21/10/2026

FO FINANCES

ARTICLE DU JOUR

Fédération des Finances FORCE OUVRIERE - 46, rue des petites écuries - 75010 Paris • www.financesfo.fr

acteurspublics

Le Rassemblement national planche sur la fusion de la DGFiP et de l'Urssaf, un projet “XXL” de réforme de l'État

S'il venait à accéder au pouvoir en 2027, le RN entend fusionner la direction générale des finances publiques et l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf). Le projet, encore flou, reprend une piste étudiée et écartée à deux reprises par la “Macronie”. Statuts des agents, systèmes d'information, cultures administratives : cette potentielle fusion soulève de nombreux enjeux, pour un gain qui reste à prouver. Enquête sur un projet pharaonique de réforme de l'État.

“Fusion DGFiP Urssaf, mutualiser les achats de la CNSA et autres mesures de modernisation dont IA”. Il s’agit d’une petite ligne d’un tableau transmis à la presse par le Rassemblement national, à l’occasion de la présentation de la trajectoire financière prévue par la candidate à la présidentielle Marine Le Pen si elle venait à accéder au pouvoir, le 6 octobre dernier. Cette mesure, selon les calculs du parti d’extrême droite, devrait permettre d’économiser 1,72 milliard d’euros dès 2030 du côté des dépenses de la Sécurité sociale.

Noyée parmi la multitude des autres propositions censées “réparer les finances publiques”, cette petite ligne revêt pourtant des enjeux plus que déterminants pour l’organisation de l’État. Car si les 95 000 agents de la direction générale des finances publiques (DGFiP) sont pour la plupart des fonctionnaires de l’État titulaires, le réseau de l’Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d’allocations familiales (Urssaf) repose sur des organismes de droit privé, et emploie donc 16 000 salariés chargés d’une mission de service public. Sans parler des défis financiers, informatiques, organisationnels et humains qu’impliquerait un tel rapprochement.

Le terme de “fusion” mentionné dans le projet du parti d’extrême droite interroge et peut recouvrir plusieurs réalités. Sollicité par *Acteurs publics*, le “Monsieur Finances” du RN, Jean-Philippe Tanguy, n’a pas souhaité détailler davantage à ce stade les contours de ce projet. Il s’agirait d’une annonce importante, dont la primeur sera réservée à la candidate Marine Le Pen, qui la dévoilera en temps voulu. *“Nous avons seulement présenté une trajectoire financière, et la campagne est loin d’être terminée”*, glisse le député de la 4e circonscription de la Somme, laissant entendre que la réforme envisagée serait ambitieuse.

Le “rapport Gardette” ressuscité ?

Ce n’est pas la première fois qu’émerge l’idée de rapprocher ces deux administrations chargées d’une part de la déclaration et de la collecte des cotisations sociales (Urssaf), et de l’autre des impôts pour le compte de l’État (DGFiP). À la fin de l’année 2018, le gouvernement d’Édouard Philippe avait chargé le haut fonctionnaire Alexandre Gardette d’une mission concernant une potentielle réforme du système fiscal et social. L’objectif fixé à l’époque apparaissait dénué d’ambiguïté : proposer une feuille de route stratégique *“en vue de l’unification des réseaux de recouvrement des prélèvements obligatoires à terme*”, et *“coordonner les directions et opérateurs concernés dans la rationalisation des deux sphères (fiscale et sociale) et leur rapprochement fonctionnel”*.

Mais au terme de l’analyse, le rapport avait conclu que les différents scénarios de “fusion” initialement envisagés, qu’il s’agisse de la création d’une agence unique, de la reprise du recouvrement des principaux impôts des entreprises par les Urssaf ou du transfert du recouvrement des prélèvements sociaux à la DGFiP, comportaient tous plus d’inconvénients que d’avantages. *“Les risques sont élevés et le retour sur investissement non démontré, sans même parler des risques sociaux”*, pouvait-on lire dans ce rapport qui n’a jamais été rendu public et qu’*Acteurs publics* s’est procuré.

Le haut fonctionnaire avait toutefois identifié une opportunité : celle de créer un service commun aux réseaux, dédié au seul recouvrement forcé des créances sociales et fiscales. Autrement dit, les services chargés d’aller chercher les cotisations et prélèvements obligatoires dont ne s’acquittent pas spontanément les contribuables. Mais même réduite à ce seul champ, cette proposition avait été mal reçue par la sphère sociale et les organisations syndicales…

L’intérêt d’une véritable fusion remis en question

Le projet du Rassemblement national mise lui bien sur une *“fusion”.* Or, si le rapport Gardette avait préconisé de se concentrer uniquement sur le recouvrement forcé, c’est bien car l’intérêt d’une telle réforme n’apparaissait pas au terme des auditions et travaux d’analyse réalisés. La raison est simple : le taux de recouvrement amiable de ces administrations avoisine les 98 %, voire 99 %. Dès lors, les efforts aussi bien financiers qu’humains à mobiliser pour les fusionner sont apparus disproportionnés aux macronistes au regard des gains d’efficience à aller chercher.

