

Les Rendez-Vous Parlementaires du Contribuable

N° 65

Le 12 avril 2023

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

Sous la présidence de
Nicolas Forissier, député de l'Indre (7^e circonscription)

Avec
François Ecalle, conseiller maître honoraire à la Cour des comptes,
président de l'association Finances publiques et Économie

RÉSUMÉ

Les agences de l'État forment un maquis si touffu que même leur dénombrement et leur coût prêtent à controverse. Le développement des agences s'est effectué sans plan d'ensemble, en fonction de besoins ponctuels, pour renvoyer un ascenseur ou enterrer un problème politique, sans le pilotage et les procédures de contrôle qui auraient permis de vérifier l'efficacité de structures qui, pour la plupart, n'ont pas de contrats d'objectifs. Nicolas Forissier demande que le Parlement puisse conduire un travail massif sur le fonctionnement de l'appareil de l'État et en particulier sur les agences et opérateurs de l'État qu'il faut absolument simplifier, à la fois pour maîtriser notre dépense publique et pour une plus grande efficacité des politiques publiques. François Ecalle dresse un panorama des agences de l'État, ainsi que les avantages et les inconvénients de celles-ci. Il estime qu'il convient de définir une doctrine d'emploi des agences de l'État.

**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.touscontribubles.org



*Les Rendez-Vous
Parlementaires
du Contribuable*

N°65
12 avril 2023

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

Députés présents :

Véronique BESSE
Nicolas FORISSIER
Daniel LABARONNE
Emmanuel MAQUET
Emmanuelle MÉNARD
Éric PAUGET

Députés représentés :

Christophe BARTHÈS
Thibault BAZIN
Christophe BENTZ
Jorys BOVET
Xavier BRETON
Frédéric CABROLIER
Jocelyn DESSIGNY
Fabien DI FILIPPO
Julien DIVE
Thibaut FRANÇOIS
Annie GENEVAR
Florence GOULET
Michel HERBILLON

Patrick HETZEL
Philippe JUVIN
Philippe LOTTIAUX
Kévin MAUVIEUX
Thomas MÉNAGÉ
Robin REDA
Alexandre SABATOU
Nathalie SERRE
Olivier SERVA
Stéphane VIRY

Sommaire

Présentation

*par Benoît Perrin,
directeur général de Contribuables Associés*

page 5

Simplifier l'appareil de l'État

par souci d'efficacité des politiques publiques

*par Nicolas Forissier,
député de l'Indre (7^e circonscription)*

page 7

Avantages et inconvénients des agences de l'État

*par François Ecalle,
conseiller maître honoraire à la Cour des comptes*

page 11

Débat avec les députés

page 17

« 65^e
Rendez-Vous
Parlementaire du
Contribuable »

« Promouvoir
une gestion
économe des
deniers publics »



Présentation
par Benoît Perrin
Directeur général
de Contribuables Associés

Monsieur le député Nicolas Forissier, mesdames et messieurs les députés, mesdames et messieurs les collaborateurs, Contribuables Associés vous remercie chaleureusement de votre présence à ce 65^e Rendez-vous Parlementaire du Contribuable, consacré aujourd'hui aux agences de l'État. Nous organisons depuis 2001 ces réunions de travail à l'Assemblée nationale où nous invitons systématiquement les 577 députés, ainsi que leurs collaborateurs. Indépendante des partis politiques et ne recevant aucune subvention publique, Contribuables Associés a pour objectif de promouvoir une gestion économe des deniers publics. Ce qui nous caractérise par rapport à beaucoup de groupes de pression, c'est que nous ne demandons pas plus d'argent, pas plus de moyens ou de fonctionnaires, mais uniquement une rationalisation de la dépense publique. Notre réunion du jour est présidée par Monsieur le député Nicolas Forissier, que je remercie pour sa détermination à traiter ce sujet qui préoccupe tant les contribuables. Merci également à François Ecalte d'être une nouvelle fois parmi nous. Vous êtes ancien magistrat à la Cour des comptes, président de l'association Finances publiques et économie, Fipeco, et nous pouvons retrouver vos analyses sur le site : fipeco.fr

Ce Rendez-Vous tombe à point nommé car le ministre de l'Économie et des Finances, Monsieur Bruno Le Maire, a annoncé en janvier dernier le lancement d'une revue des dépenses publiques pour recenser les différentes pistes d'économies. Cet audit des dépenses publiques, les membres de Contribuables Associés le demandent depuis plusieurs années et nous avons dans ce but utilisé tous les moyens à notre disposition pour faire entendre la voix des contribuables : travail auprès des parlementaires, publication d'études inédites, campagnes de mobilisation sur les réseaux sociaux ou encore interventions dans les médias.

Notre réunion de ce jour a pour objectif d'évoquer ensemble ce fameux coffre-fort « dont on a perdu la clé », pour reprendre la formule de Monsieur le député Forissier. Ce coffre-fort pèse aujourd'hui plus de 100 milliards d'euros et il porte un nom : les agences de l'État. Nous avons d'ailleurs décidé de mobiliser notre équipe pour rédiger une étude sur ce sujet – étude qui est à votre disposition dans les pochettes que vous avez reçues. Nous y citons notamment l'Inspection générale des finances, qui, dans son rapport de 2012 dédié aux agences de l'État, écrivait : « *Tout laisse à penser que la création de ces multiples entités se soit déroulée sans réflexion d'ensemble, sans pilotage stratégique.* » Ainsi, rares sont ceux qui savent avec précision leur nombre, leur coût exact, mais aussi parfois leurs missions. En effet, depuis ce fameux rapport de l'IGF, les suivis et contrôles des opérateurs d'État et des organismes divers d'administrations centrales semble patiner. Vous-mêmes, élus de la Nation, ne disposez pas d'informations assez précises pour avoir une vision exhaustive de la situation. Aucun jaune budgétaire, par exemple, n'est à votre disposition pour vous permettre d'apprécier l'effort financier qui est fait sur les ODAC (organismes divers d'administration centrale). Certes, une rationalisation entamée en 2008 a permis de faire baisser le nombre des opérateurs, qui passent ainsi de 649 à 438 en 2023. Cette baisse de plus de 30 % ne doit pas masquer le fait que, pour une bonne partie, il s'agit tout simplement d'une sortie de périmètre et non de suppressions.

Mesdames et messieurs, je vous propose donc de percer ou à tout le moins de tenter de percer ensemble le coffre-fort des agences de l'État. Je laisse donc la parole à Monsieur le député après cette brève introduction.

« Vous-mêmes, élus de la Nation, ne disposez pas d'informations assez précises pour avoir une vision exhaustive de la situation »

*« Je considère
que la maîtrise
et la réduction
de la dépense
publique
représentent la
meilleure des
réformes »*



Simplifier l'appareil de l'État par souci d'efficacité des politiques publiques par Nicolas Forissier

Député de l'Indre (7^e circonscription)

Merci beaucoup, monsieur le directeur, de cette introduction. Nous sommes d'abord là pour écouter François Ecalte qui maîtrise parfaitement le sujet et qui est l'un de nos phares dans ce combat de la maîtrise des dépenses publiques que nous sommes un certain nombre à mener. Je voudrais juste revenir brièvement sur trois points.

