

CONTENU

ARTICLE 1 PLF 2020 : tout ce qu'il faut retenir pour les collectivités	2
Le PLF 2020 acte la suppression totale de la taxe d'habitation	2
Le gouvernement se donne du temps.....	4
sur la réforme des valeurs locatives	4
Des exonérations commerciales compensées à 33% par l'Etat.....	5
Des concours aux collectivités en hausse de 600 M€	5
PLF 2020 : les critiques de la.....	6
commission des finances de l'Assemblée nationale.....	6
ARTICLE 2 Loi Fonction publique : renforcement de la prévention des conflits d'intérêts	8
Disparition de la Commission de déontologie	8
Une fusion déjà envisagée.....	8
Conséquences organisationnelles.....	9
Mise en œuvre différée.....	9
Nouvelles compétences de la Haute autorité	9
Différenciation des contrôles déontologiques préventifs	10
Cumul d'activités	10
Pantouflage.....	11
Contrôle à l'arrivée ou au retour dans le secteur public	11
Réfèrent déontologue	12
Renforcement des modalités de contrôle	12
Référentiel de contrôle adapté.....	12
Faculté d'autosaisine renforcée.....	12
Portée des avis confortée.....	12
Sanctions renforcées.....	12
Publicité des avis élargie	13
une autre vision de la loi sur la transformation de la fonction publique et sur la disparition de la commission de déontologie :	14
ARTICLE 2 BIS Fonction publique: c'en est fini de la déontologie!	14
La porosité généralisée public-privé.....	16
Article 3 Réforme du chômage: l'Unédic chiffre les dégâts, les syndicats attaquent	19
Le cumul petit boulot-chômage sera bien moins accessible.....	21

ARTICLE 4 Informations :	23
Frais de repas : le gouvernement prié de revoir sa copie	23
« Mesure cynique »	23

ARTICLE 1 PLF 2020 : TOUT CE QU'IL FAUT RETENIR POUR LES COLLECTIVITES

Publié le 30/09/2019 par la Gazette [Actualité Club finances, France](#)



Présenté le 27 septembre 2019 au Conseil des ministres, le budget 2020 présente quatre axes majeurs : la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, les modalités de la révision des valeurs locatives, l'augmentation des concours financiers aux collectivités et l'instauration d'exonérations d'impôts sur la production pour les petits commerces.

CHIFFRES-CLES

+ 600 M€ de concours de l'Etat aux collectivités

Au cœur de ce budget de mi-mandat, l'enjeu pour les collectivités tournera avant tout autour de la suppression totale de la taxe d'habitation entre 2021 et 2023. Pas moins de 27 pages sont consacrés dans le projet de loi de finances 2020 à l'article sur la taxe d'habitation. Un record !

LE PLF 2020 ACTE LA SUPPRESSION TOTALE DE LA TAXE D'HABITATION

Pour le député LREM de Corrèze, Christophe Jerretie, « le texte ne contient aucune surprise et ne fait que confirmer les annonces successives de l'exécutif ». En effet, le gouvernement confirme dans le texte de loi que 80 % des foyers fiscaux ne paieront plus la taxe d'habitation en 2020. Pour les 20 % des ménages

~~restants, l'allègement sera de 30 % en 2021, puis de 65 % en 2022. En 2023, plus aucun foyer ne paiera de taxe d'habitation sur sa résidence principale.~~

Pour le secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics, Olivier Dussopt, la réforme de la fiscalité locale vise à faire en sorte que « la compensation prenne la forme d'une ressource dynamique, pérenne et juste avec une compensation à l'euro près ».

Dans le détail, la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties sera intégralement transférée aux communes. Pour les intercommunalités et les départements, les pertes de recettes de taxe d'habitation et de taxe foncière seront intégralement compensées par l'affectation d'une fraction de TVA, comme cela existe déjà pour les régions.

Mais l'année de référence ne sera pas la même pour les intercommunalités et les départements. « Nous proposons que cette fraction de TVA pour les intercommunalités soit calculée sur la base des valeurs locatives de 2020 auquel serait ajouté le taux de 2017 comme prévu dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques », a complété Olivier Dussopt devant la commission des finances de l'Assemblée nationale. Pour les départements, « la fraction de TVA sera calculée sur la base des valeurs locatives de 2020 mais surtout sur le taux de 2019 car les départements ne pouvaient pas savoir de manière pratique lorsque nous avons voté la loi de programmation que cette taxe foncière leur échapperait ».

Cette présentation du projet de loi de finances 2020 aura également été l'occasion de confirmer le fonctionnement du coefficient correcteur [présenté lors de la conférence des villes devant les maires des grandes villes, mercredi 18 septembre](#). Les montants de la taxe d'habitation ne coïncidant pas, 10 700 communes auraient en effet été lésées par le nouveau dispositif, alors que 24 600, majoritairement des communes rurales appliquant de faibles taux de taxe d'habitation, en seraient sorties gagnantes. Pour répondre à la promesse d'une compensation à l'euro près, il fallait bien trouver un dispositif de péréquation : le coefficient correcteur.

« Le modèle que nous proposons a plusieurs avantages : il est évolutif car les compensations prendront en compte l'évolution des bases mais aussi de l'évolution des taux. Il est porté uniquement par un dispositif fiscal en compte d'avance spéciale et nous avons recouru à aucun système de dotations de compensation », a affirmé Olivier Dussopt.

Le gouvernement, ni les élus ne voulait entendre parler de fonds national de garantie (FNGIR) mis en place lors de la réforme de la taxe professionnelle. « Nous savons que les compensations sous forme de dotations ou d'allocations ont souvent la fâcheuse tendance à s'effriter dans le temps. Nous avons voulu éviter l'écueil de la reproduction d'un système qui nous paraît peu efficace dans le temps, celui du FNGIR. S'il a permis la compensation en début de période, il ne tient pas compte de l'évolution de la richesse des territoires et des collectivités concernées », a critiqué le secrétaire d'Etat.

Confirmation également de la conservation d'un surplus maximum de 10 000 € de recettes de taxe foncière pour les petites communes surcompensées alors qu'initialement un montant de 15 000 € avait été

REVUE DE PRESSE

~~annoncé. « Cela concerne 7000 communes de moins de 1000 habitants », selon Olivier Dussopt. Une clause de revoyure est également prévue tous les trois ans « de manière à avoir le temps si c'est nécessaire de reprendre un certain nombre de choses ». Enfin, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et sur les logements vacants est aussi bien maintenue.~~

Les modalités du dispositif sont désormais connues mais pas encore les économies pour le financer. « La prochaine loi de programmation – reportée à avril prochain- sera l'occasion de voir les économies que nous prévoyons pour financer la suppression de la taxe d'habitation pour les 20% des foyers qui vont encore la payer », a botté en touche Olivier Dussopt.

LE GOUVERNEMENT SE DONNE DU TEMPS

SUR LA REFORME DES VALEURS LOCATIVES

Autrement nommées “base cadastrales”, les valeurs locatives sont des valeurs auxquelles sont appliqués les taux d'imposition votés par les communes et les départements, pour le calcul des impôts locaux. Elles sont fixées par Bercy, en accord avec les collectivités, et correspondent au loyer théorique que percevrait un propriétaire, s'il mettait son bien en location. Actuellement, les valeurs locatives restent calculées sur la base des conditions locatives du 1^{er} janvier 1970. Ces valeurs sont donc obsolètes car certaines zones d'habitat se sont substantiellement améliorées alors que d'autres ont peu évolué, voire déperis. Il y a donc urgence à les réformer.

