit que cela concerne tout le monde, mais ce sont ici des dépenses privées financées sur des fonds publics, ce qui est tout de même un peu différent. Cela rappelle la définition de l'État de Frédéric Bastiat : tout le monde croit pouvoir capter une partie de la rente, c'est la théorie du pot commun. La dépense publique, c'est le premier qui prend qui consomme. Cette première stratégie a des limites, mais a cependant parfois permis d'améliorer la gestion des fonds publics. Elle ne pourra cependant pas conduire à une profonde réforme de notre secteur public.

Une seconde logique a été mise en œuvre dans les années 1920 : des professeurs d'économie et de gestion français, comme Émile Cheysson à l'école Polytechnique, avaient développé cette idée du management public, cette idée d'améliorer le fonctionnement de l'État avec les règles de management du privé. On voit bien, avec le scandale des cabinets de consultants de l'hiver dernier, qu'il y a une logique d'évaluation coûteuse et pas forcément suivie d'effets. Cela conforte les économistes classiques, que l'on peut aussi appeler les économistes libéraux, dans cette idée que la réforme de l'État ne passera pas par le management. Depuis 1989, avec Michel Rocard qui avait engagé cette idée, on essaye. On l'a bien vu avec les lois Strauss-Kahn-Fabius en 2001 et les lois de 2008. La droite et la gauche et toute la haute fonction publique tentent de sauver l'importance de l'intervention de l'État par cette logique de réforme, mais il faut plus qu'une réforme et je rejoins là tout à fait ce qui a été dit : il faut une modification de notre périmètre d'intervention de l'État.

Troisième possibilité, la réforme de la gestion des ressources humaines. Nous l'avons dit, les limites du management public, c'est que l'on fait tout cela à statut constant. Je voudrais rappeler que les contrats de travail à vie ont été, dans nombre de pays, bien moins fréquemment utilisés par les États. Dans certains pays, ils ont été complètement supprimés – Danemark, Finlande, Islande. L'idée est de supprimer le système du fonctionnaire à vie, d'introduire, comme Nicolas Sarkozy avait tenté de le faire, des modes de promotion, de primes à la performance, de pouvoir se séparer d'un fonctionnaire quand sa tâche est terminée, en un mot de donner de la souplesse car l'on sait bien qu'une fois qu'un agent public est en poste, il est très difficile de le mettre là où c'est nécessaire et il en résulte de vrais gaspillages. Cela ne peut passer que par une réforme de la gestion des ressources humaines, la réforme du contrat de travail des fonctionnaires.

Quatrième possibilité : le plafonnement des dépenses. La Suisse a ainsi mis en place une règle qui stipule que les dépenses publiques au niveau de la Confédération ne peuvent pas dépasser les recettes fiscales corrigées des fluctuations conjoncturelles. Cela entraîne des effets pervers, mais a permis de stabiliser la dynamique des dépenses. Cette méthode a été utilisée en Espagne, aux États-Unis, en Finlande, en Suisse, au Japon, en Suède. L'OCDE a beaucoup travaillé sur ces questions, si vous souhaitez approfondir les choses. Cette piste est donc possible, mais avec un risque qui a été identifié. Quand vous donnez, comme pour la Suisse, une grande importance à la question de la fluctuation, vous ajustez votre plafond à la conjoncture ; il faut, pour avoir un équilibre budgétaire, un scénario de croissance et l'on sait bien que nos gouvernements manipulent ces scénarios de croissance et ont toujours tendance à les surévaluer pour avoir un équilibre correct, et ce n'est pas seulement le cas de la France. Certains pays, pour empêcher la manipulation des prévisions, ont mis en place des systèmes de concurrence, c'est-à-dire, dans notre cas, ne pas tout donner à l'INSEE ou tout à Bercy. Beaucoup de nos étudiants post-master politiques publiques ont des contrats à Bercy et nous décrivent comment cela fonctionne. Les polytechniciens de service dirigent, en fait, et il y a derrière de petites mains, de futurs docteurs en économie, ou des masters, qui font les prévisions. Cette chance qui est quand même assez imparfaite peut être manipulée et c'est très important pour un gouvernement de pouvoir dire qu'il a 3%, 4% de croissance, et que cela pourra toujours être révisé le moment venu. Ceci est identifié par les observateurs comme une source d'inflation budgétaire. Pour l'éviter, une mesure pourrait être de mettre en concurrence les prévisionnistes et d'éviter que Bercy, finalement, ou les institutions publiques soient les seuls sur ces sujets. C'est un peu ce que Raymond Barre avait tenté avec l'OFCE, mais l'OFCE a été complètement phagocytée par les keynésiens et il n'y a donc pas cette concurrence entre les instituts. On en revient là au problème du régime de connaissance français : l'impôt finance la connaissance et comme l'impôt finance la connaissance, il finance des connaissances plutôt favorables à l'impôt que le contraire, et il faudrait revenir sur l'histoire de l'avancée du keynésianisme en France dans le corps des économistes.

Une autre possibilité serait de renforcer indirectement les contraintes financières sur le gouvernement. C'est ce que tente d'une certaine manière Maastricht avec des plafonds d'impôt, pas plus de 40%. C'est un peu l'idée du bouclier fiscal mais élargi. Ce peut être aussi des mesures d'équilibre budgétaire à l'italienne : on oblige les gouvernements à dégager des excédents en période d'expansion, quitte à accepter les déficits en période de récession. Ce qui veut dire qu'on les oblige à être keynésiens, parce qu'ils font là du procyclique, ce qui veut dire que cela augmente tout le temps. On leur demande de dégager des excédents en période d'expansion, ce qui est légal, avec toutes les limites de ces mesures. Mais en moyenne, les pays qui les ont mises en œuvre prouvent qu'il y a un changement de mentalité, une prise de conscience du problème qui existe, ce qui est déjà important. Ensuite, l'application peut être plus ou moins réussie, mais globalement, en moyenne, cela permet de réduire la dynamique des dépenses.

La septième voie pourrait être de limiter l'effet de gratuité apparente. Dans l'Éducation nationale, nous avons trop d'étudiants, et le gouvernement ne veut pas réduire nos effectifs. Nous ne pouvons pas les encadrer, il y a des TD à 36 avec seulement 20 ordinateurs pour faire de l'économétrie. Tout le monde se plaint et l'Université comme l'hôpital sont à la dérive. Pourtant, il n'y a personne à nos cours, l'absentéisme est généralisé et l'État met une ligne budgétaire pour des étudiants qui ne viennent pas. C'est cela, l'effet de gratuité apparente, et c'est bien connu dans la théorie des prix : si le prix est 0, la demande est beaucoup plus importante que si le prix était de 10 ou de 20. C'est une application toute bête, mais qui fonctionne très bien pour expliquer l'absentéisme, l'absence aux examens, etc.



Tout le monde se plaint et l'Université comme l'hôpital sont à la dérive



Ces communes-là, si on en a les moyens, on les quitte

Buchanan proposerait une autre mesure qui utilise davantage les impôts affectés ou les impôts fléchés. C'est l'idée que les électeurs seraient beaucoup plus dans le contrôle s'ils avaient, par exemple, un impôt affecté à l'Éducation. L'argument de Buchanan est que, si l'on a des impôts fléchés, et affectés à l'Éducation, les citoyens, pour un service dégradé, ne voudraient pas payer 10, mais verseraient moins ; ou seraient prêts à payer davantage si cela s'améliorait. Le contrôle serait bien plus fort que si l'on avait un impôt sans contrepartie, c'est la définition même des juristes. Les économistes trouvent cette définition un petit peu curieuse, mais c'est en tout cas celle que nos étudiants en droit apprennent.