D’autant que la DGFiP n’est pas uniquement chargée du recouvrement. Loin de là. La comptabilité de l’État, le conseil financier aux élus locaux, la gestion du cadastre et du foncier… Les missions de la plus grande administration de Bercy (elle-même issue d’une très importante fusion en 2008 entre la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique lors de la Révision générale des politiques publiques) sont aussi variées que sensibles. *“Si la proposition consiste à fusionner l’ensemble des missions, ce serait quasiment le projet de la décennie du point de vue de la réforme de l’État”*, soulève un observateur. Autrement dit : un projet qu’il serait difficile à faire atterrir en un seul quinquennat.

La proposition du rapport Gardette avait d’ailleurs été réexaminée par l’administration dans le cadre de travaux internes de simplification, pour rapprocher les deux réseaux en 2024. Mais elle avait été à nouveau écartée, au profit de travaux d’approfondissement de la collaboration entre l’Urssaf et la DGFiP. Leurs directions générales et leurs services travaillent donc d’ores et déjà de concert sur de nombreux sujets. Des synergies et échanges d’informations et de données ont été mis en

œuvre sur les champs présentant un intérêt, à savoir principalement le contrôle et la lutte contre la fraude. Un expert du dossier suggère de concentrer les efforts sur les potentiels de conventions de coopération entre les services décentralisés des deux instances, plutôt que d'envisager une fusion.

Deux cultures administratives à accorder

Car elle signerait le début d'un chantier jonché d'obstacles. *"Nous avons encore des traces aujourd'hui de la fusion des impôts et du Trésor public de 2008, qui avait été très compliquée à mettre en œuvre"*, illustre un baron de la direction générale des finances publiques. Or, il s'agissait de deux administrations relevant du même ministère, et ayant le même statut. Deux caractéristiques qui ne s'appliquent pas à l'Urssaf et la DGFiP.

Une fusion ne serait théoriquement pas impossible, mais créerait un *"véritable monstre"*, selon les termes d'un fin connaisseur du sujet. La sphère sociale et l'administration de l'État se distinguant sur de nombreux points, une fusion induirait inexorablement des enjeux de conduite du changement *"exponentiels"*. Il faudrait parvenir à harmoniser des gestions, contrôles et méthodes de recouvrement obéissant à des logiques différentes, ce qui pose la question de leur faisabilité.

"Je pense que la fusion est une très mauvaise idée, car les missions, comme les métiers, sont fondamentalement différents", considère un hiérarque de l'Urssaf. À titre d'exemple, l'Urssaf reverse directement aux caisses prestataires (assurance maladie, retraites, CAF…) les cotisations sociales, qui ouvrent des droits individuels aux travailleurs, tandis que le lien entre cotisation et droit n'existe pas du côté des impôts de l'État. Par ailleurs, le maillage territorial des deux administrations reste différent : tandis que l'Urssaf se compose seulement d'une caisse nationale et de directions régionales, la DGFiP est présente sur le territoire en tant que directions départementales des finances publiques (DDFiP), directions régionales, et directions spécialisées de contrôle fiscal (DirCoFi).

Autre enjeu non négligeable : les personnels de l'Urssaf et de la DGFiP n'ont pas les mêmes statuts. Fusionner les deux instances *"soulève des questions de transformation RH extrêmement importantes et complexes à traiter"*, pointe une haute fonctionnaire.

Option du seul recouvrement

Reste une possibilité : que le Rassemblement national aille dans le sens du rapport Gardette, et envisage une fusion du seul recouvrement forcé. Les avantages mis en avant par le passé concernent une potentielle augmentation des recettes rentrant dans les caisses, dans la mesure où la DGFiP dispose d'outils juridiquement plus contraignants que l'Urssaf, que les deux instances peuvent avoir des débiteurs communs et qu'un rapprochement offrirait une approche unifiée du dossier.

Par ailleurs, des marges de manœuvre existent chez les deux institutions pour augmenter les gains issus du recouvrement forcé. À titre d'exemple, un rapport de la Cour des comptes consacré à la lutte contre la fraude fiscale à la DGFiP, publié en décembre 2025, regrettait qu'*"en dépit de la puissance des outils déployés depuis dix ans, le produit global du contrôle fiscal n'a guère progressé par rapport au début des années 2010".*

Mais cette option non plus ne fait pas l'unanimité, car elle pose des questions de nature technique. *"Les deux réseaux traitent des créances de nature différente, qui appellent donc des traitements différents*, relève une source. *Du point de vue de l'usager ou de la performance globale du recouvrement, la plus-value reste peu démontrée"*. Une gestion commune du recouvrement forcé entraîne également le risque de couper la chaîne du recouvrement, qui comprend plusieurs étapes entre le recouvrement amiable et forcé.