Je suis très honoré que vous m'ayez demandé de présider cette séance, ce Rendez-Vous du Contribuable. Contribuables Associés est une association que l'on connaît depuis longtemps, car je suis dans cette maison depuis quelques années. Elle a toujours été une vigie, parfois percutante, parfois un peu impétueuse voire impertinente à l'égard de certains parlementaires et du gouvernement. Mais une vigie utile pour garder à l'esprit l'importance de la maîtrise des impôts et donc des dépenses publiques. Ce n'est jamais que l'argent des Français et des Françaises. Je voudrais vraiment saluer votre opiniâtreté, le travail que vous faites, l'indépendance qui est celle de votre association, et vous l'avez par ailleurs rappelé tout à l'heure : aucune subvention publique, mais uniquement les cotisations et les dons de vos membres, très nombreux, plus de 350 000 adhérents je crois. Je pense qu'il est important d'avoir des organismes, des think tanks ou des associations tels que la vôtre qui nous permettent de retrouver une certaine indépendance d'esprit, une certaine liberté de pensée et d'analyse, dont le Parlement, et j'y viendrai, n'est pas toujours pourvu. Cela fait longtemps, et nous sommes un certain nombre de députés à le demander, que nous souhaitons avoir une « agence » indépendante, ou en tout cas un organisme totalement indépendant qui nous permette de ne pas dépendre de Bercy, pour faire court, et d'avoir une analyse du Parlement totalement objective sur la dépense publique, sur les politiques conduites. Et qui nous permette également d'avoir nos propres études d'impact sans dépendre de l'État dont nous sommes censés – puisque c'est l'une des deux missions du parlementaire – contrôler l'action et la dépense.

La deuxième chose que j'aimerais souligner, dans le droit fil de ce qui vient d'être dit, c'est que nous sommes un certain nombre de parlementaires – et nous sommes ouverts à tout le monde – à avoir travaillé ces dernières années et notamment au début du précédent quinquennat sur la question de la dépense publique. Nous avons d'ailleurs reçu François Ecalte. Nous allons recommencer, continuer, je le précise tout de suite. Je considère que la maîtrise et la réduction de la dépense publique représentent la meilleure des réformes. Si l'on n'agit pas dans ce sens, on ne se donnera en aucune

façon les moyens de rendre les politiques de l'État beaucoup plus efficaces. C'est la mère des réformes et je suis extrêmement surpris, d'ailleurs, de constater que ce sujet n'est jamais abordé ! Et en ce qui concerne la réforme des retraites, que l'on peut évoquer, c'était peut-être d'abord et avant tout une question de maîtrise de la dépense publique. Peut-être aurait-on pu le dire beaucoup plus clairement. Les Français et les Françaises, je le pense, l'auraient parfaitement compris. Nous n'allons pas revenir sur ce débat, mais cette question est majeure et l'on n'arrivera à rien si l'on continue à s'étouffer progressivement. Nous savons bien que la France est la championne des dépenses publiques et championne ou vice-championne des prélèvements obligatoires. Cela se traduit dans le porte-monnaie des ménages comme dans la compétitivité des entreprises par un appauvrissement permanent et, je l'ai dit, par un étouffement qu'il faut absolument combattre, c'est là ma conviction. En disant cela, je ne fais le procès de personne, ou alors je le fais à tout le monde, et je nous le fais collectivement, car ce n'est pas le résultat de ces dernières années uniquement. Cela fait vingt-cinq, trente, quarante ans que nous avons pris de mauvaises habitudes. Malgré des sursauts à certaines périodes, des tentatives pour reprendre les choses en main. Cela a été le cas à diverses reprises ces dernières décennies, comme vous l'avez montré dans cette excellente étude, y compris récemment encore par la circulaire d'Édouard Philippe en 2019, si je ne me trompe. Malgré ces sursauts, on a l'impression qu'il y a une mécanique infernale de la dépense publique dans notre pays et je crois qu'il est extrêmement important de réagir car, avec plus de 3 000 milliards de dettes, avec des taux d'intérêt qui augmentent et qui vont rendre les charges de la dette absolument insupportables dans le budget de l'État, nous devons dire les choses clairement, faire prendre conscience à l'opinion que c'est une priorité, que la mère des réformes est bien la maîtrise de la dépense publique.

« On a l'impression qu'il y a une mécanique infernale de la dépense publique dans notre pays »

Je voudrais terminer cette introduction par l'évocation de l'étude qui a été faite sur les agences de l'État, les « opérateurs », comme vous les appelez, parce qu'il y a des statuts juridiques très compliqués, très différents, dont les frontières sont assez floues et qui rendent la lisibilité de cette dépense-là extrêmement complexe. Je voudrais féliciter ceux qui ont réalisé cette étude, très complète, très intéressante, y compris dans sa partie comparaison internationale. J'ouvre d'ailleurs une parenthèse : si l'on veut maîtriser la dépense publique et si l'on veut plus globalement mieux gérer le pays, il va falloir que l'on prenne enfin l'habitude des comparaisons internationales parce que le débat public français est nombriliste, hexagonal, on se regarde en permanence nous-mêmes, mais on refuse toujours d'aller voir ce qui se passe chez nos voisins ou dans le reste du monde, sauf quand cela nous arrange. Je pense que vous serez d'accord, cher François Ecalte, sur cet aparté. C'est en tout cas réalisé dans cette étude et je veux vraiment vous en remercier et vous en féliciter à nouveau. Elle évoque aussi, en appui, une petite étude moins fouillée, plus polémique, plus simpliste, mais qui est très utile, de mon ami Othman Nasrou sur les cent structures à supprimer pour simplifier le millefeuille administratif français. Un certain nombre d'initiatives telles que celle-là sont prises et je trouve que ce Rendez-Vous que vous organisez doit être l'occasion de faire une synthèse, un point. Je conclus, puisque nous sommes dans un Rendez-Vous parlementaire de Contribuables Associés, en soulignant que c'est au fond au Parlement qu'il devrait revenir

« J'appelle à ce que le Parlement puisse conduire un travail massif, rapide, sur le fonctionnement de l'appareil de l'État »

de contrôler ce millefeuille administratif, et notamment l'efficience, la bonne gestion, le respect du périmètre budgétaire de ces multiples opérateurs. Nous avons 438 opérateurs de l'État, 314 commissions diverses et des centaines de structures, aux statuts juridiques divers, qui sont rattachés à l'État, y compris parfois avec deux personnes et zéro réunion par an... Tout cela, mis bout à bout, est extrêmement néfaste pour la lisibilité de l'action publique. C'est également néfaste et improductif en matière de gestion des politiques publiques et engendre évidemment un coût. Quand on additionne la totalité, on peut à raison se poser des questions. Je le dis tout de suite, il peut évidemment y avoir des opérateurs de l'État, efficaces et utiles parce qu'ils ont une capacité opérationnelle que l'administration ou les ministères n'auront pas pour remplir une mission précise qui correspond à une politique publique ayant été choisie. Encore une fois, il ne s'agit pas d'avoir une sorte de commission de la hache, qui taille largement, qui fasse des coupes rases, comme on le dit chez les forestiers. Non, ce n'est pas cela, il s'agit d'avoir une analyse fine. Pour cela, le travail du Parlement est absolument primordial, car nous savons, nous, dans nos différentes commissions, comment fonctionne ce contrôle parlementaire, parce que nous avons l'exigence, et parce que, au fond, ce serait aussi une façon de redonner au Parlement, et notamment à l'Assemblée nationale, tout son rôle dans le bon fonctionnement de notre démocratie.

J'appelle à ce que le Parlement puisse effectivement conduire un travail massif, rapide, sur le fonctionnement de l'appareil de l'État et en particulier sur cette question des agences et opérateurs de l'État qu'il faut absolument simplifier, à la fois pour maîtriser notre dépense publique, donc baisser les prélèvements, mais surtout aussi par souci d'efficacité des politiques publiques. Cela devrait être l'un des axes prioritaires des réformes et des changements de gouvernance des mois et des années à venir. Merci beaucoup, voici donc une introduction générale que va peut-être développer François Ecalle. J'attends beaucoup de son expertise pour nous éclairer sur tous ces sujets, en espérant qu'elle correspondra à ce que nous avons dit l'un et l'autre précédemment.



Avantages et inconvénients des agences de l'État par François Ecalles

Conseiller maître honoraire à la Cour des comptes

Bonjour à tous et merci tout d'abord à Contribuables Associés de m'avoir invité aujourd'hui à vous parler de ces fameuses agences. La mission est de fait difficile car, dans ce document que vous avez – cette étude menée par Contribuables Associés –, on trouve à peu près tout. Elle est déjà très complète et je suis assez largement d'accord avec tout ce qui y est écrit. Je risque donc de répéter ce que vous avez dit. Je vais tout de même me lancer et dresser, dans une première partie, un panorama de ces agences, puis, dans une seconde partie, voir quels sont les avantages et les inconvénients de ce mode de fonctionnement administratif, de manière à en tirer éventuellement des conclusions et des recommandations.