Vient ensuite l'élément peut-être le plus original de la théorie économique : donner plus d'importance au vote par les pieds, donc à la défection. Quand vous êtes sur un marché, si vous n'êtes pas content de votre Renault, vous pouvez acheter une Toyota, c'est immédiat, ce qui montre une forte autonomie ou souveraineté du consommateur. Dans le marché politique, le bulletin de vote est noyé au milieu de millions d'autres et vous pouvez voter pour quelqu'un qui ne sera pas élu. Le rapport entre le vote et l'action politique est très distant, on dit qu'il y a une impuissance de l'électeur. En revanche, on le voit bien avec la question de l'immigration dans le monde, lorsque l'on n'est pas satisfait d'un pays, on en part – et on l'a vu en Allemagne de l'Est où ils ont installé un mur. On envoie un signal assez clair d'insatisfaction au gouvernement. Mais en tant que citoyen, il y a aussi une réelle conséquence sur sa vie quotidienne. On passe de l'Allemagne de l'Est à l'Allemagne de l'Ouest, avec toutes les opportunités de gains que donne l'Allemagne de l'Ouest. Au niveau local, au niveau de nos institutions, les économistes en tirent deux conséquences : d'une part, les systèmes décentralisés, qui mettent en concurrence les niveaux de gouvernement – concurrence horizontale, concurrence entre les communes : ce qui veut dire qu'il faut leur donner une grande autonomie de fixation des niveaux d'impôt, donc faire exactement le contraire de ce que fait la décentralisation à la française, retirer des impôts et compenser. Il faut donner l'autonomie fiscale au niveau local et les électeurs vont ensuite voter avec leur bulletin, bien entendu, mais surtout avec leurs pieds. Ainsi, les communes mal gérées, celles qui engagent des dépenses non souhaitées, qui font des politiques de congestion de la circulation, ces communes-là, si on en a les moyens, on les quitte. Le modèle ici est le modèle suisse avec une très grande décentralisation, le désir d'aller vers un État fédéral avec une décentralisation maximale des compétences, en jouant le principe de subsidiarité. Il y a enfin une dernière proposition faite par deux économistes suisses, l'un de Zurich et l'autre de Fribourg. Je l'aime beaucoup, elle n'est peut-être pas très concrète, mais elle me semble assez pertinente. C'est ce qu'ils appellent le « fédéralisme fonctionnel », un projet européen alternatif. Il s'agit de donner les moyens aux citoyens français, allemands, italiens de choisir le service public de leur choix dans les différentes nations, ce qui revient à dire que l'on multiplie le vote par les pieds, mais sans les pieds. On déterritorialise la concurrence, la rendant ainsi beaucoup plus forte. L'université de Paris I Panthéon-Sorbonne serait directement en concurrence avec l'université de Berlin, l'université de Rome, sur les questions de politiques publiques, et les étudiants choisiraient avec leur famille l'université qui leur correspondrait le mieux. Cela suppose une sorte d'impôt fléché. Vous choisissez votre université et le montant de la contribution que vous souhaitez affecter à ce service. La concurrence est ainsi renforcée, ainsi que la souveraineté des citoyens, et on leur donne une voix là où, en tant qu'électeurs, ils sont sans voix. Merci à vous.

Jean-Baptiste Leon,
directeur des publications de **Contribuables Associés**

Merci beaucoup François Facchini. François Lainée, je vous laisse la parole pour dresser un panorama et exposer des solutions de réduction des dépenses publiques au niveau local.



François Lainée,
entrepreneur et enseignant

Merci beaucoup. Je suis très heureux d'avoir la chance de partager quelques analyses et idées avec vous d'autant que, par les temps agités de vie parlementaire que nous connaissons, on peut se dire que le Sénat a le drive. Vous avez en tout cas potentiellement une place d'initiative plus forte qu'avant car il y a une majorité républicaine ici. Les républicains sont en position de peser dans les débats et l'on peut espérer que des idées ou des propositions très concrètes qui viendraient d'ici pourraient se propager et être adoptées. Je suis donc vraiment très heureux de pouvoir ainsi partager ici quelques idées. En bon consultant, j'ai préparé quelques slides et analyses que je vais vous montrer. Je vais essentiellement parler d'analyses des dépenses au niveau local, c'est-à-dire au niveau des communes, des Régions ou des Départements, avec un outil que l'on appelle *benchmarking*, à savoir une comparaison raisonnée de ces dépenses entre entités relativement comparables – communes, départements ou Régions que l'on compare. Mon message est simple : le *benchmarking* marche, malgré toutes les limites qu'on peut lui imposer. Il est malheureusement trop peu utilisé mais, heureusement, une loi très simple permettrait de lui donner toute sa puissance.

Tout d'abord quelques mots pour vous rappeler ce qu'est le *benchmarking*. Cela consiste à prendre des populations d'individus – personnes, associations, entreprises, communes, etc., donc des éléments qui ont des points communs – et à les comparer sur des dimensions que l'on juge pertinentes avec des mesures que l'on effectue sur elles. Ces mesures peuvent concerner le coût, la qualité de ce qu'elles produisent, cela dépend de vos choix un peu arbitraires. L'idée du *benchmarking*, c'est d'avoir une population diverse qui représente la « totalité du monde réel » et de regarder la dispersion des performances et d'en tirer des conséquences. Par exemple, au regard de l'indicateur que je regarde, il y a des gens qui sont très bons, d'autres très mauvais. Cela ne va pas dire forcément pourquoi, ne va pas cacher le fait que certains peut-être ont des handicaps – pour la performance de l'entretien des routes, il est évident que, quand on se trouve en montagne, on subit des coups de déneigement que l'on ne subit pas au bord de la mer. Il y a des éléments que le *benchmarking* capture quelque part de manière indirecte et qui demandent à être expliqués, mais le bénéfice que l'on en tire, c'est justement de permettre la comparaison des mauvais et des bons, mais ensuite de permettre de poser des questions de niveau 2 pour aller chercher la source de ces écarts. Quand on pratique le *benchmarking* comme je l'ai fait dans les différents exemples dont je vais vous parler, on pointe indéniablement de bons exemples et de mauvais exemples et c'est vrai aussi bien pour le public que pour le privé. J'ai pratiqué cela aussi dans le privé. Quand on va voir les mauvais performeurs, ils vous expliquent toujours qu'ils ne sont pas comparables aux autres, qu'ils sont différents. C'est peut-être certainement vrai quand on regarde le micro-détail, mais quand, dans une population, les moins bons sont trois fois moins bons que les meilleurs, il n'y a pas à hésiter, ils en ont sous la pédale et l'on peut y aller. Cela étant dit, voici quelques exemples d'analyses de *benchmarking* que j'ai faites en tant que citoyen. Ces analyses ne proviennent pas de la Cour des comptes ou du Conseil économique et social. Je les ai réalisées tout seul, en tant que citoyen, avec des données qui étaient publiques, ouvertes, ou que j'ai cherchées avec les dents. Comme vous allez le constater, le combat est parfois difficile.



**Plus la commune est
importante et plus
l'on dépense par
habitant**



On ne regarde pas à quoi sert la dépense

Premier exemple, pour moi extraordinairement frappant et malheureusement pérenne. Vous voyez ici la France, chaque point de ce graphe représentant une commune. Que regardons-nous ici ? Ce sont les communes classées par tranches de taille. J'ai pris des groupes que la fonction publique elle-même utilise comme groupes comparables, afin que l'on ne puisse pas s'opposer que ce n'est pas comparable. Pour chaque strate de taille, on regarde ce qui sous-tend l'argus des communes, c'est-à-dire la dépense de fonctionnement par habitant. On commence par les moins dépensiers d'une strate puis on augmente. En fait, pour chaque strate, on va de 0% à 100% et, en ordonnée, on porte la dépense par habitant. Il y a deux choses frappantes sur cet exemple : pour chaque strate, il y a une variation hallucinante entre les moins dépensiers et les plus dépensiers. Il est clair et net que les 10% les plus dépensiers pourraient dépenser moins, en faisant toujours tourner la commune : ceux-là, on peut aller les voir et, si l'on a envie de presser, on peut le faire et du jus en sortira. C'est la première analyse et c'est imparable, or Bercy connaît tout cela et ne fait rien. Des fonctionnaires de Bercy sont venus me voir en me disant que ce que l'on faisait avec l'argus des communes était vraiment très bien. Je leur ai dit qu'ils avaient tous ces éléments et qu'ils pourraient allouer la DGF (Direction Générale des Finances) en fonction de ces performances. Ils m'ont répondu qu'ils ne pouvaient pas, qu'il y avait indépendance des dépenses pour les collectivités locales. Je leur ai rétorqué qu'à partir du moment où ils leur donnaient la DGF, l'indépendance n'était peut-être plus valable et qu'ils interféraient bien avec la vie des collectivités locales. La seconde chose qui est frappante pour moi, c'est que plus l'on monte en tranche de taille plus la courbe se déplace vers le haut ; ce qui veut dire que plus on est gros et plus l'on dépense par habitant. Ceci vient complètement contredire le raisonnement simple consistant à affirmer que l'on a trop de communes en France et qu'il faut les grouper. Oui, il faut peut-être les grouper, mais avec des mécanismes contraignants pour faire de l'économie d'échelle, sinon, cela ne sert à rien. Je le vois dans mon petit village de 800 habitants. Nous avons rejoint la communauté de communes de Cergy-Pontoise, les espaces verts viennent de passer sous le contrôle de celle-ci, et la personne qui s'occupait vaguement des espaces verts s'est vu attribuer un camion pour faire le tour du village ! Une dépense supplémentaire, dont on se passait très bien, mais on homogénéise tout le monde, toujours sur le haut. Ce qu'on m'oppose quelquefois quand je dis qu'il est anormal que les dépenses montent, et qu'il n'y a pas d'économie d'échelle, c'est qu'il existe un effet de centralité. C'est-à-dire que les grosses communes délivrent des services qui servent aussi aux communes voisines. Je réponds alors que j'aimerais bien que l'on quantifie cela et que, s'il y a des services pour les communes voisines, ce ne doit pas être chez vous, mais dans le groupement de communes et que c'est pour cela que c'est fait. Ici, on n'analyse que la dépense des communes et pas celle des groupements de communes. J'aimerais beaucoup le faire mais, hélas, les données que Bercy met à disposition tous les ans ne permettent pas de faire une sorte de recollement, d'agrégation : les inter-dépenses ne sont en effet pas visibles et l'on ne peut pas faire de consolidation sans faire un double comptage que je n'ai jamais réalisé jusqu'ici. Ce graphe change un peu année après année car les dépenses moyennes par habitant bougent, mais la forme générale reste identique depuis des années. J'ai partagé ce graphe avec tous les députés des Commissions des finances des deux ou trois derniers mandats, « ça m'en bouge une, sans faire bouger l'autre », il ne se passe absolument rien.

