

Conférence-débat

« Transformation des métiers des finances publiques face à la mondialisation et au numérique »

M. Michel BOUVIER
Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne,
Président de FONDAFIP, Directeur de la Revue
Française de Finances publiques

Rabat, le 9 mars 2019

Transformations des métiers sous l'influence du numérique et de la mondialisation : quelles conséquences sur les finances publiques ?

**Monsieur le Trésorier général du Royaume, Cher Nouredine,
Mesdames, Messieurs, Cher(e)s ami(e)s,**

Tout d'abord je voudrais dire ma sincère gratitude à Laila Laakairi et à l'équipe de la TGR qui ont pris en charge l'organisation de ce colloque. Un très grand merci également aux intervenants marocains et français qui ont accepté de nous faire partager leurs réflexions et leurs expériences. Et puis un aussi grand merci à toutes et à tous d'avoir pris sur vos loisirs pour participer à ce nouveau débat de société.

Nous voici donc de nouveau réunis autour d'un sujet d'une brûlante actualité. Ce colloque s'inscrit parfaitement dans les précédents qui ont tous concerné les enjeux contemporains les plus cruciaux. Et nul doute que cette matinée sera fructueuse car notre grille de lecture, les finances publiques, est particulièrement efficace pour comprendre les transformations de notre monde.

Il me faut tout d'abord rappeler que le numérique, l'Intelligence Artificielle, la robotisation, combinés à la mondialisation, ont provoqué un changement radical du modèle de société qui s'était installé, pour une trentaine d'années, à la sortie de la seconde guerre mondiale.

Ce changement est en train de bouleverser l'ordre, public et privé, local, national et international institué dans le cadre de ce modèle : je veux dire l'ordre économique et social mais également l'ordre politique.

Cette mutation n'est pas sans conséquences sur notre vie quotidienne, celle de tous les jours, que ce soit notre vie privée ou notre vie au travail. Notre manière de travailler est déjà concernée et va l'être de plus en plus. Tous les métiers, publics ou privés, sont appelés à se modifier ou, pour certains à disparaître.

Le marché du travail est également concerné de plein fouet avec le développement du digital labour », de l'ubérisation, du travail précaire, de la flexibilité de l'emploi, dans tous les pays, y compris ceux qui connaissaient jusque-là une certaine stabilité de cet emploi. On est en présence d'un phénomène, d'une évolution, qui s'étend comme une trainée de poudre sur l'ensemble de la planète. Ce sont des millions d'auto-entrepreneurs, en majorité des travailleurs

à la tâche complètement liés à des plateformes numériques, qui fourmillent dans le monde. Alors, saurons-nous concilier une flexibilité nécessaire aux entreprises dans un monde en transition, plein d'incertitudes, et une stabilité tout autant nécessaire à la qualité de vie des femmes et des hommes du 21^{ème} siècle ? C'est un sujet essentiel chacun en conviendra.

Autrement dit, des métiers se pratiquent, ou vont se pratiquer différemment, d'autres disparaissent ou vont disparaître tandis que d'autres apparaissent ou apparaîtront. Il est encore trop tôt pour dire si la compensation entre les deux se fera, les études sur le sujet sont très contradictoires. Pour ma part, je ne pense pas que le travail disparaîtra et qu'il faudra instituer un revenu universel. Je ne pense pas qu'une société sans travail, une société de cocagne, cette sortie d'un âge de fer ou d'airain et cette entrée dans un âge d'or que prophétisent tous les grands mythes, sur tous les continents, soit vraiment d'actualité. Non, je pense plutôt, d'une part que les entreprises du numérique ont besoin de « petites mains », de travailleurs sans grande qualification, pour effectuer des opérations nécessaires à la bonne marche et au perfectionnement des robots. L'Intelligence artificielle a besoin d'être nourrie en amont pour s'auto perfectionner.

D'autre part la généralisation de la flexibilité, de l'ubérisation, de l'auto-entreprise, concernera toutes les professions avec bien entendu des gagnants mais aussi de la précarité pour de nombreux autres.

Autrement dit, si ce contexte profite ou profitera à certains, il est aussi ou sera pour beaucoup de personnes la source d'un malaise et même pire, pour certains, celle d'un accroissement des difficultés qu'ils connaissaient déjà.

Néanmoins, il faut se rappeler que de tous temps les sociétés ont connu des chocs liés à l'apparition de nouvelles techniques et finalement, à chaque fois, le défi a été relevé avec succès selon une logique de progrès social.

C'est ce qu'écrivait déjà John Maynard Keynes avec une grande clairvoyance en 1930 dans sa « lettre à nos petits enfants » lorsqu'il notait : « Nous souffrons des troubles de croissance dus à des changements d'une rapidité excessive, nous souffrons des difficultés que provoque la réadaptation à une phase économique nouvelle..... nous découvrons des moyens d'économiser de la main-d'œuvre à une vitesse plus grande que nous ne savons trouver de nouvelles utilisations du travail humain. Mais ce n'est là qu'une période passagère d'inadaptation. »

Il est un fait qu'aujourd'hui encore, et même depuis environ quarante ans, nous vivons une période en certains points similaire. Nous vivons une période de transition qui s'est accélérée ces toutes dernières années et dont il semble que nous soyons près d'atteindre le pic, et donc d'aller vers un basculement complet vers un autre monde.