Il n'y a pas, dans les organismes publics, de catégorie particulière qui se dénommerait « Agence ». Il y a des organismes publics dont le mot « agence » fait partie de la dénomination, mais cela ne constitue pas un ensemble homogène, bien défini, avec une liste. Il y a en fait deux ensembles d'organismes publics pour lesquels il existe à la fois une liste précise et une définition à peu près claire de ce que l'on y met. Le premier ensemble est celui de ce que l'on appelle les « opérateurs de l'État ». C'est une notion budgétaire émanant de la LOLF, la loi organique sur les lois de finances de 2001, mais qui n'apparaissait pas dans le texte initial. Dans cette LOLF se trouve une nomenclature des dépenses budgétaires de l'État, où sont distinguées des subventions pour charges de service public. Très vite après 2001, dans les documents budgétaires, on a désigné par « opérateurs de l'État » les bénéficiaires de ces subventions pour charges de service public. Puis c'est devenu une habitude et, à un moment donné, je ne sais si c'est à l'initiative du Parlement, on s'est dit qu'il serait bien d'avoir une information annexée au projet de loi de finances sur ces bénéficiaires, ces opérateurs. C'est pourquoi on a créé, en 2006, le « jaune budgétaire », une annexe au projet de loi de finances qui porte ainsi sur les opérateurs de l'État. On y trouve un certain nombre d'informations, même s'il est toujours possible de penser qu'il devrait y en avoir davantage. Dans ce jaune budgétaire apparaît donc une liste et, en effet, la dernière en date, celle qui est annexée au projet de loi de finances 2023, présente 438 opérateurs. Ce nombre a évolué dans le temps : il était plus important il y a quelques années, il change, diminue ou augmente au fur et à mesure des disparitions, des rentrées, des changements de liste, etc.

De quelle manière peut-on définir ces opérateurs ? À l'origine, dans ce jaune budgétaire, sont listés des organismes bénéficiant donc de subventions pour charges de service public. Ils ont une mission de service public et sont

largement, ou en partie du moins, subventionnés par l'État pour exercer ces missions. Ce sont des organismes contrôlés par l'État : ce dernier a une tutelle sur eux, mais ils sont juridiquement indépendants de l'État, autonomes. Ils reçoivent ce qui était à l'origine des subventions et, de plus en plus maintenant, des taxes affectées. Un financement donc essentiellement par subventions ou taxes affectées. Il s'agit là du premier ensemble dont on parle beaucoup.

Le second ensemble d'agences, pour employer ce terme, se trouve dans la comptabilité nationale. Il y a là un secteur qui est celui des administrations publiques. Comme on le sait bien maintenant, quand on parle de déficit public ou de dette publique, c'est le déficit ou la dette de ces administrations publiques. Parmi celles-ci, on distingue en général au niveau international trois grandes catégories : les administrations publiques centrales, locales et sociales. L'INSEE, à l'intérieur des administrations publiques centrales, distingue d'un côté l'État, au sens strict, et ce qu'elle appelle les « organismes divers d'administration centrale », les ODAC, dont la définition est en fait très proche de celle des opérateurs de l'État. Ce sont des organismes contrôlés par l'État, qui ont une activité essentiellement non marchande, c'est-à-dire en pratique financés soit par des subventions de l'État pour l'essentiel, pour plus de la moitié de leur coût, soit par les impôts affectés, et l'on retrouve ici la même définition que les opérateurs. Ces organismes divers d'administration centrale font l'objet d'une liste exhaustive et sont environ 700. Ce n'est pas exactement la même liste que celle des opérateurs, même si elle est semblable à plus de 80 %. Il y a des différences. Par exemple, dans les administrations publiques centrales, on trouve ces organismes divers d'administration centrale, mais il y a une autre catégorie des administrations publiques, celle des administrations publiques locales dans lesquelles il y a les collectivités locales. Or on trouve aussi, de la même façon, des organismes divers d'administration locale constitués par des organismes contrôlés cette fois-ci par les collectivités locales, ou des organismes contrôlés par l'État, mais qui ont une compétence territoriale. Les Agences de l'eau, par exemple, sont des opérateurs de l'État, dans la comptabilité budgétaire. Mais en comptabilité nationale, ce sont des organismes divers d'administration locale, parce qu'elles ont une compétence territoriale. Et elles ne sont donc pas dans les organismes divers d'administration centrale. Tout ceci pour vous montrer que, pour de multiples raisons de ce genre, et nombreux sont les exemples de ce type, il y a des organismes qui sont dans les opérateurs de l'État, mais pas dans les ODAC, qui sont dans les ODAC, mais pas dans les opérateurs de l'État, ou qui sont dans les opérateurs de l'État, pas dans les ODAC, mais dans les ODAL... C'est un peu compliqué et le fait est que ce n'est pas forcément très lisible. Il y a donc deux listes d'organismes qui dépendent de l'État, si je mets à côté tous les organismes et établissements publics qui dépendent des collectivités locales.

L'avantage de la comptabilité nationale est qu'elle permet de faire des comparaisons internationales. La définition et le périmètre des organismes publics sont harmonisés au niveau international, ce qui permet de comparer les dépenses publiques, les prélèvements obligatoires, le déficit public, etc. dans tous les pays. La distinction à l'intérieur des administrations publiques centrales entre l'État d'un côté et tous ces organismes, ces ODAC, de l'autre, n'est pas faite en pratique par tous les pays. Cela implique qu'on

« Environ 700
organismes
divers
d'administration
centrale »

« En 2021,
les dépenses
totales des
ODAC se
montent à
108 milliards
d'euros »

ne la retrouve pas dans les bases de données d'Eurostat ou de l'OCDE, empêchant *de facto* quelque chose qui serait pourtant très utile, à savoir les comparaisons internationales portant uniquement sur cette catégorie-là. En fait, les comparaisons internationales ne peuvent porter que sur l'ensemble : « État + organismes divers d'administration centrale », c'est-à-dire ces administrations publiques centrales. On ne peut donc faire de comparaison internationale, mais en revanche, on peut les isoler, dans le cas français, et je vais y venir.

Il y a ces deux grandes listes, mais il y en a une troisième parfois assimilée aux agences, qu'on appelle les « autorités administratives indépendantes » ou les « autorités publiques indépendantes ». C'est tout de même un petit peu différent, avec une notion plus juridique. Ce sont deux ensembles beaucoup plus petits, comportant chacun une dizaine d'autorités. La différence entre les autorités administratives et les autorités publiques, c'est que ces dernières ont une personnalité morale, différente de celle de l'État, et l'on y trouve surtout des organismes auxquels l'État donne des pouvoirs réglementaires. Par exemple, la Commission de régulation de l'énergie a du pouvoir en matière d'organisation du marché de l'énergie, ou des commissions de régulation sectorielles de ce type. Leurs enjeux financiers ne sont pas énormes car ces organismes ne fonctionnent qu'avec quelques dizaines de personnes, mais leurs enjeux sont beaucoup plus de nature réglementaire, c'est-à-dire dans leur pouvoir à organiser, par exemple, le marché de l'énergie, le marché des Telecom, le marché des transports, etc. Les enjeux sont donc de nature différente et je les mets de côté. Puis au-delà de tout cela, on en a parlé, il y a toutes les commissions, diverses et variées, mais qui en général n'ont pas de personnalité juridique. Ce sont des émanations de l'État qui, en elles-mêmes, n'ont pas de budgets de fonctionnement très importants, elles font travailler quelques personnes. Si l'on prend par exemple le cas de l'une de ces commissions, le Conseil d'orientation des retraites (COR), dont on parle beaucoup en ce moment, moins de dix personnes y travaillent, mais elles font travailler d'autres administrations. Budgétairement, cela ne représente pas de vrais enjeux, mais les rapports du COR reposent sur des travaux faits par les caisses de sécurité sociale, la direction du Trésor, du Budget, la direction de la sécurité sociale. Ils ont la possibilité de mobiliser beaucoup d'administrations.