Deuxième analyse, qui porte ici sur la performance financière pure. On ne regarde pas à quoi sert la dépense, mais on constate juste qu'il y a une dépense par habitant. Ce qui est intéressant, quand on le peut, c'est de regarder la comparaison des services rendus. Ici, ce sont les résultats d'un travail sur les déchets, que j'avais fait en 2008. À cette époque, mon village a rejoint la communauté de communes de Cergy-Pontoise et la principale compétence partagée était les déchets. En un an, la taxe sur les déchets a augmenté de 40% alors même que l'on devait, dorénavant, porter nous-mêmes les déchets aux points de collecte

centraux. Je n'ai rien contre le fait de le faire, mais quand on exécute plus de service soi-même, cela doit coûter moins cher. Je suis donc allé voir le maire pour lui demander des détails là-dessus, il a tordu le nez, m'expliquant que la communauté de communes engendrait beaucoup de bénéfices, etc. Je lui ai cependant demandé les chiffres, que j'ai obtenus au bout d'un an en passant par la CADA (Commission d'accès aux documents administratifs), et j'ai découvert que l'ADEME (Agence de la transition écologique) finançait les collectivités en charge des déchets pour faire de la comptabilité analytique des déchets, ce qui, il faut le dire, est compliqué, car il y a les déchets verts, les déchets triés, l'élimination, la collecte, la collecte sélective. Il y avait, de mémoire, 270 groupements qui avaient bénéficié des services de l'ADEME pour apprendre à faire de la comptabilité analytique. J'ai donc écrit à l'ADEME pour leur demander les données. Ils n'ont pas voulu me les donner, me disant que celles-ci n'étaient pas publiques, alors même qu'elles sont tout de même payées par l'impôt ! J'ai écrit au ministre de l'Écologie, qui n'a pas donné suite à ma demande. J'ai donc écrit aux 270 collectivités pour leur demander leur rapport sur les déchets et je les ai analysés moi-même pour normaliser le tout. On en tire, entre autres, les courbes suivantes. Quand on regarde les OMR (ordures ménagères résiduelles), qui ne sont pas les déchets verts ou triés, mais le tout-venant, on voit ici les deux indicateurs de performance principaux, soit le volume par habitant et le coût de traitement total à la tonne. Et l'on remarque qu'entre les différents groupements il y a une dispersion d'un facteur 3 entre les meilleurs et les moins bons. Il y a peut-être des raisons à cela, mais ceux qui sont trois fois plus chers que les autres, là encore, c'est certain, en ont sous la pédale. D'ailleurs, à l'époque, la ministre de l'Écologie LR faisait partie d'une communauté de communes qui était dans les plus mauvaises de France. Elle n'était pas aux déchets et n'y était pour rien, mais l'hebdomadaire *Marianne*, à qui j'avais envoyé mes analyses, s'est empressé de les publier pour se payer la tête de la ministre, qui n'y pouvait pas grand-chose. De fait, cela a un peu secoué.

Autre exemple, sur les routes cette fois-ci. Il y a une dizaine d'années, les départements se sont vu transférer les paiements des dépenses sociales, une sorte de cancer qui a rongé leur budget, car ces dépenses augmentaient d'année en année sous l'effet des lois autorisant telle ou telle personne à en bénéficier, mais sans compensation pour les départements. Tous les budgets – celui des routes et des collèges – hors dépenses sociales ont été écrasés. Pour les routes, les gens étaient désespérément à la recherche de ce qu'ils pouvaient faire pour conserver du service. J'ai organisé une séance de formation et de sensibilisation à la data pour une douzaine de départements – vous en voyez huit ici. Je leur avais demandé de me donner, de façon structurée, des analyses de leurs dépenses sur les routes : combien de kilomètres dans le réseau primaire, celui sur lequel on roule le plus, dans le secondaire, celui où l'on circule moins, et dans le réseau tertiaire. D'ailleurs, si vous avez des maisons de campagne dans des réseaux tertiaires, je vous conseille de les vendre rapidement avant qu'il ne faille y aller en char d'ici quelques années, car il n'y a plus aucun entretien sur ces routes dans les départements, et vos maisons vont être inaccessibles. Ici, l'on voit quels pourcentages des routes primaires, secondaires et tertiaires sont entretenues, et là de quelle façon et fait cet entretien. Quand vous faites de la réfection de surface des routes, il y a trois types de travaux que l'on peut envisager : les enduits superficiels, la technique la moins coûteuse, mais qui est un peu sensible à mettre en place et fait un peu de bruit quand on roule dessus ; il y a les enrobés à froid et les enrobés à chaud. Et vous voyez ici le mixte des trois techniques suivant les départements et le coût au mètre carré ou au kilomètre entretenu. Ce qui est frappant, c'est de voir qu'à la même époque les gens avaient encore des pratiques assez diverses et qu'ils pouvaient apprendre les uns des autres. Pour les collectivités elles-mêmes, il y a pas mal d'enseignements qui peuvent être apportés. Si l'on expose au citoyen ce genre de chose de manière compréhensible, il va pouvoir voter avec ses pieds et se dire qu'il va partir. Pour vous montrer ceci, il a fallu un effort citoyen afin d'obtenir les données et de les



**Il n'y a plus
d'entretien sur
les routes des
départements**



Nous avons en France une absence de transparence

rendre intelligibles. Au Canada, certaines régions comme l'Ontario se sont mises à le faire spontanément. Cela date d'il y a une vingtaine d'années : une quinzaine de communes s'étaient rassemblées pour définir ensemble, sur tous les services municipaux – les parkings, la construction, l'entretien des jardins, etc. –, les indicateurs de performance qui leur paraissaient pertinents, et la façon de les calculer. En effet, suivant ce que l'on va chercher dans les comptes, ça peut ne pas être la même chose. Ils avaient passé un an à définir ce cadre et s'étaient mis à produire et à partager avec le public les résultats en question. À quinze, ils avaient travaillé à comprendre les indicateurs, à les comparer et à en tirer des enseignements. Voici un exemple d'un indicateur qu'ils avaient trouvé : là-bas, la dépense hivernale peut être un véritable sujet et, sur les routes, ils avaient des coûts de viabilité hivernale qu'ils avaient définis en lien avec les dépenses attachées au traitement hivernal, versus le traitement des routes non hivernales. Ils analysaient les dépenses totales sur les routes, mais aussi la qualité de ces dernières car, quelque part, la qualité a un coût, et c'est donc une bonne chose que d'avoir des indicateurs de production, de qualité et de coût. Et puis il y a des indicateurs sur le trafic par kilomètre roulé, indicateurs plus explicatifs car des départements où les routes sont très empruntées, notamment par des poids lourds qui abîment davantage la chaussée, ont besoin de plus d'entretiens par kilomètre par an. On trouve donc à la fois des indicateurs primaires de performance, qualité et coût, et puis des indicateurs secondaires, d'explications, et l'on peut, éventuellement, aller ensuite encore plus loin. Je rappelle encore une fois qu'il s'agit là d'un effort spontané de communes qui se sont rassemblées, ont défini leur référentiel, produit les chiffres durant plusieurs années et les ont communiqués à leurs citoyens.

Chez nous, avec Contribuables Associés, nous avons essayé de réaliser cela. Aujourd'hui, malheureusement, ces données de performances par services rendus ne sont pas disponibles. Il y a bien un service qui s'appelle le M14, mais il y a là à boire et à manger, ce n'est pas clair, il n'y a que de la finance et pas l'unité d'œuvre produite dedans. C'est pourquoi nous nous sommes dit que nous allions le réaliser pour les Régions et les départements. Il y a maintenant deux ans, nous avons produit un questionnaire pour les 100 départements et les 17 Régions de France, leur expliquant que nous allions nous intéresser à leurs dépenses sur les collèges, les lycées, les transports... Nous avons choisi quatre ou cinq thèmes, et avons donc écrit à chacun afin qu'ils nous fournissent pour les années 2019-2020 les données de dépenses par catégorie de service et les unités d'œuvre. Le résultat le plus marquant, et on le voit ici pour les Régions, mais c'est la même chose pour les départements, c'est que malgré un effort acharné et des relances multiples, la moitié a refusé de répondre, aussi bien au remplissage du tableau Excel que l'on avait envoyé qu'à l'envoi de fournitures autres. Et sur l'autre moitié, il y en a environ une moitié qui a fourni une analyse, des opérateurs de ces collectivités ayant regardé et fourni des chiffres Excel, tandis que les autres nous ont envoyé des rapports dans lesquels nous sommes allés à la pêche, afin de trouver les chiffres qui pouvaient nous intéresser. Et nous avons réussi à constituer quelque chose d'un peu près vraisemblable. Nous avons dans notre pays une culture du non-suivi, de la non-réponse et de la non-transparence. C'est majoritaire en France et parfaitement dommageable, même pour l'intelligence propre des collectivités sur les dépenses publiques qu'elles engagent. Je ne veux pas citer de noms en particulier, mais nous avons parfois reçu des réponses hallucinantes du style « nous ne sommes pas très sûrs du comptage de nos objectifs », et l'on n'est même pas là dans la ventilation des dépenses...