Mais l'exécutif ne souhaite pas engager tous les chantiers en même temps. Le secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics, Olivier Dussopt l'assume : « la révision générale des valeurs locatives pour les locaux d'habitation ne débutera pas avant la fin de la suppression de la taxe d'habitation car nous avons un premier chantier de réforme fiscale à mener ». Elle n'interviendra même pas avant la fin du quinquennat. La refonte des bases se fera en deux temps à partir de 2023. Au premier semestre 2023, les propriétaires bailleurs devront déclarer à l'administration les loyers pratiqués afin d'opérer une révision initiale des valeurs, reflétant la situation actuelle du marché. En 2026, la refonte produira ses premiers effets sur l'imposition foncière.

Le gouvernement ne veut pas être accusé d'être responsable d'une flambée des impôts locaux à cause du lancement de ce big bang fiscal : « nous ne voulons absolument pas que certains puissent nourrir une confusion sur un lien éventuel qui n'existe pas entre la révision générale des valeurs locatives et le financement par l'Etat de la suppression de la taxe d'habitation », précise Olivier Dussopt. Bercy précise également que cette réforme « aura lieu à prélèvement constant et ses effets seront lissés sur une longue période pluriannuelle ».

Le secrétaire d'Etat Olivier Dussopt a fait une annonce nouvelle lors de la commission des finances à l'Assemblée nationale : les simulations commune par commune seront à la disposition des élus dès cette semaine. « Par contre, les simulations seront faites sur la base des valeurs locatives connues alors que la compensation versée en 2021 sera faite sur la base des valeurs locatives de 2020 qui par définition ne peuvent être connues », a-t-il averti.

DES EXONERATIONS COMMERCIALES COMPENSEES A 33% PAR L'ETAT

Le projet de loi de finances pour 2020 donne par ailleurs la possibilité aux collectivités territoriales d'instaurer une exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE), de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) à destination des petites activités commerciales. Il s'agira de permettre, à compter du 1^{er} janvier 2020, aux communes rurales qui le souhaitent des exonérations pour les derniers petits commerces (entreprises de moins de 11 salariés et de moins de 2 millions de chiffre d'affaires annuel).

Ce dispositif concernera, dans le détail, les petites communes rurales non intégrées à une aire urbaine ayant encore moins de dix commerces ainsi que les zones d'intervention des communes ayant signé une convention d'opération de revitalisation de territoire et dont le revenu médian par unité de consommation est inférieur à la médiane nationale.

L'Etat ne compensera qu'à 33% ces exonérations décidées par les collectivités territoriales. Bruno Le Maire a prévenu : « si nous voulons rester un grand territoire de production, il faut poursuivre la baisse des impôts de production. Mais les élus locaux ne doivent pas tomber dans un discours facile qui consisterait à dire oui au Medef et à attendre de la part de l'Etat une compensation intégrale ».

Cette mesure confirme par écrit [l'annonce du Premier ministre la semaine dernière à Eppe-Sauvage \(Nord\) lors du congrès de l'association des maires ruraux de France \(AMRF\)](#). Elle s'inscrit dans le cadre de l'Agenda rural. [Rédigé par plusieurs dizaines d'experts et remis le 26 juillet dernier à la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales](#), Jacqueline Gourault, cet agenda est un catalogue de 200 mesures, dont le gouvernement a décidé d'en retenir 173.

DES CONCOURS AUX COLLECTIVITES EN HAUSSE DE 600 M€

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités sont en hausse de 600 millions d'euros sur un an. Ils se composent des prélèvements sur recettes, des dotations de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et de la part de TVA attribuée aux régions, soit 48,9 milliards d'euros.

Dans le détail, la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal et des départements reste stable à 26,9 milliards d'euros à périmètre constant. La TVA des régions progresse de 128 millions d'euros par rapport à 2019. [Les dotations de soutien à l'investissement local sont maintenues à un niveau historique de près de 2 milliards d'euros](#), soit une augmentation de près d'un milliard d'euros depuis 2014. Les dotations d'investissement relatives aux équipements scolaires atteignent près d'un milliard d'euros en 2020. Le montant du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCVTA) évalué à 6 milliards d'euros est en augmentation de 351 millions d'euros par rapport à 2019. Une augmentation du FCTVA qui s'explique principalement par l'effet du cycle électoral et la reprise de l'investissement local.

REVUE DE PRESSE

~~En ce qui concerne la péréquation, « elle augmente au même rythme que les années précédentes de l'ordre de 220 millions d'euros » d'après Olivier Dussopt. Les dotations de solidarité urbaine et rurale (DSU et DSR) augmentent chacune de 90 millions d'euros.~~

Et le PLF 2020 prévoit 10 millions d'euros supplémentaire, au profit des communes, pour financer les mesures du projet de loi « Engagement et proximité » examiné à l'automne au Parlement.

Mais toutes les dotations ne sont pas en augmentation. La dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) est de nouveau atteinte, avec une baisse de 45 millions d'euros ainsi que la compensation de la réforme du versement transport avec une diminution de 47% (de 91 millions en 2019 à 48 millions en 2020). Des annonces qui devraient provoquer la grogne des élus locaux.

Parmi les dispositions majeures du PLF 2020, une enveloppe de 17 millions d'euros sera affectée à la péréquation envers les départements d'Outre-Mer (DOM). Conformément aux engagements pris par le Président de la République le 1^{er} février 2019, le PLF 2020 amorce l'alignement des montants de péréquation allouée aux communes des départements d'Outre-mer, par rapport à la métropole, et initie une réforme des modalités de répartition de cette enveloppe.

Mais pour certains élus locaux, le financement de cette enveloppe n'est pas bon. Le président du comité des finances locales (CFL), André Laignel reproche que cette somme soit prélevée sur le budget alloué au bloc communal. « L'État fait payer par les collectivités locales ce qui relève de la solidarité nationale. Après Saint-Martin, l'exercice devient répétitif. » Et ce n'est pas le seul point sur lequel le maire d'Issoudun critique ce budget 2020.

Enfin concernant les variables d'ajustement, le gouvernement par la voix d'Olivier Dussopt s'est réjoui « de ne pas y avoir intégré de recettes fiscales. Il y a un vrai progrès avec une baisse continue de ces valeurs d'ajustement car elles avaient de vraies conséquences sur la prévisibilité des dotations ». Depuis quatre exercices budgétaires, cette soupape de sécurité de l'enveloppe normée des concours financiers de l'Etat est passée de 599 millions d'euros en 2017 à 120 millions d'euros de mesures gagées cette année dont seulement 75 millions inscrites en valeurs d'ajustements.

A quelques mois des élections municipales, le match s'annonce serré entre l'Etat et les collectivités territoriales sur ces quatre axes majeurs, dont le principal, les modalités de compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Ce PLF 2020 ne devrait pas être un long fleuve tranquille pour l'exécutif.

FOCUS

PLF 2020 : LES CRITIQUES DE LA

COMMISSION DES FINANCES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

REVUE DE PRESSE

Auditionnés par la commission des finances de l'Assemblée nationale, Bruno le Maire, Gerald Darmanin et Olivier Dussopt ont dû faire face à quelques critiques de députés concernant les mesures du PLF 2020 sur les collectivités. Petit florilège :

Le député (Modem) des Pyrénées-Atlantiques, Jean-Paul Mattei, a regretté la réforme tardive des valeurs locatives. Sur ce point, l'élu a proposé la prise en compte des valeurs vénales plutôt que locatives. Olivier Dussopt n'a pas fermé la porte à cette idée et s'est dit ouvert pour « examiner toutes les propositions ». Mais pour le député la principale faiblesse de cette réforme reste « le pan de l'économie laissé de côté, l'immobilier. Je pense que ça mériterait d'avoir une vraie réflexion sur une réforme globale de la fiscalité immobilière parce que c'est une fiscalité qui lie les habitants aux territoires ».