Des économies irréalistes ?

La question reste enfin de savoir si le jeu en vaudrait la chandelle du point de vue financier. Et si ces 1,72 milliard d'euros d'économies à attendre de la fusion d'ici la fin du quinquennat sont réalistes. Difficile, à ce stade, de déterminer la justesse des estimations, dans la mesure où le Rassemblement national ne

précise pas si les gains financiers résulteraient d'une baisse des dépenses de fonctionnement des deux administrations, d'un montant supérieur des recettes que permettrait une mutualisation des services, ou des deux. Le chiffrage reste toutefois *"très ambitieux"*, selon un fin connaisseur.

"Je ne vois pas ce que cela pourrait réellement générer comme gain en termes d'efficacité de recouvrement, partage un ancien cadre de l'Urssaf. *Ils ressuscitent le rapport Gardette, mais avec un gain espéré qui me semble très lointain"*. Mis en parallèle avec le coût que représente la mise en place d'un système d'information commun, les économies apparaissent en tout cas difficiles à évaluer. De même, une fusion implique le plus souvent une harmonisation des rémunérations par le haut et ici…. assez haut puisque la DGFiP abrite l'un des systèmes salariaux les plus avantageux de la fonction publique.

"En termes de faisabilité, les sujets organisationnels, SI et RH sont extrêmement lourds et risqués, tranche une haute fonctionnaire. *Cela induirait de gros risques de déstabilisation dans les deux réseaux, à un moment où les finances publiques ont besoin d'une collecte stable et performante"*. En définitive, les inconvénients peuvent apparaître bien supérieurs aux potentiels avantages d'une telle fusion. Alors que la dette technique de la DGFiP est déjà importante, assumer les coûts, comme les difficultés, de la création d'un nouveau système d'information unique, reste périlleux.

Par Philippine Ramognino

FO FINANCES
FIERS DE NOS MISSIONS,
EXIGEANTS SUR NOS DROITS !
fo.finances@orange.fr
FINANCESFO.FR

Le Monde

Budget 2027 : avec une copie gouvernementale détricotée par les députés, un projet largement mal engagé

Les discussions à l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2027 ont été suspendues, lundi 19 octobre, à minuit. Elles reprendront le 27 octobre. Les premiers jours d'examen du texte ne laissent entrevoir néanmoins aucune perspective de compromis.

Cédez le passage. Délais constitutionnels obligent, le gouvernement a décidé de suspendre les débats à l'Assemblée nationale sur la première partie du projet de loi de finances pour 2027 pour laisser la place, mardi 20 octobre, à l'examen du projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS). Les discussions sur cette partie « recettes » reprendront le 27 octobre, après le vote sur le PLFSS, et se poursuivront jusqu'au 2 novembre inclus. Initialement prévu mardi, le vote des députés sur ce premier volet du budget de l'Etat est reporté quant à lui au 3 novembre. Viendra ensuite l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances, consacrée aux dépenses.

Ne disposant pas de majorité au Palais-Bourbon, la tâche s'annonce toujours aussi difficile pour l'exécutif. Comme attendu, les premiers jours d'examen du texte n'ont laissé entrevoir aucune perspective de compromis entre les partis. Et la contestation sociale actuelle comme le contexte de l'élection présidentielle de 2027 ne devraient pas apaiser les débats.

Signe de cet enlisement : à l'interruption des travaux, lundi 19 octobre à minuit, plus de 2 000 amendements restaient encore en discussion sur ce volet des « recettes » qui comporte essentiellement des dispositions fiscales. Autant dire que les débats devraient encore durer de longues heures jusqu'au scrutin du 3 novembre, qui se soldera probablement par un rejet de la part des députés.

L'examen du projet de loi de finances en première lecture serait alors interrompu et le texte transmis au Sénat dans son intégralité et dans sa version initiale. Y compris la partie « dépenses », sans examen par les députés, à ce stade de la discussion budgétaire. *« Le principe, c'est que l'on va reprendre les discussions sur les recettes puis examiner les dépenses, mais je pense qu'on aura le même scénario que l'an dernier* [pour l'examen du budget 2026]*, que la première partie sera rejetée et que tout* [la partie "recettes" et la partie "dépenses"] *partira donc au Sénat »*, a confirmé le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Eric Coquerel (La France insoumise, Seine-Saint-Denis), mardi, lors d'une conférence de presse de son groupe.

Revers pour l'exécutif

Malgré les critiques des oppositions qui dénoncent toujours les choix budgétaires du gouvernement, l'exécutif ne dévie pas de sa trajectoire et conserve son objectif, présenté comme *« inchangé »*, de ramener le déficit à 5 % du produit intérieur brut en 2027. Une gageure à ce stade, l'Assemblée nationale ayant déjà largement détricoté la copie gouvernementale et plusieurs de ses propositions d'économies sur les dépenses fiscales.

