

L'ÉTAT AU RÉGIME

DU MÊME AUTEUR

L'Argent caché de l'Élysée
Préface de Guy Carcassonne
Seuil, 2007

L'Argent de l'État
Un député mène l'enquête
Seuil, 2012

RENÉ DOSIÈRE

L'ÉTAT AU RÉGIME

Gaspiller moins pour dépenser mieux

ÉDITIONS DU SEUIL
25, bd Romain-Rolland, Paris XIV^e

ISBN 978-2-02-109299-8

© septembre 2012, Éditions du Seuil

Le Code de la propriété intellectuelle interdit les copies ou reproductions destinées à une utilisation collective. Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L.335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

www.seuil.com

L'argent n'est point déshonorant, quand il est le salaire, et la rémunération et la paye, par conséquent quand il est le traitement. Quand il est pauvrement gagné.

Charles Péguy, «L'Argent», 1913
Cahiers de la Quinzaine, XIV, 6

Avant-propos

Paris, mercredi 3 décembre 1851, le ciel est couvert. L'hiver n'a pas encore déployé son manteau sur la capitale, mais un amoncellement de nuages sombres et mornes témoigne encore du fracas de la veille. Le président de la République Louis-Napoléon Bonaparte a prononcé la dissolution de l'Assemblée nationale et fait arrêter de nombreux représentants du peuple. C'est le coup d'État du 2 décembre.

Quelques députés, parmi lesquels Victor Schœlcher et Alphonse Baudin, appellent le peuple du faubourg Saint-Antoine à s'insurger. Une barricade est édiflée au croisement des rues Sainte-Marguerite et Cotte. Alors que la troupe s'avance pour la déloger, un député démocrate socialiste – la gauche de l'époque –, Alphonse Baudin, médecin de profession, harangue les ouvriers : il faut consolider la barricade et défendre la République ! La réplique du faubourg ne tarde pas à fuser, cinglante : « On ne va pas se faire tuer pour vous conserver vos 25 francs par jour ! »

Le peuple n'a pas oublié que la rémunération des députés a été fixée par le gouvernement provisoire, en mars 1848, à 25 francs par jour de séance. Il garde aussi le souvenir de la répression sanglante de l'insurrection ouvrière dans l'est parisien, où sont alors concentrés les quartiers de l'atelier et de la boutique, en juin 1848, après la fermeture des ateliers nationaux. Cette indemnité est très impopulaire : le salaire d'un ouvrier qualifié s'élève à l'époque à 3 francs par jour¹. Soit 8 fois moins !

Face à la réticence des ouvriers, Baudin monte alors sur la barricade en criant : « Vous allez voir comment on meurt pour 25 francs par jour ! » La troupe ayant ouvert le feu, le député s'effondre, frappé mortellement à la tête. Il venait d'avoir 40 ans.

Cet épisode, qui n'a guère suscité de commentaires au moment des faits, passe à la postérité dix-sept ans plus tard. En 1868, les Républicains manifestent leur hostilité à l'Empire en lançant une souscription pour ériger un monument en l'honneur de Baudin, dont la mort héroïque vient d'être magnifiée dans un livre consacré à la prise de pouvoir du 2 décembre². Les souscripteurs de l'ouvrage sont traduits en justice, et lors du procès un jeune avocat, Léon Gambetta, prononce

1. La loi électorale de mars 1849 fixe l'indemnité annuelle à 9 000 francs. À l'époque, un instituteur rural gagnait 600 francs et un professeur 2 000 francs.

2. In Eugène Ténot, *Paris en décembre 1851. Étude historique sur le coup d'État*. Il s'agit en fait d'un pamphlet contre Louis-Napoléon Bonaparte.

une philippique contre le coup d'État qui marque le début de sa notoriété.

À l'occasion de la commémoration du centenaire de la Révolution française, les cendres de Baudin sont transférées au Panthéon. Hommage de la République à l'un de ses représentants, défenseur de la légalité républicaine.