Dans l'étude de Contribuables Associés, on parle beaucoup des opérateurs. Pour me différencier un peu, je vais plutôt vous parler et faire un panorama de ces fameux organismes divers d'administration centrale car dans les comptes de l'INSEE, dans la comptabilité nationale, on a leurs dépenses et leurs recettes en France. Il n'est pas possible de les comparer avec d'autres pays, mais nous pouvons en faire un panorama financier. En 2021, les dépenses totales de ces organismes divers d'administration centrale, ces ODAC pour simplifier, se montent à 108 milliards d'euros, un quinzième du total des dépenses publiques qui s'élèvent à 1 500 milliards d'euros, ce qui n'est pas négligeable. Quand on décompose ces 108 milliards d'euros par nature, on voit que les dépenses de fonctionnement sont d'un peu plus de 30 milliards d'euros, dont un peu moins de 20 pour la masse salariale, et un peu plus de 10 pour les achats de biens et services. Un tiers de dépenses de fonctionnement. L'essentiel de leurs dépenses, plus de la moitié, 55 milliards, ce sont des dépenses d'intervention, ce sont des subventions essentiellement. Dans ces organismes-là, il y a de très

gros organismes publics qui accordent beaucoup de subventions. Par exemple, l'Agence de services et de paiement, l'ASP, qui est à la fois un opérateur de l'État et un ODAC. C'est une pompe à milliards d'euros, utilisée par l'État pour distribuer beaucoup d'aides à l'emploi, historiquement à l'agriculture. Et il y en a d'autres comme cela. Ce qui fait que, au total, on a à peu près 55 milliards d'aides et de subventions, on appelle cela les transferts. Et puis il y a une vingtaine de milliards d'investissements. Parmi ces organismes, il y en a un certain nombre qui investissent beaucoup, notamment parce que dans l'investissement, au sens de la comptabilité nationale, on a les dépenses de recherche et de développement. On a aussi, en comptabilité nationale, une nomenclature des dépenses publiques par fonction, par grande politique publique, et quand on regarde cette décomposition par fonction, on voit justement que la principale politique publique exercée par ces ODAC, c'est la recherche : 30 milliards d'euros. Pourquoi ? Dans ces ODAC se trouvent le CNRS, le CEA, les universités et je dirais tous les centres de recherche sectoriels comme l'Inra, le CNES, etc. Toute la recherche est finalement déléguée dans ces ODAC ou aussi dans les opérateurs de l'État, on retrouve à peu près les mêmes. Sur ces 100 milliards de dépenses de ces ODAC, un tiers est quasiment associé à la fonction « Recherche » : recherche fondamentale ou recherche appliquée. Une vingtaine de milliards concernent l'enseignement, à la fois l'université et les grandes écoles et tous les établissements publics d'enseignement supérieur, tous financés par subventions pour l'essentiel par l'État, ils sont donc tous dans les ODAC et dans les opérateurs de l'État. Il y a aussi une dizaine de milliards pour la fonction « Santé », car il y a dans ces organismes les Agences régionales de santé et des tas d'organismes à qui l'État délègue beaucoup de choses. Voilà pour ce qui concerne les dépenses.

« L'Agence de services et de paiement est une pompe à milliards d'euros »

Du côté des recettes de ces ODAC, il y a essentiellement des subventions de l'État, par définition : 60 milliards, plus de la moitié, sont ces fameuses subventions de l'État pour charges de service public. Une vingtaine de milliards proviennent d'impôts et taxes affectés. Et puis il y a aussi une vingtaine de milliards provenant de la vente de biens et services au compte propre de ces organismes qui vendent, commercent une partie de leur activité ou qui font payer des ménages ou des entreprises pour les services qu'ils rendent. Le tout représente une centaine de milliards, puis dans le financement, il y aussi quelques emprunts. Globalement, en 2021, ces ODAC étaient déficitaires de quelques milliards et devaient se financer par l'emprunt. Tous ne peuvent pas le faire car beaucoup de ces organismes n'ont pas le droit d'emprunter, à la différence de quelques autres, parmi les plus gros. Dans les ODAC, il y a, par exemple, un organisme qui s'endette beaucoup, ce n'est pas un opérateur de l'État, mais c'est un ODAC, SNCF Réseau...

Voilà pour le panorama. Venons-en aux avantages et aux inconvénients de ces agences. Si l'on parle d'« agence », c'est en se référant à un modèle de gestion publique très utilisé dans d'autres pays et depuis très longtemps. Un tel modèle de fonctionnement est très ancien dans des pays comme la Suède, dans les pays scandinaves, de manière plus générale, ou dans les pays anglo-saxons. L'idée qui régit ce modèle était très à la mode dans les années 1990, dans le cadre de ce que l'on appelait à l'époque, et de que l'on appelle toujours la « nouvelle gestion publique », le *New Public Management*. L'idée était celle qu'un bon fonctionnement administratif est celui dans lequel il y a un ministre et une

« On a créé et supprimé des agences sans savoir très bien pour quelles raisons »

administration centrale réduite qui définit et décide les politiques publiques et qui, ensuite, délègue leur mise en œuvre à des agences, à des organismes autonomes à qui on fixe des objectifs, à qui on donne des moyens et que l'on juge sur les résultats obtenus en fonction de ces objectifs et de ces moyens. Ce mode de fonctionnement a fortement inspiré en France la LOLF de 2001. L'idée de la LOLF est bien celle-là. À travers la globalisation des budgets par programme et la mise en place d'un dispositif de performance avec des projets et des rapports annuels de performance. Les ministres décident des politiques puis on donne ensuite au gestionnaire du programme budgétaire des objectifs, des moyens financiers et l'on est supposé le rendre responsable de la réalisation de ces objectifs à travers toutes sortes d'indicateurs. Dans le cas de la LOLF, nous ne sommes pas forcément allés aussi loin que d'autres pays comme la Suède qui fonctionne uniquement par agences. On a parfois créé des opérateurs et parfois laissé la mise en œuvre de ces politiques à l'administration centrale ou aux administrations déconcentrées, en tout cas à l'État lui-même. Il y a toujours eu une certaine hésitation et c'est là, en effet, que l'on ne sait pas très bien pourquoi l'on crée des agences ou pas. Au fil du temps, on a créé des agences, allant plus loin vers le modèle suédois, ou au contraire on en a supprimé et laissé l'État agir lui-même. Sans savoir très bien pour quelles raisons.

Pourquoi faudrait-il aller jusqu'au bout et rendre autonomes ces opérateurs et la délégation de la gestion publique ? Les arguments avancés sont que si ces opérateurs sont autonomes, cela va permettre d'avoir une gouvernance spécifique : auquel cas, si c'est une agence, un opérateur, il y a une autonomie juridique, un conseil d'administration dans lequel vous pouvez mettre des parties prenantes, des représentants, des salariés... Il y a une gouvernance peut-être plus appropriée. Si c'est un organisme autonome, il y a une comptabilité autonome, ce qui permet d'avoir plus de lisibilité sur les coûts et les ressources liés à cette politique. Si c'est autonome et financé par des taxes affectées, cela permet souvent de rendre ces taxes plus acceptables car les gens aiment bien savoir où vont leurs impôts. Et l'idée que ces impôts n'aillent pas dans la grande caisse commune de l'État, mais dans des organismes spécifiques avec une gouvernance spécifique où l'on est sûr qu'ils seront affectés à des dépenses particulières, voici qui rend souvent l'impôt plus facilement acceptable. Émerge aussi l'idée que quand il s'agit de politique publique qui doit être mise en œuvre sur tout le territoire, il peut être utile d'avoir des organismes autonomes ou territorialisés, avec une certaine autonomie, flexibilité, et qui puissent éventuellement se faire une certaine forme de concurrence entre eux. C'est bien pour cela que, à un certain moment, on a donné leur autonomie aux universités, comme on l'a fait avec les opérateurs de l'État, raison pour laquelle la liste des opérateurs a augmenté, à un moment donné car l'on y a trouvé toutes les universités que l'on y avait mises.