Les députés ont notamment retoqué un article-clé du projet de loi qui prévoyait d'abaisser de quelque 4 400 à 3 000 euros le plafond de l'abattement fiscal de 10 % appliqué aux pensions de retraite pour le calcul de l'impôt sur le revenu. Ils en ont fait de même sur la fiscalisation d'indemnités journalières versées

aux personnes en affection de longue durée, ainsi que celles liées à un accident du travail ou à une maladie professionnelle. Selon Bercy, chacun de ces deux ensembles de mesures aurait permis aux caisses de l'Etat de récupérer 1,4 milliard d'euros environ de recettes supplémentaires.

Dernier revers en date pour l'exécutif : les députés ont largement sabré, lundi, dans les mesures d'économies que le gouvernement souhaite imposer aux collectivités. Alors que la copie initiale du budget entendait les mettre à contribution à hauteur de 5,5 milliards d'euros d'économies sur le financement des collectivités, les parlementaires ont torpillé la baisse prévue du taux de remboursement de TVA sur certains investissements des élus locaux ainsi que la création d'une nouvelle *« contribution progressive des collectivités »*. Ces ponctions s'élevaient respectivement à 2,1 milliards et 2,5 milliards d'euros.

Par ailleurs, plusieurs avantages fiscaux ont été créés ou élargis au bénéfice notamment des résidents d'Ehpad, des familles monoparentales, des bénévoles associatifs et des personnes effectuant des dons à des organismes associatifs ou à des syndicats. Les députés ont en outre exclu les licenciements « subis » du renforcement prévu de la fiscalisation des indemnités de départ.

« Réveil collectif »

« On ne peut pas avancer comme des somnambules dans ce débat budgétaire », a considéré le ministre de l'action et des comptes publics, David Amiel, avant la suspension des discussions. Selon les estimations de ses services, les premiers votes des députés sur la partie « recettes » du budget *« dégraderaient déjà le déficit de 10 milliards d'euros »*.

« Il faut un réveil collectif », a-t-il alerté en référence à la flambée des taux d'intérêt auxquels la France emprunte actuellement sur les marchés pour financer sa dette. Pas sûr néanmoins que son avertissement soit entendu. Le gouvernement devrait en effet encore essuyer de nouveaux revers lors de l'examen du budget de la Sécurité sociale, puis lors de la reprise de l'examen du budget.

Surtout, la pression pesant sur lui ne devrait pas retomber de sitôt et pourrait même s'accentuer alors que les oppositions réclament chaque jour, plus vertement, des mesures d'urgence pour répondre aux mobilisations sociales. Le gouvernement promet de déposer des amendements au budget pour y apporter des *« réponses »*, tout comme pour garantir des moyens nécessaires à la mise en œuvre de la loi « intégrale » contre les violences sexuelles, adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale, le 13 octobre.

Une stratégie qui vise en creux à mettre la pression sur les députés pour voter in fine le budget ou, du moins, à limiter le risque de censure si le gouvernement venait à dégainer l'article 49.3 de la Constitution pour faire passer le texte sans vote. La marge de manœuvre reste toutefois extrêmement étroite.

Reste enfin la menace des ordonnances, encore brandie récemment par le gouvernement et qui l'exposerait aussi à un risque de censure. A la différence néanmoins d'un texte passant par « 49.3 », ce véhicule législatif ne pourrait pas contenir d'autres mesures que celles présentes dans le budget initial du gouvernement. De quoi compliquer encore un peu plus la donne du gouvernement.

Par Bastien Scordia

FO FINANCES
FIERS DE NOS MISSIONS,
EXIGEANTS SUR NOS DROITS !
fo.finances@orange.fr
FINANCESFO.FR

Les Echos

Après la mobilisation du 17 octobre, les syndicats à Matignon pour tenter d'arracher des mesures sur le pouvoir d'achat

Le Premier ministre reçoit ce mercredi matin à Matignon l'ensemble des leaders syndicaux qui maintiennent leur appel à manifester pour le pouvoir d'achat le 5 novembre.

L'invitation était laconique. Un mail parti du secrétariat particulier de Sébastien Lecornu, lundi en début d'après-midi, qui disait la chose suivante : « Mesdames, Messieurs, le Premier ministre vous convie à une rencontre le mercredi 21 octobre à 10 h 30. » Mais pour parler de quoi ?, se sont demandé tous les leaders syndicaux destinataires.

En ligne de mire de l'exécutif, après le chaos de samedi 17 octobre, il y avait au départ les enjeux de sécurité lors de la mobilisation du 5 novembre pour le pouvoir d'achat, car le message de toutes les organisations de salariés a été ferme : pas question de renoncer à cette journée d'action intersyndicale.