En évoquant en ouverture de cet ouvrage le mot sublime attribué à Baudin¹, je voudrais souligner la coupure qui apparaît très tôt, dès les débuts de la République, entre le peuple et ses représentants à propos du train de vie de ces derniers. Question épineuse s'il en est, car où placer le curseur de façon équitable en termes de dépenses publiques? Comment rémunérer les parlementaires de façon juste, en leur assurant un revenu essentiel et légitime d'une part et en satisfaisant d'autre part les revendications, le plus souvent justifiées, de nos concitoyens?

Rémunérer sans dévoyer

Si le principe d'une rémunération des parlementaires n'est plus remis en cause, le montant de l'indemnité fera, lui, régulièrement l'objet de critiques plus ou moins violentes, selon la dureté des temps.

1. Cette phrase appartient-elle à l'Histoire ou à la légende? Le livre d'Alain Garrigou, *Mourir pour des idées. La vie posthume d'Alphonse Baudin* (Belles Lettres, 2010), ne permet pas de trancher mais l'épisode fait partie de l'historiographie républicaine.

En revanche, s'agissant des responsabilités locales, le principe de gratuité s'imposera. Les textes qui fondent les conseils généraux en 1871 et les communes en 1884 affirment du reste ce principe : il n'y a pas de rémunération. Seuls les frais liés à ces fonctions (déplacements, représentations) sont susceptibles d'être compensés, avec parcimonie, sous le regard vigilant du préfet, représentant de l'État, qui veille à prévenir tout détournement de la loi.

Les inconvénients du principe de gratuité sont devenus de plus en plus évidents avec la montée progressive des responsabilités locales. Il apparaît bien vite profondément inégalitaire. Il suppose en effet que le titulaire d'un mandat électif de quelque importance dispose de revenus autres que ceux que sa fonction ne lui assure pas, et qu'il puisse distraire sans dommages pour son travail un temps suffisant pour s'occuper de sa collectivité. Ainsi, la politique locale fut longtemps l'affaire de notables : notaires, agriculteurs aisés, professions libérales. Dans les villes les plus importantes, le cumul des mandats, notamment parlementaires, donne peu à peu naissance à un groupe resserré de personnalités politiques professionnelles. Il faudra attendre la dernière décennie du xx^e siècle pour qu'il soit mis un terme à la fiction d'un service public gratuit et égalitaire – fiction au demeurant contournée dans de nombreuses collectivités dans des conditions souvent opaques et contestables.

Envisagé dans le cadre de la grande loi de décentralisation de 1982, le statut d'élu local connaît un début

d'application avec la loi de février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux. La volonté affichée de ce texte est de permettre à toute personne, quelle que soit son activité professionnelle ou sa situation sociale, d'exercer librement et pleinement le mandat qu'elle a reçu de ses concitoyens. Tout en maintenant le principe général de la gratuité des fonctions locales, la loi détermine précisément le montant et l'indexation des indemnités de fonction des différentes catégories d'élus : municipaux, départementaux, régionaux. Certaines de ces dispositions seront complétées ultérieurement.

À l'exception des maires et adjoints des communes de petite taille, les fonctions locales font dorénavant l'objet d'une indemnisation satisfaisante. Celle-ci devient assimilable à un salaire lorsqu'un élu décide de se consacrer totalement à son mandat et cesse d'exercer une activité professionnelle.

Désormais, la législation reconnaît officiellement la place de l'argent dans la vie politique locale, et la rémunération devient peu à peu une motivation plus importante parmi les élus. Jusqu'alors, le rôle de l'argent était évoqué à propos des financements des campagnes électorales et des partis politiques dont les dépenses se sont fortement accrues à partir des années 1970. Les sources occultes de financements politiques se sont alors, de fait, multipliées.