Le député (LR) des Côtes d'Armor, Marc Le Fur, a relayé « la crainte des propriétaires qui sont majoritaires dans le pays qui avec la disparition de la taxe d'habitation redoutent que cela se répercute sur le foncier ». Olivier Dussopt s'est voulu rassurant en expliquant « qu'il n'y aura pas de changement des valeurs locatives lors de ce transfert et que le gouvernement veillera à une compensation à l'euro près et dynamique pour qu'il n'y ait pas lieu pour les communes d'actionner un pouvoir de taux en terme de compensation ». Seules les intercommunalités garderont une fraction de foncier bâti mais elles ont plutôt eu tendance ces dernières années à la modération.

Le député (PS) du Val d'Oise, François Pupponi, a alerté sur « le risque pour les communes les plus défavorisées qui cumulent le plus de logements sociaux de perdre de la taxe d'habitation sans retrouver de taxe foncière » en compensation. [Nous avons développé cette crainte dans nos colonnes au début du mois de septembre pour les constructions à venir de HLM.](#) En contrepartie, plutôt qu'une compensation à l'euro près, François Pupponi a proposé de « remettre un peu de péréquation dans la répartition ». Olivier Dussopt a insisté dans sa réponse sur le fait que le coefficient correcteur ne lésera pas les communes populaires concernées. Sur la péréquation, il s'est dit, comme le président de la République et le Premier ministre, ouvert à réfléchir à « une réforme des critères de répartition de la DGF [...] même si c'est une entreprise extrêmement compliquée ». Une réponse qui a particulièrement énervé Christine Pires-Beaune, députée socialiste du Puy-de-Dôme, à la manœuvre d'une réforme avortée de la DGF en 2016. « Je n'y crois absolument pas car Olivier Dussopt fait partie de ceux qui ont flingué ma réforme alors qu'elle était inscrite dans le projet de loi de finances », nous-a-t-elle confié amère.

REFERENCES [Lire le Projet de loi de finances pour 2020](#)

ARTICLE 2 LOI FONCTION PUBLIQUE : RENFORCEMENT DE LA PREVENTION DES CONFLITS D'INTERETS

Publié le 24/09/2019 • Par La Gazette • dans : Toute l'actu RH



La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique apporte des modifications institutionnelles et procédurales en matière de prévention des conflits d'intérêts et confie de nouvelles missions à la Haute Autorité de transparence pour la vie publique. Deuxième analyse de notre série consacrée à la réforme de la fonction publique.

Le deuxième volet majeur de la [loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique](#), dite loi « TFP », concerne les obligations de prévention des conflits d'intérêts qui y sont sensiblement renforcées. Plus précisément, ce sont essentiellement des modifications institutionnelles et procédurales qui sont opérées par le texte ; le corpus déontologique de la [loi du 13 juillet 1983](#) reste inchangé, ainsi que la grande majorité du régime juridique des cumuls d'activités.

Le projet de loi poursuivait trois objectifs : assurer « une plus grande fluidité » du parcours des agents publics entre les secteurs public et privé, d'une part, « renforcer et rendre plus efficace le contrôle déontologique » d'autre part, et enfin, responsabiliser davantage les administrations sur ces questions, « en vue de diffuser une culture déontologique au plus près des agents » ⁽¹⁾.

Avant d'envisager les principales dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêts, il faut mentionner l'[article 37 de la loi « TFP »](#) qui impose désormais aux régions, départements, collectivités de plus de 80 000 habitants et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 80 000 habitants de publier chaque année, sur leur site internet, « la somme des dix rémunérations les plus élevées des agents relevant de leur périmètre, en précisant également le nombre de femmes et d'hommes figurant parmi ces dix rémunérations les plus élevées ».

DISPARITION DE LA COMMISSION DE DEONTOLOGIE

UNE FUSION DEJA ENVISAGEE

A l'occasion des débats parlementaires sur la future loi « Sapin 2 » ⁽²⁾, la Haute Autorité de la transparence de la vie publique (HATVP) et la commission de déontologie de la fonction publique (CDFP) avaient bien failli fusionner. L'initiative venait en effet de la commission des lois du Sénat, et principalement de son rapporteur, Alain Vasselle, qui mettait notamment en exergue « l'avantage de l'efficacité et de la lisibilité en

unifiant les missions relatives à la déontologie au sein de la Haute Autorité », ainsi que le risque « d'éventuelles divergences d'appréciation » entre les deux structures. Sans succès.

L'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi « TFP » a été l'occasion pour la haute juridiction de livrer son opinion sur cette fusion potentielle. Constatant que le projet de loi n'envisageait pas de « remettre en cause le partage de compétences » entre ces deux entités, le Conseil d'Etat estimait que « la confirmation de l'existence et du rôle d'une commission propre à la fonction publique (était) justifiée par la nature particulière d'une instance spécifiquement dédiée » à la fonction publique ⁽³⁾.

Mais les députés n'en ont pas tenu compte et ont acté, par voie d'amendement, la fusion entre la CDFP et la HATVP, avant d'être suivis dans cette voie par les sénateurs.

CONSEQUENCES ORGANISATIONNELLES

L'[article 35 de la loi « TFP »](#) vient tirer les conséquences de cette disparition. Sont ainsi modifiées les dispositions des [articles 19](#) et [20 de la loi du 11 octobre 2013 de transparence de la vie publique](#), le premier concernant la composition de la HATVP, le second se voyant logiquement compléter d'une attribution nouvelle consistant à apprécier « le respect des principes déontologiques inhérents à l'exercice d'une fonction publique, dans les conditions prévues par la [loi n° 83-634 du 13 juillet 1983](#) ».

Cette dernière disposition fait écho, au mot près, au nouveau I de l'[article 25 octies de la loi de 1983](#), qui indique que la Haute Autorité de la transparence de la vie publique « apprécie le respect des principes déontologiques inhérents à l'exercice d'une fonction publique ». Elle apparaît comme étant le trait d'union entre la HATVP et la déontologie de la fonction publique.

MISE EN ŒUVRE DIFFEREE

Les articles [34](#) et [35 de la loi « TFP »](#) entreront en vigueur le 1er février 2020. Cette concomitance entre nouvelles procédures et nouvelle entité compétente est parfaitement logique. Ainsi, la CDFP pourra être saisie et examinera les demandes faites, jusqu'au 31 janvier 2020, sur le fondement du chapitre IV de la [loi du 13 juillet 1983](#) dans sa rédaction antérieure à la loi commentée. Les demandes qui seront présentées à compter du 1er février 2020 seront examinées par la HATVP, dans les conditions prévues au même chapitre IV, mais dans sa rédaction résultant de la [loi du 6 août 2019](#).

NOUVELLES COMPETENCES DE LA HAUTE AUTORITE

Le [nouvel article 25 octies II](#) énumère les nouvelles compétences de la Haute autorité. Ainsi, elle sera chargée :

- de rendre un avis, lorsque l'administration la saisira, préalablement à leur adoption, sur les projets de texte relatifs aux articles [6 ter A](#), [25 bis](#) à [25 nonies](#) et [28 bis](#) ainsi qu'au dernier alinéa de l'[article 25](#), et d'émettre des recommandations de portée générale sur l'application de ces mêmes dispositions ;

- de formuler des recommandations, lorsque l'administration la saisira, sur l'application des articles [6 ter A](#), [25 bis](#), [25 septies](#), [25 nonies](#) et [28 bis](#) à des situations individuelles ;
- d'émettre un avis sur la compatibilité du projet de création ou de reprise d'une entreprise par un fonctionnaire sur le fondement du III de l'[article 25 septies](#) avec les fonctions qu'il exerce ;
- d'émettre un avis sur le projet de cessation temporaire ou définitive des fonctions d'un fonctionnaire qui souhaitera exercer une activité privée lucrative dans les conditions prévues aux III et IV de l'[article 25 octies](#) ⁽⁴⁾ ;
- d'émettre un avis en cas de réintégration d'un fonctionnaire ou de recrutement d'un agent contractuel sur le fondement du V de l'[article 25 octies](#). C'est dans ce nouveau référentiel qu'élus et agents publics devront se repérer.