« Le 5 novembre plus que jamais maintenu »

« Le 5 est plus que jamais maintenu et va être très fort pour faire entendre nos revendications », affirmait dès dimanche Sophie Binet, la secrétaire générale de la CGT, seule confédération à avoir appelé à manifester le 17 octobre. Même position pour Frédéric Souillot, le numéro un de FO : « On maintient le 5, il n'y a pas de sujet, il n'est pas question que nous cédions devant les casseurs et les pilleurs. »

Mais les syndicats ont tous dit clairement à l'exécutif qu'il n'était pas question d'un rendez-vous à Matignon qui se cantonnerait à des sujets sécuritaires concernant leur mobilisation. Lors des questions d'actualité, ce mardi après-midi, Sébastien Lecornu a semblé acquiescer.

Il a évoqué « un retour d'expérience important à faire sur ce qui s'est passé samedi. Mais puisque nous allons voir les organisations syndicales, on ne va pas leur parler que de ça. » Et d'ajouter, dans un propos ambivalent compte tenu de la situation budgétaire : « Je veux faire un point très précis avec elles sur les questions budgétaires […], la question du pouvoir d'achat, notamment aussi avec tout ce qui peut se passer en termes de scénarios sur le carburant. » D'ailleurs, le ministre du Travail, Jean-Pierre Farandou, sera présent à Matignon avec le ministre de l'Intérieur, Laurent Nuñez, ce mercredi matin.

Le pouvoir d'achat « priorité numéro un »

Le pouvoir d'achat est pour les confédérations la question centrale. « La priorité numéro un », a encore insisté Marylise Léon, la secrétaire générale de la CFDT, sur France Inter mardi. Sur ce sujet, la discussion s'annonce tendue. Des annonces sont attendues par les syndicats, sans garantie alors que le projet de budget ne prévoit pas de revalorisation du point de la fonction publique, et aussi pour le privé.

« Déplafonner la prime carburant, ça ne veut pas dire que les patrons verseront plus », balaie un syndicaliste, avant même l'ouverture des discussions. « Une augmentation du SMIC et des négociations collectives », a demandé Marylise Léon, mardi sur France inter, ajoutant : « Les entreprises qui ne jouent pas le jeu de la négociation [salariale], pour la CFDT, c'est très clair, elles ne doivent plus toucher les exonérations de cotisations. »

Sentant le danger, en pleine discussion du projet de loi de finances et du projet de budget de la Sécurité sociale, le Medef a fermé le jeu mardi matin. Le budget 2027, c'est « un choc de plus de 11 milliards d'euros sur le travail qui menace directement l'emploi, les salaires et le climat social », a-t-il dénoncé dans un communiqué.

« Au moment des négociations annuelles obligatoires, les salariés attendent des réponses sur leur rémunération. Or, cette hausse du coût du travail absorberait une part significative des moyens disponibles pour les augmentations salariales », a-t-il insisté.

Le sujet du pouvoir d'achat ne devrait pas beaucoup avancer ce mercredi : dans le courrier que Sébastien Lecornu a adressé aux leaders syndicaux mardi après-midi, le Premier ministre leur annonce qu'il a demandé à Jean-Pierre Farandou de travailler avec eux « sur différentes mesures, y compris concernant la thématique du pouvoir d'achat, en lien avec les organisations patronales et dans le respect des engagements du gouvernement en termes de rétablissement des finances publiques ».

La question de la jeunesse

Alors que la négociation sur l'emploi des jeunes entre les partenaires sociaux va démarrer le 4 novembre, les syndicats tous en soutien au mouvement des lycéens, ont aussi l'intention d'inviter la question de la jeunesse dans leur entretien avec le Premier ministre, qui l'a bien compris, montre sa lettre.

« Le gouvernement tarde beaucoup trop à répondre à leurs attentes, à leurs demandes », a souligné Marylise Léon, qui a insisté combien « importante et massive » avait été la mobilisation du 17 octobre, à laquelle elle n'avait pas appelé.

La CGT n'a pas réussi à imposer la présence de leurs représentants mercredi matin. En revanche, la demande sera largement relayée mercredi d'un rendez-vous entre Sébastien Lecornu et les syndicats étudiants et lycéens ainsi que ceux des enseignants, qui pour l'instant ne sont reçus qu'au niveau du ministère de l'Education.

Leïla de Comarmond

FO FINANCES
FIERS DE NOS MISSIONS,
EXIGEANTS SUR NOS DROITS !
fo.finances@orange.fr
FINANCESFO.FR

acteurspublics

Les règles, dernier levier du politique à l'ère médiatique

Chaque crise appelle son texte. Ce réflexe révèle non seulement une attente sociale, une pression médiatique, mais aussi une fonction ministérielle affaiblie. Autant de facteurs qui poussent le politique à faire de la norme son principal mode d'expression. Une mécanique dont l'administration fait souvent les frais. Deuxième volet de notre enquête "Normes : tous responsables" paru dans le magazine Acteurs publics en septembre 2026.