Elles sont au demeurant aujourd'hui bien identifiées : participation forcée des entreprises travaillant avec l'État

et les collectivités locales, recrutement par ces mêmes entreprises et collectivités de permanents et responsables politiques, les fameux « emplois fictifs », commissions en provenance de contrats étrangers, etc. À défaut de maîtriser totalement et durablement l'appareil d'État, il importait de contrôler les collectivités locales dotées de moyens financiers significatifs, comme la ville de Paris.

La décentralisation, qui depuis les lois Mauroy-Defferre de 1982 renforce les marges de manœuvre des collectivités, a favorisé bien involontairement le financement occulte des partis et de leurs dirigeants. Le poids économique de ce secteur public local, notamment, a permis cette dérive. Un budget global annuel de 240 milliards d'euros – piloté par 40 000 décideurs locaux – qui suscite bien des tentations !

Les affaires qui sont apparues concernaient principalement les élus locaux dont beaucoup pourtant, cumul aidant, exerçaient également des responsabilités nationales. Les responsables politiques ont été contraints de réagir pour établir davantage de clarté et de transparence dans le financement de la vie politique.

Vers plus de transparence

Après un premier texte partiel, imprécis et lacunaire, présenté par le Premier ministre Jacques Chirac en 1988 à la veille de l'élection présidentielle, l'Assemblée nationale a mené une réflexion approfondie qui a débouché sur

un texte plus global en 1990. Il porte la signature de Michel Rocard, alors Premier ministre, et dont on connaît l'intégrité et la rigueur morale. Cette loi constitue le socle de la législation sur le financement de la vie politique en France.

Par la suite, droite et gauche confondues se sont efforcées de compléter et d'améliorer ce texte initial. Ce fut le cas notamment en 1993 avec la « loi Sapin » sur la prévention de la corruption et en 1995 sous l'impulsion de Philippe Séguin, alors président de l'Assemblée nationale. Il n'est pas inutile de rappeler les principales dispositions de ces textes.

Concernant les partis politiques, un financement public est prévu pour ceux qui participent aux élections législatives. En contrepartie, les collectivités publiques et les entreprises ne peuvent plus soutenir leur candidat, et les dons des particuliers sont limités.

À l'occasion des campagnes électorales, nationales et locales, les dépenses sont plafonnées et encadrées. Rendues publiques, elles sont contrôlées strictement par une autorité indépendante : la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

Les indemnités des élus locaux – maires, conseillers généraux et régionaux – sont plafonnées et soumises à l'impôt. L'indemnité parlementaire est intégralement fiscalisée depuis 1993. Les fonds spéciaux et secrets,

utilisés pour rémunérer en liquide ministres et collaborateurs de cabinet, ont été supprimés. Le traitement des ministres est devenu transparent et les primes des personnels de cabinet sont désormais fiscalisées. Les fonds spéciaux attribués à l'Élysée sont intégrés depuis 2002 dans le budget officiel de la présidence.

L'Assemblée nationale publique, quant à elle, depuis 1995 une brochure de synthèse de 50 pages, largement diffusée, qui expose et commente de manière détaillée les dépenses et les recettes de son budget. Le Sénat, soucieux de ne pas être en reste, fait de même depuis 2003.

À compter de 2002, la nouvelle équipe municipale de la capitale met fin au système dit de la questure de la ville de Paris, qui permettait au maire d'utiliser à sa convenance personnelle et sans aucun contrôle un budget d'une vingtaine de millions d'euros.

Les dispositions relatives à la transparence financière de la vie politique ont été complétées par une loi d'avril 2011. Malgré ces efforts, il reste encore des progrès à accomplir pour clarifier les rapports entre l'argent et la vie politique.