Il y a des tas d'avantages de ce genre, mais également des inconvénients. Si vous créez de multiples budgets autonomes, vous perdez en lisibilité et le budget de l'État finit par ne plus signifier grand-chose puisque tout se passe en dehors de ce budget, dans une myriade d'organismes, avec des listes concurrentes. On y perd de la lisibilité, le Parlement y perd une partie du pouvoir dont il dispose d'allouer des crédits. Certains organismes bénéficient de taxes affectées or les gestionnaires publics n'aiment pas les taxes affectées,

car, certes, cela peut permettre de rendre l'impôt plus acceptable, mais les économistes et les gestionnaires nous disent que si l'on affecte des taxes à un organisme, automatiquement, cet organisme va dépenser pour le montant de cette taxe et vous ne remettrez jamais en cause ces taxes car c'est beaucoup plus difficile. Le Parlement s'y penche moins souvent que quand il s'agit de voter des crédits annuels. On laisse donc ces taxes, le produit augmente automatiquement, les dépenses augmentent automatiquement, qu'elles soient justifiées ou non. Voilà pourquoi ils n'aiment pas les taxes affectées et c'est effectivement un inconvénient. Dans tous ces organismes, il y a des coûts fixes, la comptabilité, etc. S'il y a trois ou quatre personnes qui dépensent 50 000 euros, c'est sûr que créer un organisme avec une comptabilité spécifique pour cela ne représente aucun intérêt, en raison de ces fameux coûts fixes. Multiplier ainsi les organismes dans tous les sens pose un problème de coordination, qui existe déjà au sein de l'État lui-même, entre les ministères et même au sein des ministères eux-mêmes. Dans l'étude de Contribuables Associés est cité le cas du problème de la Santé, avec une coordination qui se pose déjà au niveau de l'État entre les différentes directions et services du ministère de la Santé, auxquels on ajoute les agences régionales de santé : on finit donc par avoir des problèmes de coordination. Ce sont là des inconvénients intrinsèques. Et dans le cas de la France, quelque chose n'a pas bien fonctionné : si je reprends l'argument initial en faveur de ce fonctionnement par opérateurs, l'idée de la LOLF, on doit avoir un ministre qui décide, puis on délègue ensuite à des opérateurs à qui on donne objectifs et moyens. En théorie, en France, depuis trente ou quarante ans, cela doit faire l'objet de contrats, pluriannuels, qu'on appelait dans le temps des « contrats d'objectifs et de moyens », les appellations ont changé, mais l'idée reste la même : sur une base pluriannuelle, on signe un contrat avec ces organismes, dans lequel sont listés les objectifs, les moyens et ce sur quoi ils vont être jugés. Mais quand on fait le décompte de ces contrats qui sont en cours, on s'aperçoit qu'il y a à peine un quart de ces opérateurs pour lesquels ce contrat existe. En pratique, cette belle logique ne fonctionne pas. Pourquoi cela ? Bien souvent parce que l'État a trop d'objectifs, il n'arrive pas à les définir, ou ce sont des objectifs contradictoires et qui changent. Parfois, quand il signe un contrat, ce même contrat n'est plus valable le lendemain parce que les objectifs ne sont plus les mêmes. Il y a des tas de raisons qui font que cela fonctionne mal.

Qu'en conclure en définitive ? On ne peut pas être pour ou contre ce fonctionnement en agences, car il y a des arguments pour, de même qu'il y a des inconvénients. Je pense en effet, comme vous l'avez proposé dans l'étude de Contribuables Associés, qu'il faudrait au moins avoir une espèce de doctrine d'emploi, quelques principes généraux sur la base desquels il faudrait, après, faire une analyse au cas par cas. Le problème se pose en effet au cas par cas, agence par agence, opérateur par opérateur, ODAC par ODAC. Les raisons pour lesquelles tel opérateur a été créé existent-elles toujours ? Sont-elles toujours valables ? Le tout en fonction d'une grille de lecture qu'il reste encore à définir. En effet, cette doctrine d'emploi, on ne l'a pas encore. Peut-être serait-ce le rôle du Parlement que de la définir.

*« Le rôle du
Parlement
est de définir
une doctrine
d'emploi »*

Débat avec les députés

« L'Agence
française
des
infrastructures
de transport
ne sert à rien »

Benoît Perrin

Merci beaucoup, monsieur Ecalte. Mesdames et messieurs les élus, avez-vous des questions à poser à notre expert ?



Éric Pauget

Député des Alpes-Maritimes (7^e circonscription)

La question est : que faire devant ce constat quasi accablant ? Comment le Parlement peut-il reprendre la main ? Comment pouvons-nous exercer notre pouvoir de contrôle, d'évaluation et comment être plus efficace ? Je pense que l'efficacité des moyens publics doit être notre fil conducteur. Ce n'est pas un problème de quantité, mais à mon avis un problème d'efficacité. Y a-t-il des préconisations, des orientations vers lesquelles nous devrions aller ?

François Ecalte

Typiquement, pour que ces organismes soient justifiés, je pense qu'il faut un minimum de taille critique. Sinon, je ne vois pas très bien quelle serait la signification d'organiser un opérateur indépendant s'il y a quatre personnes dedans qui versent 50 000 euros. Contribuables Associés a donné quelques exemples de micro-opérateurs, et cela ne sert strictement à rien. Un rapport de la Cour des comptes sur certains de ces opérateurs montre depuis très longtemps que leur utilité est limitée. Je pense, par exemple, à l'Agence française des infrastructures de transport, l'Afit, dont on a parlé récemment. La Cour des comptes a toujours expliqué que cette entité ne servait à rien, que c'est un faux-nez de l'État qui sert pour des raisons budgétaires à faire des opérations affreusement compliquées d'alimentation de fonds de concours de l'État, et là, on finit par ne plus rien y comprendre et c'est un excellent moyen de brouiller les pistes sur le financement des transports. Cette agence fait ce que l'État pourrait très bien faire lui-même. D'ailleurs, il y a très peu de gens à l'Afit : un président et, au-delà, peut-être trois ou quatre personnes, mais qui manient des milliards d'euros. Ce n'est pas la même chose que l'ASP, l'Agence spéciale de paiement, qui manie aussi des milliards d'euros, mais avec beaucoup plus de personnes car elle fait un vrai travail d'attribution de

toutes ces subventions. En ce qui concerne l'Afit, je me suis toujours demandé à quoi elle servait. Il y a des cas comme cela, mais il faudrait se donner une doctrine d'emploi, que pour ma part je n'ai pas. J'ai simplement ce réflexe qui consiste à dire qu'il faudrait un minimum de taille critique.