DIFFERENCIATION DES CONTROLES DEONTOLOGIQUES PREVENTIFS

L'imposant [article 34 de la loi « TFP »](#) tend à solidifier le contrôle déontologique sur les parcours des agents publics naviguant entre secteur public et secteur privé, en vue d'une prévention renforcée des conflits d'intérêts. Mais ce renforcement se fonde sur un paradoxe : la loi « TFP » supprime la saisine obligatoire de la HATVP dans de nombreux cas désormais. Elle procède en effet à une différenciation des contrôles preventifs, ces derniers oscillant, selon les hypothèses, entre contrôle déontologique de proximité et contrôle déontologique resserré.

CUMUL D'ACTIVITES

Il s'agit ici des contrôles de proximité ([art. 25 septies III, al. 4](#)) et des contrôles resserrés ([art. 25 septies III, al. 5](#)) sur le projet de création ou de reprise d'une entreprise au titre du cumul d'activités.

Il revient désormais à l'autorité hiérarchique saisie par un agent d'une demande d'autorisation d'accomplir son service à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise et à exercer, à ce titre, une activité privée lucrative, d'apprécier la compatibilité de ce projet avec les fonctions exercées par l'agent au cours des trois années précédant sa demande. En cas de doute sérieux sur cette compatibilité, l'autorité hiérarchique doit saisir pour avis, « préalablement à sa décision, le référent déontologue ». Ce n'est que si l'avis de ce dernier ne permet pas de lever le doute que l'autorité hiérarchique pourra alors saisir la HATVP, qui se prononcera dans les conditions prévues à l'[article 25 octies](#) (voir ci-dessous). Ce contrôle de proximité révèle une responsabilisation considérable des administrations et des référents déontologues.

Précision d'importance dans cette situation : l'autorisation d'exercer son emploi à temps partiel, qui peut être délivrée pour une durée maximale de deux ans aujourd'hui, pourra l'être pour une durée maximale de trois ans à partir du 1er février 2020.

Par exception au cas précédent, dans le cadre du contrôle resserré, lorsque l'agent demandeur occupera un emploi « dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifie », l'autorité hiérarchique devra soumettre sa demande d'autorisation à l'avis préalable de la HATVP. Il s'agit de concentrer l'intervention obligatoire de la HATVP sur les fonctions et emplois les plus sensibles, qui seront déterminés par décret.

PANTOUFLAGE

Dans le cadre d'une situation de pantouflage ⁽⁵⁾, le même dispositif que le précédent s'applique (contrôle de proximité et contrôle resserré). Il revient donc ici aussi à l'autorité hiérarchique saisie préalablement par son agent « d'apprécier la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé, ou de toute activité libérale avec les fonctions exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité ». En cas de doute sérieux sur cette compatibilité, le référent déontologue doit être saisi avant sa décision. Si son avis ne permet pas de lever le doute, l'autorité hiérarchique saisira alors la Haute Autorité.

Dans le cadre d'une demande de cessation temporaire ou définitive des fonctions émanant d'un agent occupant un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifie, l'autorité hiérarchique devra soumettre cette demande à l'avis préalable de la Haute Autorité.

CONTROLE A L'ARRIVEE OU AU RETOUR DANS LE SECTEUR PUBLIC

Hypothèse nouvelle – et très attendue par nombre de praticiens – la [loi du 6 août 2019](#) organise un contrôle déontologique préalable pour les agents publics qui, partis pantoufler, souhaitent réintégrer l'administration, ainsi que pour les personnes venant du secteur privé qui intègrent pour la première fois le secteur public. Ici, deux hypothèses sont à distinguer. En premier lieu, lorsque la personne qui souhaite arriver ou revenir a exercé, au cours des trois dernières années, une activité privée lucrative, et doit être recrutée sur un emploi de directeur général (DGS) des services des régions, des départements, des communes de plus de 40 000 habitants et des EPCI de plus de 40 000 habitants, la HATVP devra être préalablement saisie. On relèvera qu'il s'agit d'une partie des emplois qui peuvent désormais être pourvus par la voie du recrutement direct de l'[article 47 de la loi du 26 janvier 1984](#) ⁽⁶⁾. Mais une partie seulement : ne figurent pas à l'[article 25 octies V](#) les postes de DGS des « collectivités exerçant les compétences des départements et des régions ». Surtout, ne relèvent pas de cette obligation de contrôle préalable de la HATVP les emplois de directeur général adjoint (DGA) et directeur général des services techniques (DGST), ni ceux de DG d'établissements publics dont les caractéristiques et l'importance le justifient. La cohérence du dispositif ne saute pas spontanément aux yeux ⁽⁷⁾ ...

En second lieu, lorsque la personne qui souhaite arriver ou revenir a exercé au cours des trois dernières années une activité privée lucrative et doit être recrutée sur un emploi « dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifie », autres que ceux de la première hypothèse, on appliquera le régime du contrôle déontologique de proximité.

REFERENT DEONTOLOGUE

Le référent déontologue pourra être conduit à assister aux séances de la Haute Autorité, « sans voix délibérative », lorsqu'elle devra émettre un avis en application des 3° à 5° du II de l'[article 25 octies](#) précités.

RENFORCEMENT DES MODALITES DE CONTROLE

REFERENTIEL DE CONTROLE ADAPTE

Dans l'exercice des missions mentionnées des 3° à 5° du II de l'[article 25 octies](#) précités, la HATVP devra s'assurer que l'activité qu'exerce l'agent ne risque pas de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, de méconnaître tout principe déontologique prévu à l'[article 25 de la loi du 13 juillet 1983](#), et qu'elle ne place pas l'intéressé « en situation de commettre les infractions prévues aux articles [432-12](#) ou [432-13 du code pénal](#) ». Si l'[article 432-13](#) figurait déjà dans le référentiel de la CDFP ⁽⁸⁾, il est complété des dispositions de l'[article 432-12 du code pénal](#) réprimant le délit « général » de prise illégale d'intérêts ⁽⁹⁾.

FACULTE D'AUTOSAISINE RENFORCEE

L'[article 25 octies](#) VII permettra à la HATVP ⁽¹⁰⁾, à l'initiative de son président, et en complément de l'hypothèse déjà existante, de s'autosaisir dans un délai de trois mois à compter « du jour où le président a eu connaissance d'un défaut de saisine préalable » de la HATVP.

PORTEE DES AVIS CONFORTEE

La [loi du 6 août 2019](#) conforte la portée des avis de la HATVP, d'une part, en fixant à trois ans (et non plus deux) la durée des réserves pouvant accompagner un avis de compatibilité ⁽¹¹⁾, et d'autre part, en permettant à la Haute Autorité de rendre un avis d'incompatibilité lorsqu'elle estime ne pas avoir obtenu de la personne concernée, après demande, les informations nécessaires à l'exercice de sa mission ⁽¹²⁾. Par ailleurs, les avis de la HATVP rendus au titre des 3° à 5° du II de l'[article 25 octies](#) seront notifiés à l'administration, à l'agent, mais aussi désormais « à l'entreprise ou à l'organisme de droit privé d'accueil de l'agent » ([art. 25 octies X](#)).

SANCTIONS RENFORCEES

La [loi du 6 août 2019](#) vise, en premier lieu, à permettre à la Haute Autorité de demander à un agent qui a fait l'objet d'un avis en application des 3° à 5° du II de l'[article 25 octies](#), durant les trois années qui suivent le début de l'activité privée lucrative ou sa nomination à un emploi public, « toute explication ou tout document » lui permettant de justifier qu'il a respecté cet avis ([art. 25 octies XII](#)). A noter que le Conseil d'Etat avait recommandé que ce qui constitue dans la loi une faculté de contrôle par la HATVP soit une obligation de rendre compte pour l'agent concerné ⁽¹³⁾.