Mais sommes-nous en mesure de relever le défi comme ce fut le cas, en d'autres temps, par ceux qui nous ont précédés ? Il est grand temps de nous en inquiéter.

Il faut encore insister sur le fait que ce n'est pas une simple révolution technologique à laquelle nous sommes confrontés. Celle-ci se combine, on l'a dit, avec une ouverture sans précédent des échanges et d'une concentration du pouvoir économique au sein des grandes entreprises du numérique. Ainsi, à un degré ou à un autre, chaque habitant de cette planète est concerné ou va rapidement l'être.

Par ailleurs, une telle transformations des métiers, publics et privés, n'est pas sans conséquences sur les finances publiques. Celles-ci sont de différents ordres.

En premier lieu, nous avons eu l'occasion d'en parler ici à plusieurs reprises, on peut constater une déterritorialisation,¹ et même une a-territorialisation², un nomadisme des contribuables et de la matière imposable, une évanescence des frontières³ qui s'accroissent de jour en jour.

La combinaison de la mondialisation des échanges et du numérique a donné naissance à un phénomène qui constitue un danger sérieux pour l'impôt. Cette inclusion de la globalisation et des possibilités offertes par le numérique a ouvert grande la porte à des formes de plus en plus sophistiquées et inédites d'évasion fiscale. Je pense en particulier aux pratiques des GAFAs, qui privent l'Etat des recettes nécessaires au financement de ses besoins et notamment de ses besoins en personnels ainsi que de la réalisation des investissements d'avenir.

Or, parmi ces derniers, il en est un particulièrement crucial, celui de la formation des ressources humaines aux nouveaux métiers, aux nouvelles pratiques ainsi qu'à la compréhension des mutations de nos sociétés. Il faut absolument que chacun, dans son emploi, soit en mesure

¹ Cf. G. Deleuze, F. Guattari, *L'anti-Œdipe*, Ed. de Minuit, 1972

² Cf. L.A. Bouvier, De la déterritorialisation à l'a-territorialisation de l'impôt, in *Revue Française de Finances Publiques*, N°139-2017

³ Cf. A.L Amhilat-Szary, *Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui ?*, PUF 2015

de s'adapter à ces mutations. Pour cela, il faut tout autant les comprendre, savoir les identifier, les repérer, qu'en connaître les nouvelles techniques, les nouvelles procédures, les nouveaux savoir-faire. Cela nécessite, il faut en avoir clairement conscience, des moyens de financement importants.

Il faut encore ajouter que l'automatisation de travaux routiniers engendre des besoins en compétences, en qualifications, non seulement nouvelles mais d'un niveau élevé supposant une capacité à superviser, à évaluer les situations et faire des choix que ne pourrait faire l'IA.

D'autant qu'il ne faut pas négliger le fait que nous ne connaissons pas aujourd'hui toutes les utilisations possibles de l'IA, elles sont certainement considérables. Comme vous le savez, la machine à vapeur fut inventée pour pomper l'eau des mines de charbon et non pour faire rouler des locomotives. De même, Edison pensait que le gramophone devait servir à enregistrer le testament des mourants.

Il va résulter de ces évolutions un poids financier particulièrement lourd pour les Etats qui doivent par ailleurs agir très vite voire même dans l'urgence tant les changements sont rapides.

Certes la fiscalité est concernée mais il faut souligner que la dépense l'est également. A cet égard, le processus utilisé pour effectuer des choix pertinents mériterait d'être rationalisé.

Par exemple, la politique d'investissement public pâtit d'une dispersion des acteurs et des mécanismes qui compromet la possibilité de hiérarchiser les priorités. Le Plan jouait autrefois ce rôle. Il faisait se rencontrer l'Etat et les acteurs sociaux et a ainsi longtemps favorisé la cohérence des politiques publiques décidées et conduites.

Aujourd'hui, les administrations et les institutions qui interviennent dans ce domaine sont trop éclatées, elles ne communiquent pas suffisamment, elles pensent, décident et agissent en silos. Pour remédier à la dispersion actuelle il serait nécessaire de constituer un cadre partenarial de sélection des investissements où interviendrait l'ensemble des acteurs concernés.

Par ailleurs, on le sait, le souci que les finances publiques contribuent à la compétitivité et à la relance de l'économie conduit à préconiser un accroissement de l'investissement public. Or, dans une situation où l'argent public est rare, ce constat suppose, plus qu'une augmentation globale des

financements, une rationalisation et un meilleur ciblage sur les objectifs prioritaires. Il ne faut en effet pas oublier que la recherche d'une efficacité maximale des investissements suppose certes la mobilisation des capacités du système financier public mais aussi l'amélioration de leur ciblage.