Nicolas Forissier

Je souscris à ce que vous dites. Je pense, et c'est aussi une question que je vous pose, que cette évolution des opérateurs, des ODAC, donne une parfaite représentation de la dérive démocratique, bureaucratique que notre pays connaît depuis trente ans. Et encore une fois, tout le monde est responsable. Aujourd'hui, le politique n'a plus de pouvoir et je le pense vraiment. Quand vous voyez l'évolution du rôle de l'Assemblée nationale, du Parlement plus globalement depuis trente ans, et notamment ces dix dernières années, on nous a tout supprimé, y compris dans les petits détails matériels de la vie de tous les jours. Nous sommes poursuivis pour un euro. Il y a une espèce de chape de plomb, de difficulté à maîtriser l'agenda, même s'il y a eu quelques réformes qui vont dans le bon sens. Et encore une fois, lors du précédent quinquennat ou sous François Hollande, on nous a supprimé la possibilité, qui faisait pourtant consensus de manière assez large dans les différentes familles politiques, d'avoir une agence indépendante, qui nous permette d'avoir du recul et de ne pas dépendre des données l'État. J'ai été rapporteur spécial du budget du Commerce extérieur ou de l'Agriculture pendant des années à la commission des Finances, et j'ai toujours été fasciné par le fait qu'on nous demandait de rapporter sur le budget de l'État, mais à partir des chiffres et des informations que nous donnaient ceux-là mêmes qui nous avaient fourni le budget. Et nous n'avions aucun moyen à notre disposition. J'avais un administrateur en gros cinq jours par an pour m'aider à travailler. En dehors de nos petites mains et de notre sens de la débrouillardise, on ne nous donnait pas beaucoup de moyens. Il y a quand même un problème de dérive démocratique et les agences sont au fond un élément de plus qui fait échapper le contrôle et la gestion par le peuple, c'est-à-dire par ses représentants, le Parlement, du fonctionnement de l'État et de la dépense publique. Cela va très loin. Il me semble que l'une des réformes majeures, que nous avons évoquée tout à l'heure, devrait être, au contraire, dans le cadre de la réforme de l'État, de rétablir le Parlement dans toute sa mission de contrôle et d'avoir peut-être parallèlement – je crois que c'est une proposition faite par Contribuables Associés – un ministre, un secrétaire d'État ou une instance qui à la fois, sous le contrôle du politique, établit et fait respecter les objectifs, la stratégie et contrôle les COM (contrats d'objectifs et de moyens). Avant, c'étaient les contrats d'objectifs et de performance, et tout cela a changé. Plus personne n'y croit, ce sont des textes qui ne servent à rien. Ne faudrait-il pas taper du poing sur la table ?

« Notre pays connaît une dérive démocratique et bureaucratique depuis trente ans »

François Ecalle

Je crois que la création des agences s'est faite beaucoup au hasard et en réalité sans volonté, sans planification. Il y a eu avec la LOLF, c'est clair, cette

« Il y a une sorte d'inertie des administrations centrales qui fait qu'on ne peut jamais remettre en question ce qui est devenu un fait »

volonté d'adopter un modèle de fonctionnement avec objectif, performance, etc., mais qui n'imposait pas forcément de rendre autonomes les gestionnaires de programme. Cette autonomisation, je le pense, s'est faite de manière totalement aléatoire, au fur et à mesure des décisions des uns et des autres. Malheureusement, d'ailleurs, car il n'y a pas de stratégie, pas de plan, pas de volonté. Je pense que l'autonomisation des universités est une bonne réforme qui renvoie quelque part à ce mode de fonctionnement. C'était parfois justifié, et parfois non, mais il n'y a en effet pas de logique. Ça s'est produit ainsi, à certains moments.

Éric Pauget

Ne seraient-ce pas le contrôle et l'évaluation qui manquent le plus ? La culture du contrôle et celle de l'évaluation. Si un chef d'entreprise – et ceux qui le sont le savent bien – estime qu'une mesure ou décision n'est plus bonne, cela ne lui pose pas de problème de revenir en arrière. Mais le problème de l'inertie de l'État, c'est que remettre en cause quelque chose qui a été décidé par des prédécesseurs, quelles que soient la sensibilité ou la couleur politique, est quelque chose de très compliqué. Il y a une sorte d'inertie des administrations centrales qui fait qu'on ne peut jamais remettre en question ce qui est devenu un fait.



Emmanuelle Ménard

Député de l'Hérault (6^e circonscription)

Je me permets d'intervenir. Une inertie, effectivement, mais aussi une volonté que les parlementaires que nous sommes n'aillent pas mettre leur nez là où cela fait mal. On le voit bien quand on demande à nos concitoyens à quoi sert un député, la première réponse est souvent : « À rien. » D'autres répondent : « À voter des lois. » Mais la mission de contrôle du gouvernement ne vient jamais à l'esprit des gens. Il faut leur expliquer que cela fait partie de nos missions, mais ils n'en voient pas vraiment l'intérêt, peut-être parce que nous ne donnons pas une bonne image nous-mêmes : quand on pose des questions, que ce soient des questions au gouvernement ou les questions écrites, une fois sur deux, soit nous n'avons pas de réponse à notre question, soit ça tombe à côté, soit le gouvernement essaye de noyer le poisson. Et c'est flagrant quand on pose des questions, justement pendant l'examen du projet de loi de finances, ou le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Cette mission de contrôle, peut-être l'abandonnons-nous nous-mêmes petit à petit, à force de ne pas avoir de réponses. Nous la mettons de côté, c'est possible aussi.

François Ecalte

Je crois que vous avez raison. Il y a des effets de cliquet, qui jouent particulièrement souvent lorsqu'il y a des affectations de taxes. C'est pour cela qu'il faut faire très attention car une fois que vous avez affecté une taxe, elle vit sa vie... Il y a aussi un financement de ces opérateurs « crédit budgétaire », car le Parlement vote effectivement chaque année le montant de ces crédits, et vote même d'ailleurs les emplois parce que chaque opérateur fait l'objet d'un plafond d'emplois. Il y a des fuites, car il y a une partie des emplois de ces opérateurs qui ne sont pas sous ces plafonds, étant justement financés par des ressources propres. Le gros risque est là, il est celui de créer des opérateurs qui sont trop autonomes, dans le sens où ils ont des ressources propres, ils ont des taxes affectées et, à ce moment-là, ils vivent leur propre vie et le Parlement n'en entend plus jamais parler. En revanche, pour les autres, vous votez chaque année les subventions pour charges de service public et les plafonds d'emplois.

Emmanuelle Ménard

Prenons l'exemple des aides à la presse C'est très compliqué d'avoir des réponses claires sur les aides à la presse. Pour les aides directes, vous les avez, mais en ce qui concerne toutes les aides indirectes, obtenir des chiffres relève du défi.

Nicolas Forissier

C'est tout à fait exact et nous sommes totalement dépendants de l'administration de l'État elle-même, qui nous fournit les informations et nous fournit aussi les vérifications des informations. Voilà un vrai problème structurel, c'est pourquoi il faut une réappropriation du pouvoir par le politique, par ses représentants, le Parlement. C'est effectivement la mission de contrôle, comme le souligne Emmanuelle Menard, qui est toujours oubliée par nos concitoyens. On ne voit que l'hémicycle, on oublie aussi qu'il y a des salles de commissions, que les rapporteurs spéciaux de la commission des Finances ont des droits de contrôle sur pièces et sur place. Je pense que l'on devrait pouvoir disposer, et ce serait utile pour le fonctionnement de l'État, d'une agence indépendante, notamment sur ces questions d'agences. Le démembrement de l'État serait contrôlé, on pourrait vérifier que la stratégie existe, qu'il y a des efforts de gestion. Je ne suis pas a priori contre les agences, elles peuvent être encore une fois efficaces si elles sont capables de développer de manière opérationnelle les savoir-faire qui ne sont pas forcément du ressort des ministères eux-mêmes. J'aimerais, François Ecalte, que vous me disiez ce que vous pensez des deux questions suivantes : Peut-on mesurer, c'est ce que je disais tout à l'heure et c'est ce que l'on a vu au moment du Covid, l'embolisation, la lenteur, le ralentissement du fonctionnement de l'État, des décisions, de la mise en œuvre, et donc de l'économie au regard de la multiplication des opérateurs, des intermédiaires ? Le fait d'attendre, par exemple, que telle commission se soit prononcée pour avoir le droit d'avancer dans le dossier, cela se mesure-t-il ?

« Nous sommes totalement dépendants de l'administration de l'État elle-même, qui nous fournit les informations et nous fournit aussi les vérifications des informations »

« Une revue
des dépenses
publiques qui
est en cours
au sein
de chaque
ministère »

François Ecalé

En ce qui me concerne, je ne connais pas une telle mesure.

Nicolas Forissier

Et par ailleurs, on entend, et cela revient de manière récurrente, que les agences sont bien pratiques pour recaser un certain nombre de gens... Une étude a été faite sur les dix plus importantes rémunérations au sein de ces organismes. On imagine le montant des salaires d'un certain nombre de gens...