En second lieu, la loi tend à renforcer les sanctions en cas de non-respect des avis d'incompatibilité et de comptabilité sous réserves, en ajoutant aux sanctions existantes l'impossibilité pour l'administration de recruter l'agent contractuel intéressé au cours des trois années suivant la date de notification de l'avis rendu. En troisième lieu, les quatre sanctions désormais établies pourront également s'appliquer « en l'absence de saisine préalable de l'autorité hiérarchique » ([art. 25 octies XI](#)), renforçant là encore la responsabilité de cette dernière.

PUBLICITE DES AVIS ELARGIE

La CDFP pouvait publier ses avis d'incompatibilité et de compatibilité avec réserves dans les cas de pantouflage, mais elle n'en a fait que très rarement usage. La [loi du 13 juillet 1983](#) prévoit désormais que la HATVP peut publier ses avis, d'une part, lorsque l'administration la saisit, préalablement à leur adoption, sur les projets de texte relatifs aux articles [6 ter A](#), [25 bis](#) à [25 nonies](#) et [28 bis](#) ainsi qu'au dernier alinéa de l'[article 25](#), et, d'autre part, lorsqu'elle est saisie en application des 3° à 5° du II de l'[article 25 octies](#) précités, et après avoir recueilli les observations de l'agent concerné.

Enfin, lorsque la Haute Autorité demandera à un agent toute explication ou tout document lui permettant de justifier qu'il a respecté son avis, et qu'elle n'obtiendra pas les informations nécessaires ou qu'elle constatera que son avis n'a pas été respecté, elle pourra publier le résultat de ses contrôles et, le cas échéant, les observations écrites de l'agent concerné.

REFERENCES

- [Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique](#) ;
- [Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique](#) ;
- [Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.](#)

UNE AUTRE VISION DE LA LOI SUR LA TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE ET SUR LA
DISPARITION DE LA COMMISSION DE DEONTOLOGIE :

ARTICLE 2 BIS FONCTION PUBLIQUE: C'EN EST FINI DE LA DEONTOLOGIE!

27 septembre 2019 Par [Mediaprat](#)

La réforme de la fonction publique prévoit la fusion de la Commission de déontologie et de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Sous cette réorganisation se cache une disposition gravissime peu remarquée : en cas de pantouflage, ce sera le plus souvent la seule autorité hiérarchique qui sera amenée à émettre un avis. Ce qui fait peser un risque de corruption sur toute la haute fonction publique.

Le diable, c'est bien connu, se cache dans les détails. Quand le gouvernement a annoncé, au printemps dernier, dans le cadre de son projet de loi réformant la fonction publique, qu'il entendait, parmi d'innombrables autres mesures, fusionner la Commission de déontologie de la fonction publique (CDFP) et la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), personne ou presque ne s'y est vraiment intéressé ni n'a protesté. Et la mesure est passée largement inaperçue. Rien que de très logique ! Comme la HATVP, créée dans le prolongement du scandale Cahuzac révélé par Mediapart, est un instrument important pour la moralisation de la vie publique, il ne paraissait pas absurde qu'elle ait aussi la haute main sur les pantoufflages, c'est-à-dire sur ces départs de hauts fonctionnaires vers le privé dans des conditions qui sont si souvent controversées.

Seulement voilà ! Maintenant que la loi a été votée et promulguée au Journal officiel le 7 août dernier, on se rend compte que derrière cette réorganisation, qui pouvait sembler de bon sens, se cache une disposition gravissime qui peut faire peser un risque de corruption sur toute la haute fonction publique, ou en tout cas distiller un soupçon permanent sur elle. Et cette disposition est d'autant plus préoccupante qu'au lieu de moraliser les pantoufflages et prévenir toute prise illégale d'intérêt, elle va favoriser une porosité généralisée entre les affaires publiques et les affaires privées, qui est déjà très avancée. En bref, cette loi sur la fonction publique, à laquelle Mediapart a consacré de très nombreux décryptages (*on les retrouvera sous l'encadré Lire aussi*) révélant une cascade de dangers, contient encore une ultime fourberie sur laquelle il est important de s'arrêter.

Cette disposition, qui risque de mettre au rancart la déontologie de la fonction publique, est détaillée aux articles 34 et 35 de cette loi de transformation de la fonction publique. Pour comprendre la portée de ces deux articles, il suffit d'aller sur le portail de la fonction publique, qui vient de publier un « Guide de présentation » de la réforme.

À la page 14 de ce guide, on apprend d'abord ceci : « La fusion de la commission de la déontologie de la fonction publique (CDFP) et de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). L'article 35 de la loi transfère à la HATVP les différentes missions exercées actuellement par la CDFP afin de

REVUE DE PRESSE

~~renforcer l'indépendance des contrôles en matière de départ vers le secteur concurrentiel ou de création ou de reprise d'entreprise. Ce transfert sera effectif au 1^{er} février 2020. Toutes les demandes reçues avant cette date seront examinées par la CDFP dans les conditions prévues par le droit antérieur, c'est-à-dire jusqu'au 31 mars 2020. » Jusque-là, rien d'inquiétant.~~

Mais plus loin, à la page 15, on découvre que sous la réorganisation, c'est une remise en cause complète des procédures qui est prévue. Voici ce que l'on lit : « L'article 34 de la loi prévoit désormais que ne seront transmises automatiquement à la HATVP que les demandes des agents publics occupant des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient dont la liste sera établie par décret en Conseil d'État. Pour les autres agents, le processus d'approbation de leur demande est accéléré et simplifié, l'autorité dont ils relèvent étant désormais la seule à se prononcer. »

Pour bien comprendre la gravité de cette disposition, il faut avoir à l'esprit que depuis de longues années – sauf pendant une courte période sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy –, la saisine de la CDFP était obligatoire quand un fonctionnaire souhaitait partir vers le privé. La CDFP rendait donc des avis favorables ou défavorables. La procédure déontologique était donc une barrière importante pour interdire aux fonctionnaires, et tout particulièrement aux hauts fonctionnaires, de tomber sous le coup des dispositions du code pénal, notamment de son article 432-12 qui interdit à un agent public de passer sous trois ans dans une entreprise privée sur laquelle il a exercé l'autorité publique : « Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 euros, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction », stipule cet article.

C'est donc un verrou déontologique majeur que la loi fait sauter puisqu'il s'agit de remettre en cause les prérogatives d'une commission indépendante et de les confier à la hiérarchie de l'agent public concerné. Tout juste deux réserves sont-elles prévues : « Néanmoins, en cas de doute sérieux sur la compatibilité entre les fonctions exercées et l'activité envisagée, l'autorité hiérarchique de l'agent a la possibilité de soumettre la demande à l'avis de son référent déontologue.

Si ce dernier ne s'estime pas en mesure d'apprécier la situation, l'autorité hiérarchique peut saisir, en dernier recours, la HATVP », explique d'abord le guide.

Et puis, deuzio : « D'autre part, la loi renforce et rend plus efficace le contrôle déontologique pour les agents les plus exposés aux risques déontologiques occupant des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient. » En clair, la saisine de la HATVP restera obligatoire, mais seulement pour quelques rares postes parmi les plus prestigieux.

Pour le plus grand nombre des hauts fonctionnaires, ce sera donc leur supérieur hiérarchique qui rendra un avis sur leur demande de pantouflage. Ce qui va conduire à un effondrement des saisines. Selon un membre de la commission de déontologie, elles devraient chuter de près de 800 examens par mois actuellement à moins de 80 quand la réforme s'appliquera.