Les investigations parlementaires menées à mon initiative ont contribué à améliorer la transparence sur les dépenses de l'exécutif. Après mon travail sur le financement opaque de l'Élysée¹, Nicolas Sarkozy, alors

1. Voir René Dosièrre, *L'Argent caché de l'Élysée*, Seuil, 2007.

président de la République, a regroupé, dès 2008, les dépenses présidentielles dans un budget unique soumis au contrôle de la Cour des comptes. Étendant mes recherches au fonctionnement du gouvernement, j'ai fait apparaître au grand jour le train de vie jusqu'alors ignoré des ministres et de leur cabinet¹ (logement, déplacements, etc.). L'attention portée par les médias à ces diverses enquêtes a suscité un intérêt et une exigence accrus de l'opinion concernant l'utilisation des fonds publics.

Le « changement » sera moral ou il ne sera pas...

Notre pays connaît aujourd'hui une situation particulièrement difficile. Difficile parce que les solutions ne dépendent pas seulement de nous. Difficile parce qu'il faudra des décisions impopulaires mais courageuses pour réduire nos déficits abyssaux. Difficile parce que les Français qui désespèrent de l'avenir, et plus encore de l'avenir de leurs enfants, constatent que dans cette même période certains s'enrichissent sans limite.

Dans ce contexte, lutter contre les abus et les dérives des responsables politiques prend tout son sens. Comment réclamer des efforts aux Français si ceux qui dirigent le pays non seulement n'en font aucun mais affichent leur prospérité ?

1. Voir René Dosièrre, *L'Argent de l'État. Un député mène l'enquête*, Seuil, 2011.

Dans les périodes de difficultés économiques, ma conviction est faite : les réponses ne sont pas seulement économiques et financières, elles sont aussi morales. Jeune socialiste, Charles Péguy le disait déjà : « La révolution sociale sera morale ou elle ne sera pas. » Quel que soit le terme retenu, éthique, ou vertu républicaine, la politique doit proposer un dépassement des égoïsmes catégoriels qui ne peut être que la recherche de l'intérêt général, notre bien commun à tous. Cela exige d'en finir avec les situations héritées d'un passé glorieux ou faste, pour vivre de manière plus modeste, « normale¹ » pour reprendre le qualificatif employé à juste titre par le président de la République, François Hollande.

Nos prédécesseurs de 1789 ont voté l'abolition des privilèges. Deux cents ans plus tard, la République (président, ministres, parlementaires) continue de vivre dans les hôtels de la noblesse d'Ancien Régime. Des voitures de prestige puissantes et confortables ont remplacé les carrosses d'alors, mais les déplacements des autorités s'effectuent toujours au mépris des règles communes.

Notre République doit adopter un mode de fonctionnement plus modeste. Quand on choisit le service public, comme fonctionnaire ou comme élu, on sait que l'argent ne sera pas l'instrument de mesure de la réussite

1. François Hollande, *Changer de destin*, Robert Laffont, 2012.

professionnelle. On préfère les valeurs de l'esprit aux valeurs boursières.

Tel est bien le sens des premières décisions du gouvernement de Jean-Marc Ayrault. S'appuyant sur mes travaux, le nouvel exécutif issu des élections présidentielles et législatives de 2012 a proclamé la valeur d'exemplarité qui s'impose aux responsables gouvernementaux en matière de train de vie. À ce titre, les premiers actes posés ont une valeur symbolique : réduction du traitement du président et des ministres exerçant leur fonction à temps plein – dont la rémunération est baissée d'un tiers indépendamment de la disparition des indemnités locales, et qui ont chacun signé une charte de déontologie¹ –, déplacements en train du président de la République et du Premier ministre. Autant de signes donnés d'une présidence normale souhaitée par François Hollande².

Mais au-delà des effets d'annonce, il convient d'inscrire ces intentions dans la durée et de les étendre à tous les élus, nationaux ou locaux. La tâche est rude, longue et difficile. Et sans attendre une (éventuelle) révision constitutionnelle ou le vote de lois toujours lentes à mettre en œuvre, ce petit ouvrage, *L'État au régime*, propose un ensemble de mesures simples, pratiques, applicables immédiatement.