Voici un autre exemple que j'ai mené dans ma commune. Depuis dix ans, à l'argus des communes, celle-ci a une note variant de 6 à 8 sur 20. Elle est plus dépensière que la moyenne des communes de sa taille et, chaque année, la mairie m'objecte que, pourtant, elle ne dépense rien et qu'elle ne comprend pas. Mais quand on la compare à d'autres, sans aller dans l'Hérault, dans le centre de la France où il y a moins de gens, je peux trouver dans le Val-d'Oise des voisins

qui sont comme nous et qui dépensent moins. Je voulais donc savoir à quoi servait cette dépense et j'ai demandé à la mairie de me donner les dépenses par unité d'œuvre et le montant des unités d'œuvre. Voilà le résultat : un tiers de la dépense de fonctionnement du village va à l'école, 20% vont aux espaces verts et le troisième poste de dépenses est le château, une ineptie complète – une maison bourgeoise rachetée par la mairie en 1999, pour fêter l'année 2000 : on y a mis des centaines de milliers d'euros de réhabilitation, de parking, pour y recevoir deux pelés et trois tondus par an, et ce château coûte donc plus qu'il ne rapporte. Maintenant, il est plus difficilement vendable car nous y avons fait des aménagements dont un particulier n'aurait pas forcément envie. J'ai pu calculer, en ayant les unités d'œuvre (combien d'enfants à l'école, combien de mètres carrés, etc.), des montants par unité d'œuvre. Je ne peux pas toujours les comparer, mais ce que j'ai vu, c'est 2050 euros par enfant et quand je le compare aux unités d'œuvre par élève dans les collèges et les lycées, même si l'on ne parle pas exactement de la même chose, c'est souvent presque deux fois plus élevé. Quant aux 3,4 euros par mètre carré d'entretien d'espaces verts par an, je pense que c'est absolument astronomique. Je l'ai signifié à la mairie, qui en fera quelque chose ou non car nous ne sommes pas forcément dans les meilleurs termes. Mais je suis très collaboratif et j'aurais été ravi de produire cette analyse avec eux, ce qu'ils ont toujours refusé.

Je voudrais juste finir par une proposition très concrète pour le Sénat. Les bénéfices de ces approches peuvent être mis en œuvre et cette mécanique activée par une simple loi que l'on pourrait appeler la « loi qui veut gagner des milliards ». Cela consisterait à demander aux collectivités territoriales de produire un *reporting* financier plus complet – je parlais des données que nous n'avons pas pour faire la consolidation des communes ou groupements de communes. Je ne sais pas qui de Bercy ou de ces collectivités possède aujourd'hui ces données et ne les produit pas. Puis, sur le reporting de comptabilité analytique, faire à une échelle nationale ce qui a été fait dans l'Ontario : définir des données, des indicateurs, la façon de les calculer, puis rendre leur production et leur diffusion en open data obligatoires. Il doit y avoir en France des éternés comme moi, sans doute quelques dizaines ou quelques centaines de citoyens qui seraient tout aussi ravis de s'emparer de cela et de ces données. Sans même avoir à créer je ne sais quel observatoire, ils pourraient ainsi communiquer les données en question, les mettre à la disposition du public. Pour que ce soit stimulant et que les collectivités participent au mouvement, je suggère d'y adjoindre une pénalité ou un bénéfice financier direct pour celles-ci. La DGF (dotation globale de financement) est un excellent outil pour faire cela. Si l'on dit aux gens qu'ils auront 5% de DGF en moins s'ils ne veulent pas coopérer, je pense que le manège va se mettre à tourner. Voilà ce que je souhaitais dire et je vous remercie pour votre attention.

Jean-Baptiste Leon,
directeur des publications de Contribuables Associés

Merci François Lainée et merci à chacun d'entre vous d'avoir respecté votre temps de parole. Monsieur le sénateur, j'aimerais vous faire réagir, à la suite de ces propositions. Ce constat est extrêmement concret. Vous qui de fait maîtrisez ces sujets, quel est votre sentiment et que peut-on faire concrètement pour contrôler notamment la dépense publique locale ?

Vincent Segouin,
sénateur de l'Orne

Je voudrais rebondir sur ce qui a été dit à propos du *benchmarking*, une idée que je partage totalement. Pas plus tard que lorsque nous avons voté les budgets pour le plan de relance, j'ai demandé, avec mes collègues commissaires des finances, quel était l'indice de référence pour un euro investi. Comme dans une



**Il est nécessaire
que les collectivités
transmettent leurs
données**



Nous souffrons, en France de la maladie des normes

entreprise, nous voulions un indice, ni plus ni moins. Avec un investissement d'un euro, il est normal de demander, en termes de business, combien cela va rapporter parce qu'il est important de relancer la France et l'économie. Ces indices n'existent pas au Trésor, il faut le savoir. Je suis intimement convaincu que le *benchmarking* est un élément de performance qui nous permettra d'améliorer la dépense publique. Pour cela, il nous faut des organismes indépendants dont on ne puisse contester les résultats qui seront publiés. Car c'est aussi un mal français que de toujours vouloir se justifier pour expliquer que l'on n'a pas une bonne note. Il faut cependant aussi avoir cet esprit contradictoire car il ne faudrait pas passer à côté de l'intelligence d'une nouvelle technique, d'une nouvelle méthode. Lorsque j'étais maire, il n'y a pas encore si longtemps, je suivais vos indices de Contribuables Associés et j'étais mal noté, je tiens à le dire, car ma commune est complètement atypique avec 1600 habitants, 90 commerces, 65 associations. En général, avec 1600 habitants, vous le savez, on se bat pour le dernier commerce. Il faut donc avoir cette possibilité de répondre, d'améliorer sa note et, après s'il le faut, recourir à un régime de sanctions, sur lequel je vous rejoins à 200%. La DGF est un bon moyen, peut-être pas le meilleur des moyens politiques car il va sûrement occasionner des coups, mais j'en suis pleinement conscient. Nous parlons là des communes, mais c'est exactement la même chose pour l'hôpital public, un sujet qui revient en permanence au cœur de nos discussions. L'Allemagne est souvent comparée à la France, et l'on s'aperçoit que notre personnel non soignant – les administratifs – est beaucoup plus important que dans les pays voisins, mais que le service n'est pas meilleur. Je suis intimement persuadé qu'il faut à tout prix améliorer le *benchmarking* et les notes.

En lien avec les dépenses publiques, nous avons également à traiter d'autres sujets importants. Nous souffrons, en France, de la maladie des normes. On fait, sans arrêt, des lois de surtransposition qui handicapent. Nous sommes sortis d'une période où l'on ne voulait plus d'industrie en France. J'étudie en ce moment un texte qui aide à comprendre le déficit de la balance commerciale et cela fait froid dans le dos de voir ce qui se passe chez nous par rapport aux pays voisins : nous imposons des normes supplémentaires, des charges sociales qui sont insupportables, nous limitons le temps de travail. Par conséquent, tout est fait pour décourager l'entrepreneur français de s'installer en France. Or on s'aperçoit qu'en Italie et en Allemagne, ils ont préservé leur industrie et qu'une sociologie s'est créée en plus d'un mouvement vers le travail. De ce fait, ils supportent mieux les crises, n'ont pas besoin de faire appel à l'argent public, comme nous pouvons le faire. Le système anglais est quasi similaire au nôtre. Nous avons voulu nous tourner vers les services, le tourisme, la finance, au détriment de l'industrie, considérant, et c'est l'interprétation que j'en fais, que nous étions des pays colonisateurs et que tous les travaux manuels pouvaient être faits à l'extérieur, dans nos colonies, et non dans notre pays, parce que nous avions l'intelligence. Il faut remonter dans l'Histoire pour comprendre pourquoi nous en sommes là. Nous avons donc ce système des normes et je le regrette car une fois que les textes sont écrits, les modifier est toujours très compliqué. Je regarde attentivement l'avancée de la Commission des normes dans ses travaux. On s'aperçoit que l'on piétine. Nous sommes à l'écoute de nos concitoyens qui, tous les jours, nous donnent des exemples. On devrait s'intéresser à chacun de ces exemples et faire en sorte de les supprimer les uns après les autres.