"Quand on est ministre, on espère deux choses : nommer son directeur de cabinet et faire voter une loi qui porte son nom." Cette phrase, une ancienne ministre l'avait confiée au professeur des universités Denis Baranger, à l'occasion d'une commission parlementaire, il y a plusieurs années. Elle illustre l'ambivalence du responsable politique, écartelé entre le discours contre l'inflation normative généralement partagé, et la volonté de peser sur la scène politique.

Cela signifie-t-il que la loi serait devenue le principal levier pour agir, mais aussi pour exister politiquement ? La réglementation française est-elle condamnée à s'étoffer au rythme des changements de gouvernement et des remaniements ministériels ? La question mérite d'être posée, à moins d'un an de l'élection présidentielle. Entre crise de confiance envers les institutions, complexification de la matière légistique et, évidemment, inflation normative, le rapport qu'entretient le politique à la norme est aussi complexe que la relation entre le citoyen et cette dernière.

Les lois "faits divers"

Au printemps dernier, lorsque le scandale de la mort de Lyhanna a choqué et surtout scandalisé l'opinion publique, le ministre de la Justice Gérald Darmanin a fait comme nombre de ses homologues avant lui : dégainer l'attirail législatif. En l'espèce, il s'agissait de l'ajout de nouvelles mesures à un projet de loi déjà présenté en conseil des ministres sur la protection des enfants. Le phénomène a un nom : les lois "faits divers".

Parmi les facteurs de l'inflation normative, l'action–réaction législative tient une place non négligeable. *"Lorsqu'une crise survient, il est de bon ton d'annoncer une nouvelle loi,* analyse l'ex-préfet Alain Espinasse, ancien directeur de la modernisation et de l'administration territoriale place Beauvau. *Avant même de penser aux détails de son élaboration, son premier objet est alors de passer un signal politique."* Et, en cas de situation embarrassante, selon le haut fonctionnaire, la loi peut également être une façon de *"se dédouaner"*. Sous-entendu : "*Si je n'ai pas réussi à gérer la crise, c'est parce que le cadre normatif précédent était imparfait."*

Certes, tous les projets ou propositions de loi (PPL) ne parviennent pas à leur terme. Mais la croissance et le rythme de leur dépôt nourrissent le phénomène du "un problème, une loi". *"Je suis frappée, en tant que parlementaire, de constater que chaque fait divers invite à une nouvelle réglementation"*, partage l'ancienne ministre et actuelle vice-présidente du Sénat, Laurence Garnier (LR). Avant de nuancer ses propos : *"Parfois à juste titre : un fait de société peut mettre en lumière une vraie difficulté."* On observe en effet régulièrement des initiatives de l'exécutif ou du Parlement venant combler une lacune objective, qui a conduit à un incident dont on souhaite éviter la répétition.

Quand l'émotion prévaut

Mais en incitant à toujours plus de lois, l'opinion publique contribuerait à l'inflation normative. Cette attente instinctive envers le politique participe non seulement à l'augmentation de leur nombre, mais aussi à la baisse de leur qualité, car leur préparation

s'effectue alors dans la précipitation. Patrice Vergriete, ancien ministre du Logement puis des Transports, partage ce sentiment désagréable qui l'habitait lorsqu'il devait se justifier à l'égard du grand public. *"Dès qu'il se passait quelque chose, il fallait tout de suite répondre, présenter des éléments de langage… Or ma politique de fond, tout le monde s'en fichait"*, regrette l'actuel maire de Dunkerque.

Aujourd'hui, nous surréagissons tous, tant du côté de nos concitoyens que de celui de leurs représentants à l'Assemblée nationale.

Comme lui, nombre de sources interrogées dans le cadre de ce dossier pointent un changement culturel qui a progressivement gagné l'action publique, et instauré l'ère de l'immédiateté. Au-delà du facteur numérique, qui a considérablement accéléré la circulation de l'information, une autre donnée participe à l'accélération et à la multiplication des annonces : les sentiments. *"Aujourd'hui, nous surréagissons tous, tant du côté de nos concitoyens que de celui de leurs représentants à l'Assemblée nationale,* analyse l'ancienne maire de Fécamp et députée Marie-Agnès Poussier-Winsback. *J'ai l'impression que nous légiférons beaucoup plus sous le coup de l'émotion."*

Si les politiques ont la prise de parole facile à la suite d'incidents, ce n'est pas seulement malgré eux : l'espace médiatique constitue en effet un levier de taille pour eux. Et un ministre arrivant avec un projet de loi sous le coude aura davantage tendance à être invité à discourir.