François Ecalé

Dans le jaune budgétaire, cette information sur les salaires est donnée systématiquement. L'une des raisons de la création des agences était justement d'avoir des organismes à la gestion un peu plus souple que celle de l'État, notamment parce qu'ils peuvent employer des salariés de droit privé et ne sont pas tous obligés d'avoir des fonctionnaires. Il y a donc un peu plus de souplesse en matière de rémunération, ce qui peut avoir des avantages parfois et cela peut conduire à ce genre d'effet pervers. Il y a des directions, dans certaines agences, qui sont très bien rémunérées. Cela peut servir, pour certains, de parachutes dorés.

Nicolas Forissier

Et ça échappe encore une fois à la vigilance du Parlement.



Daniel Labaronne

Député de l'Indre-et-Loire (2^e circonscription)

Tout d'abord, merci pour cette initiative, et pour cette présentation toujours de grande qualité. Voici plusieurs observations de ma part. Il a été rappelé que notre dette s'élève à 3 000 milliards d'euros tandis que notre déficit public, quant à lui, tangente les 5 % du PIB. Je crois vraiment qu'il y a au niveau du gouvernement, en tout cas à Bercy et de la part de Bruno Le Maire, la volonté de s'attaquer à ce problème. Plusieurs instruments sont ainsi proposés, notamment une revue des dépenses publiques qui est en cours à l'heure actuelle au sein de chaque ministère, des Assises des finances publiques qui vont avoir lieu en mai. Et également, nous l'avons mis en place sous l'ancienne

mandature, le Printemps de l'évaluation. En tant que députés, il faut que nous nous saisissions de ces propositions-là et notamment des Assises des finances publiques. La question des agences de l'État, des opérateurs, des autorités administratives, c'est une réflexion que j'ai menée, que nous avons menée dans le cadre de ce que l'on appelle une « Task Force » sur les dépenses publiques. Bruno Le Maire m'avait confié cette responsabilité en 2022 et nous avons fait un certain nombre de propositions pour encadrer la dépense publique liée aux agences de l'État. Nous avons eu un succès mitigé dans nos initiatives, mais il nous a été demandé de poursuivre ce travail.

Je ferais bien une proposition qui consisterait à dire à tous ceux qui sont intéressés par le sujet, même la France partisane : allons-y ! Et dans le cadre des Assises des finances publiques, du Printemps de l'évaluation et de la préparation du projet de loi de finances 2024, faisons un certain nombre de propositions. S'agissant du modèle anglo-saxon de la nouvelle gestion publique (NGP), sur le principe, je trouve que la démarche est intéressante : avoir un ministre fort et des agences qui mettent en œuvre les orientations politiques et qui rendent des comptes sur leur efficacité, sur leur performance. Mais le phénomène s'est inversé, c'est-à-dire que nous avons peut-être des ministres, qui ne sont pas toujours forts, mais nous avons des agences qui deviennent toujours plus fortes et qui font de la politique. Nous avons là un véritable souci de la réappropriation du politique sur l'action publique. Car ce ne sont plus les politiques qui font l'action publique, mais les responsables que l'on trouve, soit au sein des cabinets soit au sein de ces agences. Par ailleurs, il y avait une exigence d'un contrôle de l'efficacité de ces agences, mais ce contrôle ne s'exerce pas. Il n'y a pas, véritablement, de contrôle de la performance. En ce qui concerne le jaune budgétaire, même s'il y a des informations, elles restent très faibles dans notre capacité à apprécier si l'agence en question est performante ou pas. Il faut donc effectivement réintroduire du contrôle. La question que l'on a évoquée à plusieurs reprises d'une agence indépendante au service du Parlement, de l'Assemblée nationale, cela existe en Angleterre. Mais j'aurais là une réserve : nous avons la Cour des comptes qui fait un travail très important, qui est tout de même indépendante et aide beaucoup les parlementaires. Si nous nous emparions de toutes les recommandations faites par la Cour des comptes, nous avancerions rapidement.

« Nous avons des agences qui deviennent toujours plus fortes et qui font de la politique »

Éric Pauget

Il faut rendre opposables les conclusions de la Cour des comptes. Ce serait un grand pas en avant.

Nicolas Forissier

En fait, il faut les séparer un peu plus de l'État et les rapprocher encore plus du Parlement, je suis d'accord avec vous.

« Ce qui manque, c'est la volonté politique d'avancer de la part du gouvernement »

Daniel Labaronne

Pour cette mission que m'avait confiée Bruno Le Maire, je n'avais pas rédigé un énième rapport afin de dire ce qu'il fallait faire, car j'avais constaté que nous avions déjà tout un tas d'études d'experts, extrêmement compétents, qui avaient émis des recommandations. Il suffit de piocher dans ce vivier et de poser la question suivante : « Pourquoi n'applique-t-on pas ce que dit la Cour des comptes, ce que dit le Conseil des prélèvements obligatoires, ce que dit le Cercle d'analyse des économistes ? » De plus, ces recommandations se répètent. En fait, il n'y a pas un très gros travail à faire. Peut-être pourrait-on ajouter qu'il y a un phénomène de redondance, de recoupements. Vous avez des agences qui font la même chose. Il y a un travail de rationalisation dans lequel nous devons nous engager. Prenons un exemple : pourquoi l'Agence de services et de paiement (ASP) ne fait-elle pas le travail d'AgriMer, qui est chargé des paiements dans le secteur agricole et qui, *a priori*, fait mal son travail. Nous avons en effet des remontées, dans nos territoires ruraux, d'agriculteurs de viticulteurs qui ont participé à des expositions internationales pour lesquelles AgriMer devait les aider sur la base d'un engagement ferme et résolu. Mais l'argent n'est pas arrivé, parce que cette agence ne fonctionne pas formidablement bien.

Pour achever mon propos, si les uns ou les autres sont intéressés par le sujet, je renouvelle ma proposition de travailler ensemble, que ce soit dans le cadre d'une mission formelle ou de manière informelle, si l'on peut s'emparer de tels sujets sans cadre très formel. D'autant, je le répète, que nous avons déjà sur l'étagère tout ce qu'il faut. Ce qui manque, c'est la volonté politique d'avancer sur ce terrain-là de la part du gouvernement, et je suis très à l'aise sur cette question-là. Il faut que les députés s'emparent avec ténacité, pugnacité, et même de manière un peu teigneuse, du sujet. Il y a une fenêtre d'opportunité avec la volonté politique, en tout cas celle de Bruno Le Maire, d'avancer sur cette question-là. Je le dis aussi librement que je peux aussi, par ailleurs, regretter jusqu'à présent un manque de volonté politique de s'emparer du sujet de la dette et du déficit publics qui plombent les préventes de nos entreprises ainsi que le pouvoir d'achat des ménages. En ce qui concerne les taxes affectées, je n'y suis pas du tout favorable. Je suis pour l'universalisme de l'impôt et pour le contrôle par le Parlement des engagements, des crédits de paiement afin que ce soit l'État qui, en définitive, rebudgétise ces taxes. Il y en a beaucoup qui peuvent paraître justifiées, mais un grand nombre ne le sont pas du tout. On devrait rebudgétiser pour réintroduire du contrôle parlementaire sur les subventions qui sont attribuées à ces organismes. Je suis disponible pour travailler avec qui le désire sur ce sujet-là.

Nicolas Forissier

Je suis sensible à ce qui vient d'être dit et totalement d'accord sur le fait d'avoir un petit groupe de travail, informel, car cela ne fera pas jaser bêtement. Ce qui m'intéresse, c'est d'être utile au pays. Coordonnons-nous avec tous ceux qui seraient d'accord. Nous avons fait ce travail qui consistait à auditionner, à regarder ce qui existe sur les étagères, à la fois les think tanks, la Cour des comptes, pour faire des propositions très concrètes.