En ce qui concerne le nombre de fonctionnaires, il est clair que j'adhérais moi-même à l'idée du départ à la retraite avec le remplacement d'un fonctionnaire sur deux. Cela a tout de suite été repris par les partis adverses qui ont souligné qu'on allait diminuer le nombre d'employés à l'hôpital, alors même que les lits aux urgences n'étaient pas suffisants. Il faut à tout prix avoir des indices, menés par la Cour des comptes, et que l'on ne conteste plus, que l'on soit d'accord ou non. Il faut après définir une politique, que l'on peut contester si l'on n'est pas d'accord mais, au moins, nous pourrions ainsi avancer. Je rejoins tout ce qui a pu être dit sur la dépense publique. Relativement jeune parlementaire, je suis

sidéré, depuis que je suis ici, par l'emploi que l'on fait de l'argent public. Ce n'est pas l'idée que je me faisais, je vous le dis franchement, de cette utilisation. On fait un plan de relance, on dépense d'énormes sommes et personne ne regarde ce que cela va donner, il faut juste le faire. Pour quelqu'un qui vient de l'entreprise, il y a de quoi devenir fou.

Jean-Baptiste Leon,
directeur des publications de Contribuables Associés

Revenons au rôle du Parlement, dont parlait tout à l'heure Monsieur le Ministre Hervé Novelli. Faut-il créer, par exemple, à l'image de ce que font les Britanniques, un office de contrôle de la dépense publique, qu'il soit interne et propre au Parlement ou sous l'égide de la Cour des comptes, comme le proposait Hervé Novelli. Comment percevez-vous cela ? Car nous avons le sentiment, à Contribuables Associés, comme beaucoup de citoyens, que la caravane de la dépense publique passe et que le contrôle ne s'exerce pas forcément, comme ce devrait être le cas, alors que c'est pour nous l'une des missions centrales d'un parlementaire.

Vincent Segouin,
sénateur de l'Orne

Je partage ce que vous dites. Par rapport au rôle des commissions, votre conclusion est sévère, mais elle est tout à fait vraie. Nous votons le budget puis on s'aperçoit, à la fin du budget, que l'on a voté tel et tel amendement, et qu'il faut alors un amendement d'équilibre qui nous coûtera 5 milliards supplémentaires de déficit, voilà comment cela se passe. Nous devrions en permanence avoir un indicateur nous alertant que, si l'on vote tel amendement, nous allons engendrer tel déficit supplémentaire. Nous sommes mal équipés, c'est clair, et il faut à tout prix que notre décision soit aidée par un équipement mieux chiffré et instantané, et que l'on ait les moyens de faire les choses. Le jour où nous disposerons de cela, nous aurons une lecture directe de la dépense que l'on engage. Les parlementaires, qui sont responsables avant tout, auront le recul nécessaire pour prendre une décision sur ces amendements qui coûtent cher.

Je vous disais tout à l'heure que j'ai été élu local, j'étais maire. Quand la Cour des comptes s'intéressait à mes comptes publics, nous étions tout de même relativement attentifs à leurs remarques, et l'on se justifiait. La Cour des comptes joue donc un véritable rôle auprès des collectivités locales, elle fait peur aux maires. C'est autre chose avec l'État... Il y a chaque année un rapport rendu et des conclusions pour dire qu'il faut arrêter, stopper, mais cela ne change rien du tout. Si l'on prend en compte le nombre d'heures passées par la Cour des comptes sur ce rapport, je me demande s'il ne faudrait pas mettre un terme à ce système car il ne sert à rien. Elle fait des recommandations que personne – pas même le gouvernement – ne suit. Il est donc évident qu'il faut changer son rôle. J'étais favorable à la fameuse règle d'or, à savoir inscrire dans la Constitution les critères de Maastricht, comme les Allemands ont pu le faire. Je suis inquiet de l'avenir que nous nous réservons avec notre dette. Nous essayons aujourd'hui de la transférer au niveau de l'Europe, espérant sans doute que le contribuable allemand nous rembourse notre dette... Je suis sévère sur mes conclusions, mais il faut absolument revenir à des choses sensées, et gérer cet argent public comme on gère nos entreprises ou nos ménages.

François Lainée,
entrepreneur et enseignant

J'aimerais rebondir sur ce point. Si la Cour des comptes savait que les remarques qu'elle fait sont contraignantes ou impactantes, irait-elle jusque-là ? Je me pose cette question à la suite d'une expérience très concrète vécue avec



**5 milliards
supplémentaires
de déficit pour un
amendement**



La Cour des comptes, qui a une grande indépendance, manque quelquefois de courage

eux il y a quelques années. J'avais été impliqué dans un travail leur ayant été demandé par un ministre sur toutes les aides à la création d'entreprise, qui fleurissent en France et pour lesquelles il y a un tas de dispositifs. On leur avait demandé s'il fallait faire le ménage au sein de ces différents dispositifs. Ce sujet étant compliqué, ils s'étaient entourés d'un collège de business angels, d'entrepreneurs afin de comprendre, au préalable, de quoi l'on parlait. L'un des membres de ce groupe, patron des *business angels* de France, me connaissait et m'avait demandé si, sur ce sujet, j'avais une recommandation ou une analyse. Je lui ai répondu que le *benchmarking*, grâce à des données existantes sur les entreprises françaises, leur mortalité et leur taux de croissance, pourrait certainement permettre d'analyser des tendances locales mais aussi les entreprises subventionnées par tel ou tel dispositif. Il en a donc parlé lors d'une séance et m'a dit que, l'idée ayant plu, la personne en charge de l'étude ainsi que son adjoint aimeraient me voir. Je suis donc allé les voir avec un représentant d'Altaires, cette base de données sur les entreprises. Ils voulaient s'intéresser aux centres qui distribuaient ce type de subventions. Je leur ai indiqué que s'ils voulaient comprendre ce genre de performances, il suffisait de prendre 10 de ces centres et de leur demander le nom de toutes les entreprises financées et le montant du financement d'il y a cinq ans – car c'est au bout de quelques années que l'on peut en tirer un enseignement. Cela allait nous permettre de leur donner le taux de survie et le taux de croissance de ces entreprises, de peut-être voir que tel centre avait dépensé 50% de son argent dans des entreprises qui étaient mortes, tel autre seulement 30%, et que le tout allait leur donner de l'intelligence. Nous étions au mois de juillet et mon interlocuteur, qui avait très bien compris mes explications, m'a précisé que ces analyses devaient être remises en septembre. Je l'ai alors rassuré, lui faisant valoir que si j'avais les noms des entreprises le lendemain, je pourrais lui fournir des résultats dès la fin de la semaine. Ils m'ont alors dit qu'ils se demandaient si c'était vraiment à eux de faire cela. Mais qui d'autre, alors, leur ai-je demandé, car cette analyse est intéressante pour le pays. Tel service, au ministère des Finances ? Oui, me répondent-ils. Il se trouve que je connais la personne qui est à sa tête, ingénieur des Mines comme moi, à qui j'en ai parlé et qui m'a assuré que c'était une très bonne idée, mais que ce n'était pas à eux de s'en occuper. J'en ai également parlé à la Banque Publique d'Investissement. Ils m'ont assuré que c'était une très belle idée, mais que ça les gênerait pour leur activité. Ainsi, personne ne répondait présent, et j'en ai conclu in fine que la Cour des comptes, qui a une grande indépendance, manque quelquefois de courage. Ce sujet n'est jamais sorti et les organismes en question allant être pointés, pouvaient être gênés. Au fond, s'ils n'étaient pas certains d'être libres de faire leurs recommandations et les autres de ne pas les suivre, iraient-ils jusqu'au bout ? Voilà un témoignage qui interpelle, je le pense.

Jean-Baptiste Leon, directeur des publications de Contribuables Associés

Pour rester encore un peu sur la dépense publique locale, vous avez été également maire, Hervé Novelli, maire de Richelieu, pendant de longues années. Quel est votre sentiment par rapport à ce non-contrôle de la dépense publique locale. Quelle est votre vision d' élu local ?

Hervé Novelli, ancien ministre

Il faut d'abord s'interroger sur qui dépense dans ce pays. Les deux grandes masses sont quand même l'État et la sécu. Les collectivités locales sont moins importantes en termes de dépenses. Mais il y a quelque chose qui change la donne, c'est l'interdiction, pour les collectivités locales, de voter des budgets en déséquilibre, ce qui renforce la chambre régionale des comptes. Cela va de pair,

c'est parce qu'il y a une interdiction qui est posée que l'on tient compte de l'avis de la chambre régionales des comptes. C'est en pensant à ce que disait notre ami le sénateur que je me faisais cette réflexion : rien ne vient sanctionner un budget voté en déséquilibre par l'État. Je me méfie en fait, et c'est là où nous avons une petite divergence, du fait de tout mettre dans la Constitution, comme si la Constitution était la loi suprême qui allait, comme par magie, faire en sorte que nos budgets soient désormais en équilibre. Cela renforce l'impuissance de la loi suprême. Comme il y a un affaiblissement des lois, lié à tout ce que l'on vient de dire, et vous avez eu raison d'insister sur l'empilement des normes, cela aboutit à un affaiblissement de la portée législative. Je rappelle que les grands ancêtres, Montesquieu, disaient que les lois doivent être d'origine générale et d'application la plus générale possible. Quand on examine un texte, on entre jusque dans les moindres détails, on met dans la loi ce qui est de l'ordre du décret, voire du règlement parfois. Il y a une croyance dans l'idée « totémique » ou magique que l'on va mettre cela dans la Constitution et que tout va être réglé. Je crois que c'est tout de même dans la pratique, dans l'exercice d'un certain nombre de réformes que l'on doit pouvoir y arriver. Mettre cela dans la Constitution ne va pas régler tous nos problèmes, comme par magie.