Mais pas toujours. L'actuel maire de Dunkerque, Patrice Vergriete, relate une anecdote qui l'a marqué lorsqu'il était ministre des Transports et qu'il préparait le lancement des services express régionaux métropolitains (Serm). *"Tout mon discours consistait à délaisser les grands projets de liaison inter-métropoles au profit des mobilités du quotidien,* relate-t-il. *J'avais réuni les parties prenantes avant d'organiser une conférence de presse, que les médias ont boudée."* L'explication, selon l'homme politique ? Les Serm représentent des projets de transformation sur une quinzaine d'années. Or, l'action publique qui suscite l'intérêt, de son avis, est celle du court terme. Patrice Vergriete en veut pour preuve que le lendemain, à l'occasion d'une grève à la SNCF, les sollicitations venaient cette fois-ci de toutes parts. *"Tandis que la grève allait avoir des conséquences sur seulement deux jours, les Serm promettaient d'importantes avancées durables,* poursuit l'ancien ministre. *Mais les médias sont très orientés vers l'immédiateté, vers l'émotion."*

La politique du chiffre

Autre influence négative sur le volume de normes, liée à la sphère médiatique et citée par plusieurs acteurs interrogés : le traditionnel classement des parlementaires en fonction de leurs participations écrites. Nombre d'amendements déposés, de propositions de loi enregistrées, de rapports cosignés… Le président du Conseil national d'évaluation des normes, Gilles Carrez, témoigne à son tour d'un épisode significatif, à savoir lorsqu'il a reçu, en 2012, le prix du député de l'année. *"Je me suis demandé pourquoi, et les journalistes m'ont répondu que j'avais signé énormément de rapports,* explique-t-il. *Or, en tant que rapporteur général du budget, j'étais tenu de signer tous les rapports de l'ensemble des missions et dépenses !"* Si son nom figurait sur l'en-tête, les députés en charge des différents secteurs avaient fourni l'essentiel du travail.

"J'ai vu des députés très bien classés car ils avaient signé un tas d'amendements ou de PPL plus « irréalistes » les uns que les autres, poursuit Gilles Carrez, se félicitant au passage de n'avoir rédigé que deux propositions de loi dans sa carrière, ayant toutes deux abouti. *Je pense qu'une PPL promulguée vaut 100 PPL envoyées aux médias pour exister sur la scène politique."*

Alors, le politique peut-il s'engager autrement que par la norme ? Cette question concerne aussi bien les parlementaires que les membres du gouvernement. Car le ministre d'aujourd'hui n'est plus celui d'hier. *"La fonction ministérielle s'est dévaluée ces dernières années, le ministre est de moins en moins un organe décisionnel au sein de l'État,* analyse sous sa casquette de constitutionnaliste Denis Baranger. *De nos jours, il est essentiellement le porte-parole d'une décision qui lui échappe, d'une politique dont il n'est pas vraiment l'auteur. Quand il en est informé…"* Le professeur de droit public situe les instances de décision au-dessus du ministre, à savoir le

président de la République ou le Premier ministre, ou au niveau de celles qu'il est censé piloter, à savoir ses administrations. L'explication résiderait à la fois dans une autonomisation des directions et une montée en puissance des autorités administratives indépendantes. *"Actuellement, il est plus important d'être président de l'Autorité de la concurrence que d'être ministre"*, va même jusqu'à soutenir Denis Baranger.

Un processus pénalisant

Les ministres auraient pourtant intérêt à freiner leurs ardeurs législatives, car l'afflux de normes nouvelles affecte également leurs troupes. *"La bureaucratie qui met en œuvre la norme et qui la contrôle est engorgée par sa propre norme"*, observe Pascal Otheguy, directeur général de la CCI Occitanie. Selon l'ancien directeur adjoint de cabinet des secrétaires d'État à la réforme et à la simplification Thierry Mandon puis Clotilde Valter, l'essentiel de l'activité administrative consiste aujourd'hui à absorber un contrôle du respect des normes devenu disproportionné. *"Lorsque l'on adopte un principe normatif, un processus en découle : formulaires à remplir, cases à cocher, critères à respecter…* illustre de son côté la députée EPR Olga Givernet, ayant passé quelques mois en tant que ministre déléguée à l'Énergie fin 2024. *Cela augmente mécaniquement le temps administratif dépensé par les différents acteurs publics."*

Pascal Jan, universitaire ayant quitté cet été ses fonctions de préfet de l'Yonne, partage son expérience en services déconcentrés. *"La hausse des normes complexifie l'activité, notamment du côté des préfets. Nos services doivent assurer des instructions de plus en plus longues et complexes, car il faut se prémunir des contentieux. Il existe donc beaucoup d'allers-retours avec les directions juridiques, ce qui ralentit les procédures."*

Une conjoncture peu favorable

La responsabilité de trancher pour parvenir à une production normative aussi sobre que cohérente ne saurait revenir qu'aux seuls services administratifs, lesquels défendent par nature leur portefeuille de bonne foi. Le politique doit *in fine* trancher. *"Au sein de l'orgue, toutes les politiques publiques ont leur place, mais le rôle du politique est d'affirmer quelle note doit jouer le plus fort,* image l'ex-secrétaire d'État chargée de la Consommation, Laurence Garnier. *Or, comme aujourd'hui, personne n'est capable de le faire, c'est la cacophonie."*

À la veille de la présidentielle et dans le contexte politique actuel, aucune des conditions ne semble réunie pour favoriser la sobriété normative. Quand bien même on considérerait qu'il y a beaucoup trop de normes, il semble difficilement envisageable qu'un candidat se présente avec pour argument de campagne l'absence de nouvelles réglementations.