Le nouveau contexte oblige à dégager des moyens financiers et à rationaliser les choix de dépenses mais également à évaluer les transformations à opérer dans l'organisation du travail.

Il faut à cet égard tenir compte des conséquences de l'IA sur les conditions de travail. On pense par exemple ici à la perte d'autonomie comme à l'isolement de certains titulaires d'emplois dont la fonction les oblige à travailler pour la majeure partie de leur temps sur des plateformes numériques.

Cela implique certes une révision des tâches mais plus encore des structures qui pour certaines devront être supprimées et pour d'autres reconstruites.

Des tiers-lieux comme les co-working, les repaircafé ou les fablab qui se développent actuellement figurent parmi les voies possibles. Non seulement ils permettent de rompre l'isolement mais ils sont aussi source d'échanges entre

professionnels de différents domaines et par conséquent de croisements d'expériences et donc d'innovations possibles.

Et puis, il ne faut pas ignorer les relations des usagers avec les services publics. La numérisation de ces services engendre à terme, on le sait, la fermeture de certains d'entre eux. Or, il convient d'être vigilant sur le respect de deux grands principes : la continuité des services publics et l'égalité devant les services public.

Là encore, les conséquences de ces transformations ont et vont avoir un coût pour les finances publiques. Il s'agit par exemple de tenir compte des difficultés d'utilisation de l'internet pour certains citoyens et prévoir différentes modalités d'accès. Il peut bien entendu y avoir également des économies d'échelles mais il est encore difficile de les évaluer.

Enfin, les effets sur les finances publiques des transformations des pratiques et des instruments de différents métiers, qu'il s'agisse d'un accroissement des dépenses ou d'économies, se feront sentir nécessairement. Par exemple, le secteur médical devrait être particulièrement concerné, ce qui engendrera inévitablement des effets sur les finances sociales et sur

les soins prodigués aux populations. Là encore il s'agit d'une question d'une très grande importance car, au même titre que celles de recherche ou d'éducation, les dépenses de santé, comme nous l'avons vu lors d'un précédent colloque, font partie des dépenses d'avenir.

On l'a compris, le sujet d'aujourd'hui mérite bien que l'on s'y intéresse à travers le prisme des finances publiques. Il va peser lourdement sur le futur d'un secteur public qui devra à coup sûr jouer d'habileté tant dans sa gestion que dans la recherche de financements alternatifs ou complémentaires. Par ailleurs, aucune solution ne sera trouvée si ne sont pas institués des organes de prospective permettant d'identifier en amont les changements à venir, c'est-à-dire les conséquences imprévues de l'IA.

Aucune solution ne sera non plus possible si les individus ne sont pas formés pour être en mesure de s'adapter à ces changements voire même à en comprendre la logique pour être à même d'en deviner les évolutions potentielles. Parce que l'IA peut nous dégager de certains tâches compliquées et fastidieuses, une dynamique inégalée de l'intelligence humaine devrait pouvoir se déployer à condition, et c'est là le cœur de notre problème, d'avoir les moyens financiers

pour ne pas laisser une partie de l'humanité sur le côté de la route.

Pour conclure, je voudrais insister sur deux points. Tout d'abord, je dois dire que si l'on peut être d'accord avec John Maynard Keynes lorsqu'il estime que ce problème est d'ordre économique est «une affaire de spécialistes, tout comme la dentisterie », il est cependant nécessaire aujourd'hui que la question soit largement et pédagogiquement présentée sur la place publique car elle est aussi d'ordre politique.

Par ailleurs, et c'est le second point, on peut le suivre sans réserve lorsqu'il ajoute que « si les économistes pouvaient parvenir à se faire considérer comme des gens modestes et compétents, sur le même pied que les dentistes, ce serait merveilleux. »

Permettez-moi au passage de souligner que John Maynard Keynes semblait tenir en très haute estime les dentistes. On peut penser qu'il n'a pas choisi au hasard cette profession, certainement pour des raisons objectives aussi bien que subjectives, nous expérimentons tous à un moment ou à un autre le savoir-faire d'un dentiste, et je suis d'autant plus ravi qu'un éminent chirurgien-dentiste,

Michel Thomas, figure parmi les intervenants de ce colloque.

Nul doute en tous cas que la qualité de l'intelligence collective que nous formons tous ensemble se vérifiera une fois de plus et nous permettra de mieux identifier un sujet aussi essentiel que celui de la transformation de nos métiers. Bien qu'à première vue la question puisse paraître moins urgente, ou plutôt moins spectaculaire, que celle relative au réchauffement climatique et à la protection de l'environnement, que nous avons d'ailleurs évoquée ici lors d'un précédent colloque, elle est tout aussi cruciale car c'est également l'avenir de notre humanité, de notre civilisation, qui est en jeu.

Merci beaucoup pour votre attention.