Il n'est pas besoin d'être grand clerc pour comprendre ce que cela va changer. Même si elle a souvent dysfonctionné (par exemple lors de l'affaire Pérol), la CDFP était une commission indépendante, présidée par un membre du Conseil d'État, qui examinait en droit les saisines qu'elle recevait et évaluait s'il y avait un risque de prise illégale d'intérêt. Dans ses avis, qui faisaient l'objet d'une communication publique, elle pouvait aussi donner son accord sous conditions. Elle pouvait aussi entendre le candidat au pantouflage. En bref, il y avait une instruction de la saisine, puis une délibération collective, afin d'évaluer si la demande n'enfreignait pas les règles du code pénal.

C'est donc tout cela qui va être balayé. L'avis sera remis par une personne seule, ayant un lien de proximité avec le demandeur et n'ayant, par surcroît, dans la plupart des cas, aucune compétence en matière de droit. Inconnues supplémentaires : l'avis du supérieur hiérarchique sera-t-il motivé ? Sera-t-il public ? Comme on le voit, la déontologie de la fonction publique va tomber dans un véritable trou noir où compteront d'abord les liens de sympathie ou de proximité, et non les règles de droit. En clair, on va basculer d'une déontologie régie par le droit et l'exemplarité à une absence de déontologie polluée par le copinage ou l'arbitraire.

LA POROSITE GENERALISEE PUBLIC-PRIVE

Le passé éclaire d'ailleurs ce qui risque d'advenir. Dans les dossiers des candidats au pantouflage, même quand ils sont controversés, on trouve souvent des attestations des supérieurs hiérarchiques desdits candidats qui cherchent le plus souvent, volontairement ou non, à masquer les éventuels conflits d'intérêts de leurs anciens collaborateurs. L'exemple le plus révélateur est l'affaire Alexis Kohler, très méticuleusement documentée par Mediapart. Nous avons en particulier publié les deux avis de la Commission de déontologie (on les trouvera ici) concernant les saisines du secrétaire général de l'Élysée. Et dans les documents joints à ces avis, se trouvaient deux attestations. L'une d'Emmanuel Macron du temps où il était ministre de l'économie, l'autre de l'ex-directeur de cabinet de Pierre Moscovici, induisant

en erreur la Commission de déontologie sur les liens entre Alexis Kohler et le groupe de sa famille, MSC, où il voulait partir pantoufler. De bonne ou de mauvaise foi, les supérieurs hiérarchiques sont donc très mal placés pour donner un avis indépendant et honnête, respectueux des exigences du code pénal.

Pour mémoire, on retrouvera ci-dessous l'attestation qu'Emmanuel Macron avait établie pour Alexis Kohler et que Mediapart avait révélée :

Le Ministre

Paris, le 15 septembre 2016

Madame la Présidente,

M. Alexis Kohler, directeur de mon cabinet du 5 septembre 2014 au 31 août 2016, m'a fait part de son souhait de rejoindre la société «MSC Mediterranean Shipping Company Holding, S.A.» ou ses filiales afin d'exercer les fonctions de directeur financier de la branche croisières puis de Group Chief Financial Officer.

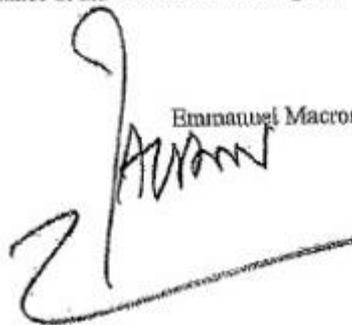
J'atteste que, dans le cadre de ses fonctions, M. Alexis Kohler n'a pas été amené à exercer un contrôle ou une surveillance, ni à conclure des contrats ou formuler un avis sur de tels contrats, ni encore à proposer des décisions relatives à des opérations réalisées par la société «MSC Mediterranean Shipping Company, SA» ni par ses filiales.

M. Alexis Kohler n'a, d'une manière générale, pas eu à connaître de dossiers relatifs au groupe MSC qui étaient suivis par ses adjoints, M. Julien Denormandie puis M. Thomas Cazenave.

Par ailleurs, l'activité envisagée par M. Alexis Kohler ne me paraît pas de nature à compromettre le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité de son ancien service.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma considération distinguée.

Emmanuel Macron



Madame Martine Denis-Linton
Présidente de la commission de déontologie de l'Etat
Secrétariat de la commission
76, rue de Reuilly
75012 PARIS

Il faut d'ailleurs observer que ce trou noir dans lequel va disparaître la déontologie de la fonction publique vaut dans le cas des pantouflages mais tout autant dans celui des rétropantouflages.

Le « Guide de présentation » de la réforme, accessible sur le portail de la fonction publique, poursuit en effet : « L'article 34 crée un contrôle déontologique spécifique pour les personnes, fonctionnaires ou agents contractuels, ayant exercé une activité dans le secteur privé au cours des trois dernières années qui souhaitent revenir dans la fonction publique ou y accéder sur ces postes exposés.

Pour certains emplois de direction prévus par la loi, ce contrôle est effectué directement par la HATVP sur saisine de l'autorité hiérarchique. Pour les autres emplois ou fonctions listées par décret, le contrôle est effectué par l'administration qui peut saisir son référent déontologue en cas de doute sérieux, et si ce dernier n'est pas en mesure d'apprécier la situation, la HATVP. » En clair, la HATVP ne sera pas plus saisie de manière systématique...

C'est donc à une véritable destruction des règles éthiques encadrant la fonction publique à laquelle vient d'œuvrer le gouvernement. Et c'est d'autant plus inquiétant qu'une porosité généralisée entre le public et le privé s'est installée au fil des ans, au risque que l'intérêt général soit sans cesse détourné au profit d'appétits privés. Cette porosité dangereuse, Mediapart ne cesse de la documenter depuis de longues années, au travers d'exemples innombrables de hauts fonctionnaires essuie-glaces, un jour dans le public, le lendemain dans le privé, le surlendemain à nouveau dans le public mais défendant les intérêts du... privé. Je l'ai aussi longuement établi dans un livre, *La Caste (La Découverte)*, qui dresse un bilan accablant de cette porosité public-privé. De l'affaire Pérol jusqu'à l'affaire Kohler, nous n'avons cessé, au travers de nos enquêtes, de pointer les dangers que ces pantouffles faisaient peser sur la vie publique.

Et puis, il y a eu effectivement ces rétropantouffles qui ont permis à d'anciens hauts fonctionnaires, pour beaucoup issus de l'Inspection des finances, passés dans le privé, de revenir dans le public et de décrocher des postes clés. On a ainsi assisté ces dernières années à une véritable privatisation des postes clés de la République, d'anciens dirigeants de la finance prenant la tête de la Banque de France, de la Caisse des dépôts ou débarquant dans les ministères les plus importants.

En somme, ce à quoi nous avons assisté au fil de ces dernières années, c'est à l'effondrement de l'ancienne muraille de Chine séparant l'intérêt général des appétits privés. S'il y avait une urgence, cela aurait été de reconstruire cette muraille de Chine : d'abord en freinant les pantouffles et en durcissant les règles qui les encadrent pour contenir les abus de ces dernières années ; ensuite, en encadrant également de manière énergique les rétropantouffles, sur lesquels le code pénal est muet.

Or, au lieu de cela, cette loi va totalement à l'inverse : elle accentue la porosité généralisée en passant par-dessus bord l'essentiel des procédures qui encadraient jusqu'alors les pantouffles. Cela n'est certes pas étonnant de la part d'Emmanuel Macron, qui est le porte-étendard de cette caste de hauts fonctionnaires qui se sont encanailés dans la banque et qui voudraient désormais que l'État prenne en tous points le privé pour modèle. Mais cela n'en est pas moins très inquiétant, car cela va donner libre cours à des comportements s'alignant sur les intérêts privés. Sans exagérer, on peut même dire les choses de manière plus abrupte : pour la haute fonction publique, c'est une porte grande ouverte sur la corruption.