Benoît Perrin

Je vous propose de conclure ce rendez-vous parlementaire. Le déficit de la France avoisine effectivement les 150 milliards annuels, la dette va bientôt franchir la barre fatidique des 3 000 milliards d'euros. Il est donc grand temps d'examiner les économies qui doivent être faites et l'une des conclusions que nous pouvons tirer de ce Rendez-Vous Parlementaire, c'est que les pouvoirs publics doivent aussi se tourner vers les Agences pour y trouver des sources d'économie certaines.

Il faut trouver des sources d'économies certaines et, dans ce cadre-là, il est clair que les députés jouent un rôle fondamental en la matière. C'est la raison pour laquelle Contribuables Associés demande la création d'une commission d'enquête parlementaire sur les agences de l'État, pour vous permettre d'y voir plus clair pour que des décisions en faveur de l'intérêt des contribuables soient prises au plus vite. C'est l'une des pistes d'économies certaines, mais il y en a d'autres. Les Français sont frappés par une fiscalité toujours plus lourde sans avoir en contrepartie des services publics efficaces. Sur ce thème comme sur d'autres, nous sommes prêts à travailler avec tous les députés qui souhaitent faire avancer la cause des contribuables. Comme vous le savez, la quasi-totalité des Français sont des contribuables car nous sommes tous éligibles à des impôts ou des taxes. Il suffit d'aller acheter du pain pour payer une taxe, en l'occurrence la TVA. Encore faut-il rappeler aux Français qu'ils sont tous contribuables.

N'hésitez pas à nous solliciter. Vous avez nos coordonnées dans les pochettes qui vous ont été remises. Merci encore, monsieur le député, de nous avoir permis d'organiser cette réunion, merci également à votre équipe d'y avoir participé activement. Et merci à vous, François Ecalle, d'avoir une fois encore consacré une partie de votre temps que l'on sait précieux à la cause des contribuables. Merci à toutes et à tous et à très bientôt.

*« Contribuables
Associés
demande la
création d'une
commission
d'enquête
parlementaire
sur les agences
de l'État »*

Les Rendez-Vous Parlementaires du Contribuable

- N°1 : Fiscalité et dépense publique (octobre 2002)
- N°2 : Le contrôle parlementaire de la dépense publique (mars 2003)
- N°3 : Grèves dans les services publics et service garanti (mai 2003)
- N°4 : Le financement public de l'audiovisuel (juillet 2003)
- N°5 : Les droits de succession : un impôt pour l'éternité ? (octobre 2003)
- N°6 : Le contrôle de la dépense locale (mars 2004)
- N°7 : Une loi pour le service garanti (juin 2004)
- N°8 : Pour une réforme du statut de la fonction publique (décembre 2004)
- N°9 : La publication du rapport annuel de la Cour des comptes, et après ? (avril 2005)
- N°10 : Faut-il réformer ou supprimer l'ISF ? (juin 2005)
- N°11 : Le surcoût de l'intercommunalité (octobre 2005)
- N°12 : Les aides à l'emploi, la mauvaise réponse au chômage ? (décembre 2005)
- N°13 : Stop à la hausse de la fiscalité locale (mars 2006)
- N°14 : La compétitivité fiscale de la France (mai 2006)
- N°15 : L'immobilier de l'Etat : le rapport Tron un an après (octobre 2006)
- N°16 : Le retour à l'équilibre budgétaire, une ardente obligation (décembre 2006)
- N°17 : Le contrôle parlementaire de la dépense publique (février 2007)
- N°18 : Les coûts exorbitants du système de santé français (octobre 2007)
- N°19 : Les dérives de la dépense locale (décembre 2007)
- N°20 : La moralisation de la vie politique (janvier 2008)
- N°21 : Croissance : le rapport Attali, et après ? (avril 2008)
- N°22 : L'Europe et le contribuable : avantages et inconvénients (octobre 2008)
- N°23 : Retraite : la capitalisation est, et restera, le bon choix (décembre 2008)
- N°24 : Le train de vie des collectivités locales (janvier 2009)
- N°25 : Complexité administrative et instabilité juridique : le coût pour la France (avril 2009)
- N°26 : Finances publiques et sortie de crise (juin 2009)
- N°27 : Fiscalité : l'alibi de l'écologie ? (octobre 2009)
- N°28 : Y a-t-il une bonne et une mauvaise dette ? (décembre 2009)
- N°29 : Hôpitaux : la convergence tarifaire public / privé (avril 2010)
- N°30 : Le coût de la politique migratoire de la France (juin 2010)
- N°31 : Les fonctionnaires sont-ils des privilégiés ? (octobre 2010)
- N°32 : Baisser la dépense publique par la démocratie directe (décembre 2010)
- N°33 : Parlementaire ou fonctionnaire : il faut choisir ! (février 2011)
- N°34 : Fiscalité du Patrimoine (avril 2011)
- N°35 : Ce que nous coûte l'immigration irrégulière (juin 2011)
- N°36 : Les fraudes sociales ne doivent pas être une fatalité (octobre 2011)
- N°37 : Dette de l'Etat : on peut et on doit s'en sortir ! (décembre 2011)
- N°38 : Trouver 70 milliards d'économie en urgence ! (février 2012)
- N°39 : Fiscalité écologique ou fiscalité tout court (décembre 2013)
- N°40 : L'intercommunalité : moins de dépenses ou plus de fonctionnaires ? (avril 2014)
- N°41 : Pas de réforme de la fonction publique sans suppression de statut (juin 2014)

-
- N°42 : Public / privé : une inégalité inacceptable (novembre 2014)
- N°43 : Corruption, fraude : l'exemplarité contre le soupçon (avril 2015)
- N°44 : La défense sacrifiée à l'État-Providence (juin 2015)
- N°45 : Matraquage fiscal : les classes moyennes sacrifiées (décembre 2015)
- N°46 : Argent public : La transparence pour renouer la confiance avec les citoyens contribuables (avril 2016)
- N°47 : Avantages et inconvénients du prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source (juin 2016)
- N°48 : Politique de la Ville : toujours plus d'argent pour moins de résultats (décembre 2016)
- N°49 : Réduire les dépenses de l'État de 50 milliards d'euros dès maintenant, c'est possible (novembre 2017)
- N°50 : Pour une réforme des droits de succession (avril 2018)
- N°51 : Le consentement à l'impôt (juin 2018)
- N°52 : Réduire les dépenses publiques : un impératif absolu ! (novembre 2018)
- N°53 : Grand Débat : trop de dépenses publiques, c'est trop d'impôts (mars 2019)
- N°54 : La lutte contre la fraude sociale (juillet 2019)
- N°55 : Éoliennes : un business écologique contestable payé par les contribuables (novembre 2019)
- N°56 : Chantiers publics : en finir avec les dépassements budgétaires (janvier 2020)
- N°57 : Effet de serre et effets pervers pour les contribuables : débat sur la justification de la lutte contre le réchauffement (septembre 2020)
- N°58 : Politique de la ville : des milliards d'argent public, pour quels résultats ? (mai 2021)
- N°59 : Lutte contre la fraude sociale : un enjeu majeur en termes de réduction des dépenses publiques (juin 2021)
- N°60 : Dépenses publiques, la fin de l'argent magique ? (octobre 2021)
- N°61 : Droits de succession : mettre fin à l'impôt sur la mort (décembre 2021)
- N°62 : Quels contrôles pour la dépense publique ? (février 2022)
- N°63 : Le contrôle de la dépense publique (Sénat, juillet 2022)
- N°64 : La dette publique de la France est-elle soutenable ? (novembre 2022)

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

Le journal de
Contribuables Associés

Tous contribuables



ARGUS DES COMMUNES

*Votre ville est-elle bien gérée ?
Notre palmarès*

3 RETRAITES //// 4 FINANCES PUBLIQUES //// 6 LE ZOOM
10 IMPÔTS ET RÉFORMES //// 12 CONTRIBUABLES ASSOCIÉS À LA TÉLÉ
14 C'EST VOUS QUI LE DITES ! //// 16 LES GASPILLAGES

n°26

Mars - Mai 2023 //// 5 €

**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