Si vous ne combinez pas le mot « contrôle » avec le mot « sanction », à l'évidence, rien ne changera

Débat avec la salle

Jean-Baptiste Leon,
directeur des publications de Contribuables Associés

François Garçon, vous êtes membre de l'assemblée générale de Contribuables Associés et un éminent expert des questions suisses, auteur notamment du *Modèle suisse*, publié en poche chez Tempus. François, sur ce principe de subsidiarité et cette concurrence fiscale en Suisse, sur les moindres dépenses publiques de la Suisse par rapport à la France, que pourriez-vous dire ?



François Garçon,
essayiste, membre de l'Assemblée générale
de Contribuables Associés

J'ai été extrêmement intéressé par ce que vous avez tous dit. J'ai une brève remarque. J'ai l'impression que vous avez parlé d'un thème rebattu et j'ai la conviction, en tant que Suisse, que vous vous retrouverez dans vingt ans dans cette salle pour reparler de ce thème rebattu. J'en suis quasiment convaincu, en vous ayant entendu dire tout à l'heure : « Je n'aime pas le mot "contrôle". » Or je pense que si vous n'avez pas de contrôle, rien ne changera, et que si vous ne combinez pas le mot « contrôle » avec le mot « sanction », à l'évidence, rien ne changera. Et quand vous parlez des rapports de la Cour des comptes, j'ai vu pour ma part dans le cadre de l'université, les rapports de l'AERES (Agence d'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur) et la manière risible dont les présidents d'université répondent aux commissions mixtes qui



**L'apprentissage
du civisme de la
dépense publique
et non pas par
des discours très
généraux qui
sont prononcés à
l'Assemblée**

viennent évaluer le fonctionnement de l'établissement. Il y a une insolence dans la réponse faite à l'évaluateur qui est impensable dans un autre pays gouverné de manière démocratique, où l'on doit rendre des comptes sur sa gestion, où l'on doit rendre des comptes sur la manière dont est utilisé l'argent public, dont il est gaspillé. C'est pour moi une véritable sidération. Et pour revenir à ce que vous disiez, monsieur Facchini, en octobre ou en novembre 2000, les citoyens suisses ont voté à 68 % pour la suppression du statut de fonctionnaire. Il n'y a plus de fonctionnaires. Ces derniers sont désormais régis par des contrats de droit public, leur emploi est révocable et le fonctionnaire est réaffectable à une autre administration dans un autre poste, le droit de grève est contrôlé. C'est vrai, vous avez raison, il y a un *benchmarking* à faire, mais à quoi sert-il si, à son terme, rien ne bouge ? Vous, par exemple, François Lainée, avez-vous quitté votre commune à la suite de votre découverte concernant le gaspillage d'argent par votre maire ? Non, vous êtes resté.

**François Lainée,
entrepreneur et enseignant**

Oui, je suis resté, mais je ne suis pas le seul à décider, ayant aussi une épouse. Par ailleurs, je pense que les dérives que j'observe dans ma commune sont malheureusement présentes partout.

**François Garçon,
essayiste, membre de l'Assemblée générale
de Contribuables Associés**

Il n'y aura donc pas de vote par les pieds. Si ce que vous avez observé est omniprésent sur l'ensemble du territoire, où aller ?

**François Lainée,
entrepreneur et enseignant**

C'est pour cela que j'anime des réunions, afin de porter tout ceci à la connaissance des citoyens et entraîner une sorte de surveillance ou de vigilance citoyenne.

**François Garçon,
essayiste, membre de l'Assemblée générale
de Contribuables Associés**

Je prêche pour une solution dont vous n'avez pas parlé, c'est-à-dire des formes de démocratie directe participative. Si les citoyens, au niveau communal, sont responsabilisés sur l'usage de l'argent public, peut-être seront-ils incités d'une part au devoir civique, c'est-à-dire à voter, et d'autre part peut-être pourraient-ils se prononcer contre des largesses démentes. J'habite dans le Loiret et je vois la façon dont l'argent public est affecté à des associations de brigands. Une commune de 800 habitants peut logiquement et naturellement rejeter des sommes qui sont peut-être symboliques, mais c'est par ce truchement-là que se fera, à mon avis, l'apprentissage du civisme de la dépense publique et non pas par des discours très généraux qui sont prononcés à l'Assemblée ou au Sénat. J'ai beaucoup d'estime pour vous, n'en doutez pas ! Je pense simplement que cela doit démarrer au niveau communal et que l'on doit pouvoir faire voter les citoyens non seulement sur le budget communal, et les faire voter régulièrement, mais également sur des dépenses au sein de ce budget. Cette association d'anciens combattants, dans laquelle il n'y a plus aucun ancien combattant, mérite-t-elle de recevoir 25 000 euros par an ? Telle association multi-culturaliste doit-elle recevoir quelque chose ? Les gens, peu à peu, apprendraient ainsi la réflexion citoyenne, l'acte citoyen de se prononcer sur l'affectation d'un impôt. Si l'on associe suppression des gaspillages ou diminution des gaspillages

avec diminution de l'imposition fiscale, de la taxe d'habitation ou de la taxe foncière par exemple, le cheminement mental associant évaluation de la dépense publique et pouvoir d'achat se fera de manière très naturelle.

Jean-Baptiste Leon,
directeur des publications de Contribuables Associés

Merci François Garçon, monsieur le sénateur va vous répondre.

Hervé Novelli,
ancien ministre

Vous avez parlé de la Suisse, mais si l'on regarde bien les choses entre la France et la Suisse, il y a une grande différence, à savoir le régime fédéral et cela joue beaucoup. Vous avez raison de dire que dès lors que la répartition des compétences est largement faite vers les cantons et vers les communes en Suisse, il est naturel que le citoyen se sente beaucoup plus concerné. La réalité de la France, c'est que c'est un État centralisé où la répartition des compétences ne s'est pas faite et où les lois de décentralisation ne sont pas allées jusqu'au bout. Aujourd'hui, le financement de chaque commune, et tout le monde le sait, est largement tributaire de la dotation générale que lui accorde l'État. Autrement dit, la liberté communale en France est largement artificielle puisque leur dotation, leur financement, est dévolu par l'État. On connaît cela depuis Tocqueville qui le dit : lorsque le citoyen a le sentiment qu'il est vraiment en prise avec la décision, c'est-à-dire quand le circuit de décision est très court, il s'implique beaucoup plus. En France, vous n'avez pas cela et vouloir partir au plan local supposerait que l'on fasse véritablement une nouvelle répartition des compétences, des libertés communales, de l'affectation fiscale. Les communes n'ont pratiquement plus d'impôt à répartir et à lever. Il y a une vraie différence, entre la France et la Suisse, qui génère des comportements, et il ne suffirait pas de se caler sur le modèle suisse, il faudrait y ajouter la nécessaire décentralisation, la nécessaire déconcentration, la dévolution de nouvelles compétences pour répartir davantage les pouvoirs et les compétences entre les diverses strates de collectivités. C'est là un sujet majeur.

Vincent Segouin,
sénateur de l'Orne

Je suis beaucoup plus optimiste que vous, et je ne sais pas si nous allons nous retrouver dans vingt ans pour débattre de ce même sujet. Je suis plus optimiste car, jusqu'à maintenant, on ne refusait rien à nos citoyens. La dépense a été augmentée pour ne rien leur refuser, pour les protéger toujours davantage. Jusqu'à maintenant, on a augmenté les prélèvements obligatoires, c'est ce que l'on a fait jusqu'à la période des Gilets jaunes où l'on a commencé à se dire que l'on était peut-être aux limites du système. Mais voyez, l'augmentation des prélèvements obligatoires s'est faite de telle sorte que nous sommes aujourd'hui le pays qui prélève le plus, nous sommes 27^e sur 27 ! Nous critiquons l'État qui nous ponctionne autant, mais les Français veulent également que l'État soit là dès qu'il y a un effort à faire, dès qu'il y a une sécurité à apporter. C'est ce que l'on disait tout à l'heure, le critère est encore aujourd'hui de faire des prévisions de croissance, qui deviennent de plus en plus compliquées. En effet, pour créer de la croissance, il faut créer de l'argent, et pour créer de l'argent, il faut de l'industrie, ce qui est notre point faible aujourd'hui. Il faut également augmenter les services, et bien d'autres choses. Mais nous avons tellement perdu de compétitivité, dans le prix de la main-d'œuvre, dans l'heure travaillée ! Nous avons encore la chance d'être un peuple intelligent, qui fonctionne bien, qui travaille bien, mais jusqu'où ? Notre dernier déterminant pour l'équilibre était celui de la dette. Tant que vous aviez des taux d'intérêt négatifs, vous contractiez de l'argent supplémentaire, qui était remboursable par nos enfants. On a



**Nous critiquons
l'État qui nous
ponctionne autant,
mais les Français
veulent également
que l'État soit là dès
qu'il y a un effort
à faire**



Quand il y a un taux d'abstention de 60 %, cela questionne évidemment la vraie représentativité de l'élu

laissé émettre l'idée que l'on ne rembourserait jamais cette dette, parce qu'il y a le numéraire qui vient se greffer, la création de billets, ce qui est à l'origine de l'inflation et c'est l'équilibre du système financier. On a fait appel à cette dette, mais le problème est l'inflation que nous aurons demain : 1% de taux d'intérêt va nous créer 30 milliards supplémentaires de dépenses sur la durée du prêt, ce que l'on disait tout à l'heure. 17 milliards l'année prochaine et plus l'année suivante. Mais nous arrivons au bout du bout de la dette !

