

Conférence-débat

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

M. Christian GUICHETEAU

Administrateur Général, Président d'Honneur de l'AFCM,

Vice Président de l'AMF

Rabat, le 9 mars 2019

De la plume d'oie à l'intelligence artificielle

Mesdames, Messieurs

Je suis très honoré d'avoir été invité, grâce au professeur Michel Bouvier, à participer à ce colloque et très heureux de me retrouver parmi vous puisque j'avais déjà eu le plaisir d'intervenir dans ce lieu, à l'occasion du centenaire de la Trésorerie Générale du Royaume sur le thème de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics.

Deux mots rapides de présentation.

J'ai fait toute ma carrière dans les services extérieurs de la Direction Générale de la Comptabilité Publique puis de la Direction Générale des Finances Publiques où j'ai exercé différents métiers dans 14 départements différents. Ma dernière affectation était dans les Alpes Maritimes comme Directeur Départemental des Finances Publiques. J'ai dans le même temps présidé l'Association Française de Cautionnement Mutuel (pendant 12 ans) et je suis pour encore pour 2 ans vice président de l'Assurance Mutuelle des Fonctionnaires.

Je vais vous parler de mon expérience de terrain vécue au sein des services des finances et des évolutions que j'ai pu vivre de près depuis la date de mon entrée dans l'administration.

J'ai intitulé cet exposé, de manière un peu provocatrice, de la plume d'oie à l'intelligence artificielle. Il aurait été plus juste de dire du stylo à bille à la dématérialisation des opérations.

J'ai commencé à travailler au sein des services extérieurs au milieu des années 70. A l'époque la plupart de nos opérations se faisaient de manière manuelle au sein d'imposants registres comptables ou extra comptables. Je me souviens, par exemple, pour la tenue de la comptabilité des communes d'un registre centralisateur, le P55, qui quand il était ouvert (pour la partie double à gauche les débits et à droite les crédits) tenait toute la place d'un bureau.

Toutes les opérations étant manuelles, les risques d'erreurs étaient importants et les contrôles contemporains comme périodiques étaient non seulement utiles mais nécessitaient beaucoup de temps et d'énergie.

L'informatisation des procédures était encore balbutiante et seul le recouvrement des impôts commençait à être industrialisé avec des méthodes qui nous paraîtraient aujourd'hui surannées et obsolètes. On employait soit des cartes perforées qui étaient transmises pour traitement dans des centres informatiques régionaux soit dans les postes les plus importants des machines, les **RP 70**, dans lesquelles on saisissait les recouvrements qui étaient retranscrits sur une bande de papier perforé qui était également envoyé au département informatique régional pour traitement.

Ce système, qui apparaissait alors comme très moderne, avait de nombreuses insuffisances : cartes perforées perdues ou inexploitable, bandes papier détériorées ou illisibles etc.

Mais on sentait qu'on était au début d'une nouvelle ère administrative et que les années suivantes verraient de nouvelles applications informatiques dans tous les domaines.

Toutes les structures administratives, publiques comme privées, se doivent de constamment se moderniser et donc de s'adapter aux outils de leur temps comme aux attentes contemporaines des citoyens et des décideurs.

Sinon on travaillerait encore comme les scribes Égyptiens, sur des tablettes, car on aurait refusé l'arrivée du papyrus !

Toutefois ces structures, comme ceux qui y travaillent, répugnent au changement qui est toujours perçu pour le moins comme une source de difficultés. La peur de l'inconnu...et plus la population concernée avance en âge plus c'est difficile de la convaincre de bouger.

Il est en effet plus confortable de travailler comme on l'a toujours fait, parce que ça marche et parce que cela évite qu'individuellement on remette en cause sa technique, son savoir faire.

Or une économie moderne a besoin, pour être performante et compétitive, de services publics eux-mêmes modernes et compétitifs.

En définitive je pense que les structures administratives ne s'adaptent aux attentes de leur époque, qu'elles soient humaines ou techniques, que soit sous l'impulsion de pouvoirs politiques volontaires, soit à cause d'événements extérieurs qui rendent ces transformations inévitables.

Nous verrons que c'est ce qui s'est passé ces quarante dernières années en France et que des événements économiques forts et imprévisibles ont conduit à des changements profonds et rapides et que ce mouvement n'est pas terminé.