Ce sujet ne pèsera jamais autant que le pouvoir d'achat ou la santé, mais il imprègne chacun des autres grands thèmes de la future élection.

Si le slogan "Votez pour moi, je ne ferai rien" n'a que peu de chances de voir le jour, l'enjeu général des normes devrait avoir sa place dans les scrutins à venir. *"Ce sujet ne pèsera jamais autant que le pouvoir d'achat ou la santé, mais il imprègne chacun des autres grands thèmes de la future élection",* abonde Émile Leclerc, directeur d'études à Odoxa. Reste à voir par quel bout les candidats prendront ce dossier aussi multifactoriel que protéiforme, et s'ils parviendront à sortir des lieux communs comme de la vision caricaturale de la norme. Des postures qui, bien souvent, se font au détriment de la lutte contre l'inflation normative.

Par Philippine Ramognino

FO FINANCES
FIERS DE NOS MISSIONS,
EXIGEANTS SUR NOS DROITS !
fo.finances@orange.fr
FINANCESFO.FR

Plus hautes rémunérations dans la fonction publique : Bercy détrône l'Intérieur

Dans son rapport annuel, la DRH de l'État a détaillé le montant des dix plus hautes rémunérations versées en 2025 au sein des différents départements ministériels. Ce montant, qui se situe en moyenne à 16 877 euros brut par mois, est en baisse par rapport à l'année précédente.

À combien s'élèvent les salaires les plus élevés dans les différents départements ministériels ? Comme chaque année depuis la loi de transformation de la fonction publique de 2019, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a répondu à cette interrogation, en détaillant les dix plus hautes rémunérations brutes versées dans chaque ministère au cours de l'année 2025. Des données révélées au sein du rapport annuel sur l'état de la fonction publique signé par la DRH de l'État, dans sa partie dédiée à l'évolution des rémunérations des agents publics.

Il ressort des chiffres diffusés le 16 octobre dernier que cette masse salariale cumulée s'est élevée en moyenne, l'année passée, à 2 millions d'euros (2 025 273), soit un salaire brut mensuel moyen de 16 877 euros pour chacun des dix agents les mieux rémunérés dans chaque ministère. Un montant en baisse par rapport à 2024, puisque ce salaire moyen s'élevait, il y a deux ans, à environ 17 500 euros, pour un total, par ministère, légèrement inférieur à 2,1 millions d'euros.

Bercy chipe la tête à l'Intérieur

Dans le détail, la principale évolution d'une année sur l'autre concerne le ministère en tête de la liste. Alors que l'Intérieur trustait les hauteurs du tableau au cours des précédents exercices, il échange cette fois sa place avec Bercy, deuxième l'an dernier. Au ministère de l'Économie, la somme des dix plus hautes rémunérations atteint près de 2,5 millions d'euros (2 468 687), soit environ 20 572 euros brut par mois par unité.

À Beauvau, où cette masse salariale avait atteint les 2,8 millions en 2024, elle a connu une baisse significative en 2025, à hauteur de 600 000 euros. Le salaire brut mensuel de ses agents les mieux payés est ainsi passé de 23 659 euros en 2024 à 18 422 euros en 2025. Le podium est complété, comme il y a deux ans, par les services du Premier ministre, avec un salaire brut par mois équivalent à 17 717 euros.

Suivent ensuite, dans l'ordre, la Justice (17 267 euros par mois), les Armées (16 819 euros), la Transition écologique et la Cohésion des territoires (16 727 euros), la Culture (16 537 euros), l'Éducation nationale (16 438 euros) et les ministères sociaux (15 917 euros). Si les deux dernières places sont de nouveau occupées par l'Agriculture et le Quai d'Orsay, c'est le ministère des Affaires étrangères qui figure désormais tout en bas du tableau : ses dix agents les mieux rémunérés ont gagné en moyenne, chaque mois, 14 570 euros. Soit, tout de même, près de 10 000 euros de moins que leurs collègues du "top 10" du ministère de l'Économie.

Comme chaque année, ces salaires de haut niveau sont touchés majoritairement par des hommes. Mais la part des femmes dans ce tableau remonte à un tiers des agents concernés, en moyenne, après deux années de stagnation autour de 25 %. Cette répartition genrée varie du 50-50, aux ministères sociaux et à l'Éducation nationale, à du 80-20, à la Culture et à la Transition écologique.

Par Paul Idczak

FO FINANCES

ÉLECTIONS PROFESSIONNELLES

3 / 10 DÉCEMBRE

JE VOTE