ARTICLE 3 REFORME DU CHOMAGE: L'UNEDIC CHIFFRE LES DEGATS, LES SYNDICATS ATTAQUENT

25 septembre 2019 Par [Mediapart](#)

La CGT, FO, la CFE-CGC et Solidaires se tournent devant le Conseil d'État pour faire annuler la réforme qui va toucher les chômeurs à partir du 1^{er} novembre. Le bilan financier que vient d'établir l'organisme aux manettes de l'assurance-chômage est accablant : 1,3 million de demandeurs d'emploi vont perdre des droits.

Contester par tous les moyens, y compris juridiques. La CGT, FO, la CFE-CGC et Solidaires vont attaquer devant le Conseil d'État les décrets définissant la drastique réforme de l'assurance-chômage voulue par l'exécutif, a annoncé la CGT mardi 24 septembre. « *Nous nous opposons à la politique gouvernementale qui consiste à culpabiliser les privés d'emploi, à faire peser les restrictions budgétaires sur les plus précaires d'entre eux et à accroître la pauvreté* », déclare la confédération. Les quatre syndicats ont jusqu'au 26 septembre, deux mois après la publication des décrets, pour déposer leurs recours.

Les changements de règles, qui entreront en vigueur en partie le 1^{er} novembre et en partie le 1^{er} avril prochain, sont majeurs. Première modification : pour être indemnisé par Pôle emploi, il faudra dès novembre avoir travaillé l'équivalent de 6 mois durant les 24 mois précédents, alors qu'aujourd'hui, seuls 4 mois travaillés sur 28 (et sur 36 mois pour les plus de 53 ans) sont nécessaires. Le saut est énorme : il faudra avoir travaillé un jour sur quatre pendant la période de référence, contre un jour sur sept actuellement.



La seconde vague de la réforme, au printemps, actera une redéfinition sévère des règles de calcul des indemnités chômage. Au lieu d'être calculées (comme elles le sont depuis 40 ans) à partir d'une moyenne des salaires quotidiens touchés par un salarié pendant un an, elles le seront à partir du revenu moyen du salarié par mois, qu'il ait travaillé ou non, et sur une période de deux ans. Pour finir, les salariés qui auront touché un salaire de plus de 4 500 euros brut mensuel verront leur allocation diminuer de 30 % à partir du septième mois de chômage.

REVUE DE PRESSE

~~Les conséquences de cette réforme seront désastreuses pour de très nombreux chômeurs, et surtout pour les plus précaires d'entre eux. On le pressent depuis que le gouvernement a annoncé ses premières intentions en septembre 2018, et on commence à en mesurer les effets concrets depuis la présentation des décrets mettant en musique la réforme, en juin 2019.~~

C'est désormais confirmé, par la source la plus autorisée qui soit : l'Unédic, l'organisme (dirigé à parité par les syndicats et les organisations patronales) qui gère l'assurance-chômage. Pour établir ses perspectives financières jusqu'en 2022, l'Unédic a décortiqué ses bases de données et fait tourner ses simulateurs. Bilan : sur les 12 premiers mois d'application à plein de la réforme, d'avril 2020 à mars 2021, les droits au chômage baisseront pour la moitié des 2,6 millions de Français touchant une indemnisation chômage.

Cette évaluation confirme en tous points la première estimation issue d'un document de travail dévoilé par Mediapart début juillet. On est loin des chiffres du gouvernement, qui avait comptabilisé 600 000 à 700 000 personnes impactées par au moins l'une des mesures.

Dans le détail, 9 % des chômeurs qui auraient été indemnisés si les règles n'avaient pas changé ne toucheront aucune allocation durant cette première année. 16 % verront leurs droits diminués (de 20 % en moyenne), 12 % toucheront de l'argent plus tardivement (avec un retard de 5 mois en moyenne), 11 % toucheront leur allocation mensuelle moins longtemps (et la moitié de ces personnes ne la toucheront que pendant moins d'un mois), et enfin 2 % verront leur allocation amputée d'un tiers au bout de six mois.

Le prix à payer pour les demandeurs d'emploi est colossal : les nouvelles règles permettront d'économiser plus d'un milliard dès 2020, puis 2,2 milliards en 2021 et 2,5 milliards en 2022. En fait, ce seront donc 5,94 milliards d'euros qui seront économisés sur le dos des chômeurs en à peine plus de trois ans. Une somme nettement plus élevée que ce qu'avait laissé entendre en 2018 le gouvernement, qui comptait sur 1,3 milliard d'économies annuelles en moyenne.

Tableau 2 – Impact financier de la réforme 2019, en millions d'euros

		Fin 2019	2020	2021	2022
Dépenses liées aux nouvelles règles d'indemnisation	Conditions d'ouverture de droit	- 10	-900	-1 000	-1 000
	Salaire de référence	0	-250	-1 100	-1 300
	Dégressivité	0	-20	-140	-220
	Sous-ensemble	-10	-1 170	-2 240	-2 520
Dépenses liées aux nouveaux droits	Démisionnaires	0	+ 300	+ 300	+ 300
	Indépendants	0	+ 140	+ 140	+ 140
	Sous-ensemble	0	+ 440	+ 440	+ 440
Contributions	Contribution de 0,05 % après octobre 2020	0	+ 80	+ 320	+ 320
	Taxe de 10€ sur les CDDU hors intermittents du spectacle	0	+ 40	+ 40	+ 40
	Sur-contribution de 0,5 % sur les CDDU d'intermittents du spectacle	0	+ 10	+ 10	+ 10
	Bonus-malus	0	0	0	0
	Sous-ensemble	0	+ 130	+ 370	+ 370
Dépenses liées au financement de Pôle emploi (10 % → 11 %)		0	+ 380	+ 380	+ 400
Effet global (recettes - dépenses)		+10	+ 480	+1 790	+2 050

Source : Unédic.

REVUE DE PRESSE

— La facture finale est un peu réduite si l'on intègre les mesures plus favorables aux salariés incluses dans la réforme (indemnisation de certains démissionnaires et de certains indépendants), qui coûteront 440 millions d'euros par an et ne concerneront pas plus de 60 000 personnes en tout.

« Les décrets n'avaient fait l'objet d'aucune étude d'impact, ou si elles ont été produites par les services de l'État, elles n'ont pas été partagées avec les partenaires sociaux », a fait remarquer en introduction de la séance de présentation des chiffres Patricia Ferrand, la présidente (CFDT) de l'Unédic. Elle s'est aussi inquiétée du « *risque d'aller au-devant de [réactions] qu'on ne maîtrisera pas, socialement* ».

Cette crainte est légitime, tant le détail de la réforme, tel qu'il est évalué par l'Unédic, est violent. « *Une tuerie* », a résumé sur Public Sénat Laurent Berger, le dirigeant de la CFDT, pourtant habitué à mesurer ses critiques envers l'exécutif.

Le simple fait de faire passer de 4 à 6 mois le seuil d'entrée dans le régime, et de supprimer la possibilité pour les demandeurs d'emploi de recharger leurs droits s'il retravaillent durant la période d'indemnisation, impactera négativement 710 000 personnes entre novembre 2019 et octobre 2020, estime l'Unédic. « *Et ces personnes sont plus jeunes que la moyenne des allocataires, elles disposent de droits plus courts, avec des salaires plus bas* », a précisé Pierre Cavard, le nouveau directeur général de l'organisme, nommé après la démission surprise de Vincent Destival mi-juin. 200 000 personnes ne toucheront carrément rien de Pôle emploi.