**François Garçon,
essayiste, membre de l'Assemblée générale
de Contribuables Associés**

Vous croyez ce que vous dites là ? Vous croyez que l'on arrive au bout du bout avec l'Assemblée nationale qui sort des législatives il y a quinze jours ?

**Vincent Segouin,
sénateur de l'Orne**

Absolument, j'en suis intimement convaincu car l'Europe a sifflé la fin de la récréation et donc du recours à la dette. Ce n'est plus possible. J'entends parler, dans la salle, de « défaut de paiement », mais n'oubliez pas qu'avant le défaut de paiement il y a l'épargne des Français... Je ne vous dis pas que c'est mon raisonnement, mais la loi Sapin 2 est passée, et l'on peut bloquer les rachats de l'assurance vie et prélever une partie du capital. Ne perdons pas cela de vue. Seulement, le jour où l'on fera cela, je pense que ce sera la révolution. Vous voyez, nous arrivons au bout du bout et cela passera forcément par moins de dépenses, donc moins d'État chez les Français et il faudra qu'ils l'admettent. Vous parlez de réunion de citoyens ; nous sommes les représentants de nos citoyens. Tous les week-ends, je suis en contact avec mes concitoyens ornaïens qui me parlent de leurs problèmes au quotidien. Ils me disent qu'ils me font confiance pour voter au mieux pour leur avenir, pour défendre au mieux leurs intérêts. On discute car nous n'avons pas forcément toutes les mêmes orientations. Mais je représente la majorité d'entre eux et je ne suis pas sûr qu'une réunion de citoyens puisse changer les choses. Je suis moi-même issu de cette réunion de citoyens. Cela va ajouter une strate supplémentaire de décisions, je ne crois absolument pas à cela.

**François Lainée,
entrepreneur et enseignant**

Je voulais juste ajouter un commentaire sur cette idée de contribution, de démocratie directe et de légitimité. Le mouvement « Nous Citoyens France », dont je suis vice-président, est en train de mettre en ligne un outil que l'on appelle le « légitimètre ». Il va permettre à tout citoyen de s'informer sur les élus locaux, les députés, les maires, les conseillers départementaux pour voir comment ils ont été élus, c'est-à-dire à la fois leur légitimité telle qu'elle est mesurée officiellement – le nombre de voix divisé par les voix valablement exprimées – et puis la « légitimité totale », comme on l'appelle, qui est le nombre de voix divisé par le nombre d'inscrits. Quand il y a un taux d'abstention de 60%, cela questionne évidemment la vraie représentativité de l'élu. Cela ne remet pas en cause sa légitimité, qui est légale et établie, mais remet en perspective la question de savoir qui l'on représente vraiment.

Sur la démocratie participative, il y a l'exemple très frappant de la commune d'Ingersheim, dont le maire, qui a été réélu plusieurs fois, était un fervent défenseur. Il a mis en place des efforts considérables, volontaires, pour inciter les citoyens à venir faire par exemple des propositions dans les budgets. Bilan, au bout de quinze ans d'efforts, 10% de ses administrés avaient participé à l'une

ou l'autre des propositions. Les citoyens, en fait, n'ont pas envie de contribuer de façon massive et indicative, mais peuvent participer pour une petite part, comme moi-même je le fais en allant par exemple à tous les conseils municipaux. Je n'ai aucun poids, mais ma simple présence, je le vois bien, peut avoir de l'influence, notamment par les questions que je peux poser. Les 10% des citoyens qui veulent bien s'impliquer ont un impact et de l'énergie. Il y a là des idées à creuser. De façon plus directe, pour les 90% qui ne participent à rien, je pense que si l'on demandait aux communes de publier dans leurs lettres d'informations leur classement sur des *benchmarks* du type de ce qu'il y a là, cela changerait la dynamique. Ces personnes-là se diraient : « Nous sommes 550^e sur 750, mais comment est-ce possible ? » et les questions se poseraient enfin. Aujourd'hui, sur la question de l'inflation des dépenses, les élus nous répondent que les citoyens veulent toujours plus de services. Bien sûr, si on leur demande s'ils ont envie d'un terrain de football ou d'une piscine et que cela a l'air gratuit, ils répondront oui. Mais si on leur demandait s'ils seraient prêts à payer 10 euros de plus par an d'impôt pour l'obtenir, ils poseraient alors davantage de questions sur le projet. L'information que les élus sont amenés à donner sur la performance de leurs dépenses, et qui est totalement absente aujourd'hui, est de nature à amener une participation, même si elle n'est pas organisée sous la forme d'une contribution officielle aux votes municipaux. Je partage totalement votre avis sur le fait que, dans l'organisation d'une information qui incite à la participation, il y a un levier, au moins sur la dépense locale.

Bartolomé Lenoir,
directeur de Contribuables Associés

François Facchini, voulez-vous réagir à tout ce qui a été dit ?

François Facchini,
professeur agrégé des Universités en Sciences Economiques

J'ai effectivement beaucoup de choses à dire. La première, c'est que je ne crois pas du tout au *benchmark*, un peu pour les raisons que j'ai données tout à l'heure et aussi par expérience. À l'université, on m'a souvent dit qu'il fallait que je relève mes notes en raison d'un critère qui est le succès. Le *benchmark* est donc le succès de nos étudiants et tous les *benchmarks* peuvent se manipuler. Une fois qu'ils sont connus, les gens jouent avec. C'est un peu ce que vous avez dit sur l'évaluation. Le problème, et c'est le débat que les économistes ont, est de savoir si c'est un problème institutionnel. Je crois pour ma part que c'est le cas : la propriété publique, c'est moins incitatif que la propriété privée, les contrats, c'est mieux que la fonction publique à vie, etc. il ne faut plus jouer sur les institutions car le *benchmark*, encore une fois, ça se manipule et l'on pourrait en parler pendant des heures.

Le deuxième point, c'est que M. Lainée n'a peut-être pas démenagé, mais, en moyenne, la concurrence favorise les déplacements et il faut tout de même rappeler que la France, qui n'était pas du tout un pays d'immigration, voit plus de 300 000 jeunes diplômés partir dans des pays plus libéraux que le nôtre. C'est le signe qu'ils trouvent des opportunités qu'il n'y a pas chez nous, en France. Il y a bien là un problème qui doit être traité.

Je vais vous parler également de l'inflation législative. Il se trouve que je pars en Suisse à une conférence pour laquelle j'ai travaillé sur l'origine de l'inflation législative en France. J'ai montré qu'il y a un lien très fort entre la taille des dépenses publiques et l'inflation législative. On commence par les lois et les règlements, et une fois que l'on a constaté leurs défaillances, on passe à la dépense. C'est vrai pour l'inspection du travail, le droit du travail : on suit l'inspection du travail et puis l'on fait des usines à gaz. Ce qui est pris en charge par les gens, qui étaient réglementés, est pris en charge par l'État parce que



**La France voit plus
de 300 000 jeunes
diplômés partir
dans des pays plus
libéraux que le nôtre**

les gens qui étaient réglementés demandent à l'État de payer, par exemple, la mise aux normes. Il y a dans l'agriculture des tas d'exemples sur le droit de l'environnement. Ce que je constate, et c'est un économiste américain qui l'a un peu initié, c'est que la professionnalisation de la politique n'est pas sans effet sur l'inflation législative. Quand vous payez des gens, parfois très cher, il faut bien qu'ils fassent quelque chose et qu'ils nous montrent qu'ils agissent. Indépendamment de la levée des impôts et des dépenses, la première chose facile à faire est d'instaurer des règles. Ils commencent par réglementer, par créer des normes et comme cela ne marche pas, on va lever des dépenses, prélever l'impôt, et comme on en a assez des impôts, on va avoir recours à la dette.