1. Cf. charte de déontologie en annexe 2, p. 167.

2. Dans *Le Monde*, le dessinateur Plantu représente régulièrement François Hollande se déplaçant en 2CV. C'est un symbole plus modeste que la chaise à porteurs d'Édouard Balladur.

L'ÉTAT AU RÉGIME

C'est là toute son ambition : être force de proposition, montrer modestement la voie, nourrir la réflexion de nos dirigeants politiques pour qu'ils agissent et pérennisent – en les faisant entrer dans les mœurs politiques françaises – la cure d'amaigrissement devenue inévitable pour un État trop gourmand, véritablement accro à l'emprunt.

Après avoir dressé un état des lieux sur l'endettement de notre pays, je livre un aperçu des économies parfaitement envisageables à tous les échelons de la vie et de l'action politiques françaises. Présidence de la République, ministres et membres du gouvernement, élus de l'Assemblée nationale, instances et représentants des collectivités locales, tous se doivent de montrer l'exemple et de concert de se mettre au régime, de réduire les dépenses publiques. Il en va de la santé budgétaire et économique de la France. Il en va de l'avenir de notre pays.

I

Un État accro à l'emprunt

L'État surendetté

Au cours de mes permanences de député, où l'on vient me solliciter, souvent en dernier recours, j'ai vu nombre de familles brisées par la douleur et les renoncements qu'impose le poids des remboursements. Le surendettement est un drame terrible pour les particuliers. À ce stade, il n'est plus temps de pointer du doigt ou de stigmatiser les responsabilités et les comportements passés des uns et des autres, mais de trouver une issue, répondre à la question simple mais pourtant essentielle : comment s'en sortir ?

Eh bien, telle est aujourd'hui la situation de la France : notre pays est surendetté. Dépensant plus qu'il n'a de ressources, vivant à crédit, il s'endette de manière systématique. Si la France parvient à payer les intérêts de sa dette, c'est en empruntant les sommes nécessaires pour le faire. Emprunter pour rembourser sa dette est une pratique rigoureusement interdite aux ménages. Les

banques ne financent pas ce type de « cavalerie », mais c'est une pratique tout à fait admise pour l'État français. Évidemment, elle accentue le surendettement...

Selon le rapport de juillet 2012 de la Cour des comptes¹, la dette française se monte, fin 2011, à 1 717 milliards d'euros, soit 62 000 euros par ménage, ou encore 67 000 euros par personne ayant un emploi. En 2011, la dette s'est accrue de 122 milliards d'euros, et en 2012, une nouvelle progression de 100 milliards est prévue. Ce chiffre représente 86 % de la richesse nationale, mesurée par le Produit intérieur brut (PIB). Comme celui-ci augmente chaque année², on mesure l'évolution de la dette à la part qu'elle représente dans le PIB. En 1981, elle atteignait seulement (si j'ose dire) 22 % du PIB ! Soit quasiment 4 fois moins qu'aujourd'hui.

La dette résulte du déficit des comptes publics, qui comportent 3 secteurs : l'État (et les organismes nationaux qui lui sont liés), la sécurité sociale et les collectivités locales (communes, intercommunalité, départements et régions).

Soyons clairs : la dette est à 78 % le fait de l'État et, secondairement, de la sécurité sociale, à hauteur de 12 %. Les 10 % restants concernent le secteur local qui, depuis des années, reste sensiblement au même niveau.

1. *Rapport de la Cour des comptes. Situation et perspectives des finances publiques 2012*, déposé le 2 juillet 2012. Ce rapport inclut l'audit demandé par le Premier ministre en vue d'évaluer la situation actuelle des comptes publics et les risques pesant sur la réalisation des objectifs de finances publiques pour 2012 et 2013.

2. À l'exception des années 1993 et 2009.

RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL
IMPRESSION : FIRMIN DIDOT À MESNIL-SUR-L'ESTRÉE (27)
DÉPÔT LÉGAL : SEPTEMBRE 2012. N° 109265 ()
– *Imprimé en France* –