LE CUMUL PETIT BOULOT-CHOMAGE SERA BIEN MOINS ACCESSIBLE

Le nouveau mode de calcul de l'allocation mensuelle sera encore plus redoutable, puisqu'il fera chuter les droits de 850 000 nouveaux chômeurs, de 22 % en moyenne par rapport aux règles de calcul qui s'appliquaient jusqu'à présent. La facture sera particulièrement salée pour les 190 000 personnes qui auront travaillé moins de la moitié du temps de la nouvelle « période de référence » de deux ans (ou trois ans pour les plus de 57 ans, au lieu d'un an actuellement). Ils verront leur allocation mensuelle, déjà bien faible, baisser de... 50 %, passant de 868 euros à 431 euros en moyenne !

Rythme de travail sur la période de référence	Répartition des entrants	Effectifs d'entrants	Montant mensuel de l'indemnisation*			Durée du droit (en mois)		
			Avant la mesure	Avec la mesure	Ecart	Avant la mesure	Avec la mesure	Ecart
Entrants non concernés par la mesure	11 %	250 000	915 €	915 €	0 %	11,5	11,5	0 %
Ensemble des entrants impactés la 1 ^{ère} année	37 %	850 000	905 €	708 €	-22 %	12,1	17,7	45 %
De 25 % à 49 %	8 %	190 000	868 €	431 €	-50 %	7,6	19,4	156 %
De 50 % à 74 %	12 %	280 000	897 €	679 €	-24 %	10,7	16,9	59 %
De 75 % à 99 %	16 %	380 000	929 €	869 €	-6 %	15,5	17,2	11 %

REVUE DE PRESSE

« Avec la réforme, les périodes de chômage entre deux emplois seront prises en compte dans le calcul », résume l'Unédic. « Par construction, plus les individus ont un rythme de travail fractionné et plus ils sont touchés par une baisse de l'allocation journalière et par un allongement de la durée des droits », précise l'organisme.

En théorie, le total des sommes touchées pourrait ne pas bouger : des indemnités deux fois plus faibles seront versées jusqu'à deux fois plus longtemps. C'est ce qui permet au gouvernement d'affirmer que « le capital de droits » reste intact. En intégrant les mécanismes de plancher de cotisations versées, il pourra même être supérieur. En théorie.

Car déjà aujourd'hui, les demandeurs d'emploi n'utilisent pas la totalité de leur capital théorique : ils ne sont indemnisés que 10 mois en moyenne. Et vu le niveau très faible des nouvelles indemnités, il est probable que les plus précaires touchent leur allocation encore moins longtemps, puisqu'ils ne pourront pas vivre avec cette seule ressource. C'est d'ailleurs bien l'objectif affiché du gouvernement.

Pierre Cavard a détaillé un « cas type », celui d'un salarié qui aurait travaillé la moitié du temps sur la période de référence de 24 mois. Si avec les règles actuelles, ce salarié touchait 1 080 euros par mois (ce qui correspond à la moyenne des sommes versées par Pôle emploi), il n'aura plus droit qu'à 670 euros mensuels une fois la réforme entrée en vigueur en avril.

Mais là où aujourd'hui la somme lui aurait été versée pendant un an, elle pourrait bientôt l'être pendant deux ans maximum. Pour autant, l'Unédic rappelle qu'augmenter la durée de la période de référence, de 12 mois à 24 ou 36 mois, « est dans la majorité des cas défavorable à l'allocataire », puisque l'évolution des rémunérations est en moyenne à la hausse.

La modification des règles de calcul cache une autre très mauvaise nouvelle pour les travailleurs précaires. 40 % des économies attendues de ce point de la réforme viendront de la forte réduction des possibilités de cumuler petit boulot et allocations chômage.

Aujourd'hui, si un demandeur d'emploi retrouve un job moins payé que son travail antérieur, Pôle emploi continue à l'indemniser partiellement. Demain, ce ne sera plus possible dans la plupart des cas. Le directeur général de l'Unédic a ainsi donné l'exemple d'un salarié touchant une indemnité de 500 euros, qui retrouve un boulot payé 400 euros par mois. Là où il toucherait aujourd'hui 220 euros d'allocation chômage en plus de son petit salaire, cela ne serait plus possible dans la majorité des cas après la réforme.

Soumis à ce traitement de cheval, l'Unédic devrait, sans surprise, se désendetter bien plus rapidement que prévu, à un rythme presque jamais vu. Là où il affichait un déficit de 3,4 milliards d'euros en 2017, il retournerait l'équilibre « au second semestre 2020, soit quelques mois plus tôt qu'en l'absence de réforme », et serait bénéficiaire de 5,25 milliards en 2022. Soit un excédent supérieur de 2,1 milliards à ce qui était prévu initialement...

Face à ce constat imparable, le gouvernement présente une parade plutôt faible. Il assure que les prévisions de l'Unédic sont peu pertinentes, car il faut prendre en compte les « effets de comportement » de la réforme, puisqu'elle va, assure-t-il, pousser les chômeurs à reprendre le travail plus vite. « Il y aura des effets de comportement, convient Pierre Cavard. Mais ces effets sont progressifs et assez lents, et il n'y a pas de consensus sur leur ampleur ou sur la qualité de l'emploi qui sera retrouvé. » Au contraire, l'Unédic incite à « prendre en compte l'effet report vers d'autres dispositifs (prime d'activité, RSA) », jusqu'ici ignoré par l'exécutif.

ARTICLE 4 INFORMATIONS :

FRAIS DE REPAS : LE GOUVERNEMENT PRIE DE REVOIR SA COPIE

Publié le 25/09/2019 • Par [La Gazette](#) • dans : [France](#), [Toute l'actu RH](#)



En plus de passer à côté de réelles problématiques, le projet de décret sur les frais de déplacement et de repas des agents territoriaux est jugé "mesquin" et "cynique" envers les moins bien rémunérés par les syndicats. Ils l'ont fait savoir au cours du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) faisait sa rentrée, ce mercredi 25 septembre, en présence du secrétaire d'État en charge de la fonction publique, Olivier Dussopt (lire encadré en bas d'article). Cinq heures d'échanges, principalement axées sur deux projets de décret : celui sur l'application transitoire du nouveau régime indemnitaire pour les cadres d'emploi n'en bénéficiant pas encore, et celui sur les frais de déplacement.

Sans surprise, le gouvernement n'a pas transigé sur le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep). Pour sa seconde et dernière présentation avant publication, le texte a reçu un avis favorable des employeurs territoriaux, mais défavorable de la part des syndicats.

« MESURE CYNIQUE »

Même sort pour les nouvelles conditions et modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels de collectivités. En réponse à la demande de certains employeurs, le projet décret permet de demander des justificatifs pour les frais de repas et de décider de montants inférieurs au barème de remboursement des agents de l'État. Le plafond ne pourra pas dépasser le montant du forfait défini 15,25 euros.

Pour Eric Coneim (Unsa), « c'est mesquin » : « Ce sont encore une fois les agents les moins bien rémunérés qui se font des sandwiches ou des plateaux repas au lieu d'aller au restaurant parce qu'ils n'ont pas le temps, qui seront pénalisés. Par ailleurs, le traitement administratif des demandes de remboursement va être alourdi. »

Plusieurs syndicats dénoncent une « mesure cynique », d'autant qu'elle ne répond pas à des problématiques comme le droit à donner aux agents, qui effectuent des services à la personne, d'être remboursés aux frais réels et non plus au forfait de 210 euros annuels.

Johann Laurency (FO) réclame « du bon sens » au gouvernement pour la deuxième version de ce projet de décret qui doit donc repasser devant le CSFPT. Même demande de la part de Pascal Kessler (FA-FPT) : « Il faut dépasser le simple formalisme d'un passage en deuxième lecture au CSFPT. »