Enfin, ce que l'on observe, et les politiques ont là une vraie responsabilité, c'est que les idées d'assainissement financier ne fonctionnent jamais si elles ne sont pas incarnées par un parti politique, incarnées par des hommes. Vous nous dites qu'il y a une représentation, mais le message selon lequel les familles, les associations, les entreprises font mieux que l'État est-il incarné aujourd'hui dans le débat politique, la réponse est non. Car il y a un verrou, c'est mon diagnostic, qui est l'éducation. Le monopole de la collation des diplômes, à la fin du XIX^e siècle, et tout ce qui a été construit pour le financement de la recherche par l'impôt ont complètement bloqué les esprits. Je pense que la réforme du pays passe par l'éducation, mais pas par un autre système, par la concurrence. Il faut un peu porter ce qu'avait porté l'autonomie des universités, qui avait été un échec car cela avait été dénaturé, mais il faut porter cela, la concurrence. Le monopole de collation des diplômes, par exemple, doit être débloqué, ce que demandent les universités privées, et nous aurons peut-être une chance que les idées de Contribuables Associés et d'autres prennent un peu de place dans le débat public et que quelqu'un les incarne enfin. Dans une démocratie représentative, s'il n'y a personne pour incarner les idées, c'est un problème. Dites-moi qui, aujourd'hui, incarne la baisse des impôts, la réforme de l'État, la privatisation des services ? Je suis d'accord avec monsieur Novelli : le gros dossier est celui des dépenses sociales, de la protection sociale ; c'est le verrou de 1946, ce que l'on appelle un verrou institutionnel. Tant que l'on n'aura pas remis cela et le statut de la fonction publique 1946, les collectivités locales 1983 avec des ministres communistes aussi. C'est tout récent et personne pourtant ne parle de revenir sur le statut de la fonction publique locale, alors que c'est un verrou énorme. J'ai des points de désaccord, mais évidemment aussi beaucoup de points d'accord. Mais sur la stratégie et la transition, voici quelques points de désaccord.

Bartolomé Lenoir,
directeur de Contribuables Associés

Merci beaucoup. Nous allons donc conclure ce Rendez-Vous des Contribuables. Encore merci, monsieur le sénateur, de nous avoir reçus. Je compte sur vous pour incarner les propositions que nous allons faire à la suite de cette réunion car, comme j'ai pu le dire en introduction tout à l'heure, il ne faut pas que ceci ne se solde par rien. Nous avons une obligation de résultat et Contribuables Associés va donc se saisir de cette réunion pour pouvoir faire des propositions que nous vous remettrons dans les semaines à venir. Merci beaucoup.

Les Rendez-Vous Parlementaires du Contribuable

n°69 Juin 2025

Les opérateurs de l'État et les autorités indépendantes

n°68 Juin 2024

Sortir de l'enfer bureaucratique français

n°67 Octobre 2023

Le coût de l'immigration : dépenses, recettes, investissements, rentabilité

n°66 Juin 2023

La simplification administrative : faciliter la vie des Français et réaliser des économies

n°65 Avril 2023

Les agences de l'État, un coffre-fort dont on a jeté la clé

n°64 Novembre 2022

La dette publique de la France est-elle soutenable ?

n°63 Juillet 2022

Le contrôle de la dépense publique (au Sénat)

n°62 Février 2022

Quels contrôles pour la dépense publique ?

n°61 Décembre 2021

Droits de succession : mettre fin à l'impôt sur la mort

n°60 Octobre 2021

Dépenses publiques, la fin de l'argent magique ?

n°59 Juin 2021

Lutte contre la fraude sociale : un enjeu majeur en termes de réduction des dépenses publiques

n°58 Septembre 2020

Politique de la ville : des milliards d'argent public, pour quels résultats ?

n°57 Septembre 2020

Effet de serre et effets pervers pour les contribuables : débat sur la justification de la lutte contre le réchauffement

n°56 Janvier 2020

Chantiers publics : en finir avec les dépassements budgétaires

n°55 Novembre 2019

Eoliennes : un business écologique contestable payé par les contribuables

n°54 Juillet 2019

La lutte contre la fraude sociale

n°53 Mars 2019

Grand Débat : trop de dépenses publiques, c'est trop d'impôts

n°52 Novembre 2018

Réduire les dépenses publiques : un impératif absolu !

n°51 Juin 2018

Le consentement à l'impôt

n°50 Avril 2018

Pour une réforme des droits de succession

n°49 Juin 2016

Avantages et inconvénients du prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source

n°48 Novembre 2017

Budget 2018 : 50 milliards d'économies sur le budget c'est possible !

n°47 Juin 2016

Avantages et inconvénients du prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source

n°46 Avril 2016

Argent public : La transparence pour renouer la confiance avec les citoyens contribuables

n°45 Novembre 2015

Matraquage fiscal : les classes moyennes sacrifiées

n°44 Juin 2015

La défense sacrifiée à l'État-Providence

n°43 Avril 2015

Corruption, fraude : l'exemplarité contre le soupçon

n°42 Novembre 2014

Public/privé : une inégalité inacceptable

n°41 Juin 2014

Pas de réforme de la fonction publique sans suppression de statut

n°40 Avril 2014

L'intercommunalité : moins de dépenses ou plus de fonctionnaires ?

n°39 Décembre 2013

Fiscalité écologique ou fiscalité tout court

n°38 Février 2012

Trouver 70 milliards d'économie en urgence !

n°37 Décembre 2011

Dette de l'État : on peut et on doit s'en sortir !

n°36 Octobre 2011

Les fraudes sociales ne doivent pas être une fatalité

n°35 Juin 2011

Ce que nous coûte l'immigration irrégulière

n°34 Avril 2011

Fiscalité du patrimoine

n°33 Décembre 2010

Parlementaire ou fonctionnaire : il faut choisir !

n°32 Décembre 2010

Baisser la dépense publique par la démocratie directe

n°31 Octobre 2010

Les fonctionnaires sont-ils des privilégiés ?

n°30 Juin 2010

Le coût de la politique migratoire de la France

n°29 Avril 2010

Hôpitaux : la convergence tarifaire public/privé

n°28 Décembre 2009

Y a-t-il une bonne et une mauvaise dette ?

n°27 Octobre 2009

Fiscalité : l'alibi de l'écologie ?

n°26 Juin 2009

Finances publiques et sortie de crise

n°25 Avril 2009

Complexité administrative et instabilité juridique : le coût pour la France

n°24 Janvier 2009

Le train de vie des collectivités locales

n°23 Décembre 2008

Retraite : la capitalisation est, et restera, le bon choix

n°22 Octobre 2008

L'Europe et le contribuable : avantages et inconvénients

n°21 Avril 2008

Croissance : le rapport Attali, et après ?

n°20 Janvier 2008

La moralisation de la vie politique

n°19 Décembre 2007

Les dérives de la dépense locale

n°18 Octobre 2007

Les coûts exorbitants du système de santé français

n°17 Février 2007

Le contrôle parlementaire de la dépense publique

n°16 Décembre 2006

Le retour à l'équilibre budgétaire, une ardente obligation

n°15 Octobre 2006

L'immobilier de l'État : le rapport Tron un an après

n°14 Mai 2006

La compétitivité fiscale de la France

n°13 Mars 2006

Stop à la hausse de la fiscalité locale

n°12 Décembre 2005

Les aides à l'emploi, la mauvaise réponse au chômage ?

n°11 Octobre 2005

Le surcoût de l'intercommunalité

n°10 Juin 2005

Faut-il réformer ou supprimer l'ISF ?

n°9 Avril 2005

La publication du rapport annuel de la Cour des comptes, et après ?

n°8 Décembre 2004

Pour une réforme du statut

de la fonction publique

n°7 Juin 2004

Une loi pour le service garanti

n°6 Mars 2004

Le contrôle de la dépense locale

n°5 Octobre 2003

Les droits de succession : un impôt pour l'éternité ?

n°4 Juillet 2003

Le financement public de l'audiovisuel

n°3 Mai 2003

Grèves dans les services publics et service garanti

n°2 Mars 2003

Le contrôle parlementaire de la dépense publique

n°1 Octobre 2002

Fiscalité et dépense publique

Les Études de

Contribuables Associés

Étude n°48 / Juin 2024 / 10 €

www.touscontribuables.org

Collectivités locales où sont les économies ?

***Inventaire d'une réforme
territoriale coûteuse***

Étude réalisée par **Contribuables Associés**



**Contribuables
Associés**

Trop de dépenses publiques, c'est trop d'impôts!

ABONNEZ-VOUS À TOUS CONTRIBUABLES !

Tous contribuables

Trop de dépenses publiques, c'est trop d'impôts !

AIDES SOCIALES Au pays des Mille et Une Allocations

PROTECTION SOCIALE

Notre sondage exclusif Ifop 8

FRAUDES

Entretien avec Nathalie Goulet 10

**Contribuables
Associés**

3 CONSEIL CONSTITUTIONNEL /// 4 CHRISTELLE MORANÇAIS /// 5 BERCY EN DÉROUTE

11 LES GRANDS RÉFORMATEURS /// 12 LA RETRAITE PAR CAPITALISATION

13 CONTRIBUABLES ASSOCIÉS À LA TÉLÉ /// 14 C'EST VOUS QUI LE DITES ! /// 16 LES GASPILLAGES

Printemps 2025 | n° 34 | 5 €