Rappelons nous qu'au milieu des années 70 on était quasiment au plein emploi, dans cette période qu'on a appelé les trente glorieuses, que le premier choc pétrolier date de 1973, que les déficits publics étaient faibles et les administrations plutôt pléthoriques car il fallait beaucoup de main d'œuvre pour traiter tout en manuel.

Mais cela n'allait pas durer. Le budget des administrations publiques est encore en léger excédent, pour la dernière fois en 1974.

A partir de 1973 et sous l'effet direct du premier choc pétrolier et de la récession qui s'ensuit, l'inflation est quasiment autour des 10% annuels,

voire plus pendant 10 ans et la dette publique commence à s'envoler avec un premier pic atteint en 1993. Après quelques périodes de répit en 1997-2001 où la conjoncture permet de réduire la dette, puis en 2006 où le déficit public est réduit pour la troisième année consécutive, les déficits publics continuent de croître pour atteindre désormais quasiment 100% du PIB.

Ce rapide historique était nécessaire pour comprendre que dès le début des années 90 les gouvernements successifs ont tenté de réduire les déficits publics notamment en travaillant sur la dépense publique et donc sur le poste budgétaire le plus important : celui du traitement des fonctionnaires.

L'évolution et la modernisation de nos sociétés auraient naturellement conduit à des transformations des métiers des fonctionnaires grâce notamment à l'appui et à la montée en puissance de l'informatique mais je fais partie de ceux qui pensent que c'est bien la nécessité de faire des économies budgétaires, de réduire la dépense publique, les déficits publics et donc de travailler avec moins de fonctionnaires qui sont à l'origine de la transformation rapide et profonde des métiers de la fonction publique avec pour corollaire une diminution de la charge pour la collectivité publique.

Il faut également souligner que notre Etat avait déjà tenté d'optimiser les choix budgétaires par la mise en place en mai 1968 de la Rationalisation des Choix Budgétaires pour une meilleure prise en compte, évaluation et contrôle des résultats de l'action administrative. Cette méthode basée sur des bilans coût-efficacité a été abandonnée en 1980. De même le commissariat au plan qui a existé de 1946 à 2006, était chargé de définir à titre indicatif la planification économique du pays via des plans quinquennaux.

Mais comme dit plus haut les événements économiques depuis 1973 ont amené les pouvoirs publics à accélérer les études, les rapports puis les décisions pour transformer en profondeur l'administration du pays. Avec deux objectifs toujours affichés : rendre un meilleur service public, mais

avec des coûts réduits. Nous verrons que ces deux objectifs ne sont pas toujours compatibles.

Dans un premier temps, dans les années 80, on parle de modernisation administrative, de démarche qualité ou de renouveau du service public.

Dans les années 90 on parle davantage de réforme de l'Etat avec comme déclinaison « mieux servir les citoyens », « construire un Etat plus proche et plus efficace ». Efficacité, proximité et simplicité.

En 2001 la réforme budgétaire générée par la LOLF et la mise en place de révision générale des politiques publiques veut dépasser une logique de moyens pour s'interroger sur les fins des de toute action publique.

Dans le même temps notre pays connaissait une double transformation administrative : la décentralisation (acte I en 1982 et acte II en 2003) donnant plus de compétences et de pouvoirs aux collectivités territoriales et la déconcentration afin de diminuer les effets souvent néfastes de décisions des administrations centrales au profit des échelons déconcentrés de l'Etat et notamment des régions.

La décentralisation ayant un double avantage : elle rapproche les décisions administratives du citoyen mais il doit aussi permettre de diminuer les déficits publics. En effet le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales s'accompagne des moyens correspondant au moins au début mais pas dans le temps (exemple des dépenses sociales transférées aux départements) alors que la loi impose aux collectivités territoriales d'avoir des budgets en équilibre et donc de ne pas pouvoir générer, en théorie, de déficits.

Quant à la déconcentration elle s'est accompagnée de la mise en place d'une véritable politique de ressources humaines (jusque là y compris au niveau central on parlait de « services du personnel »...) ainsi que d'une

politique de valorisation de son patrimoine avec la création d'un service ad hoc, France Domaine.

Mais tous les gouvernements successifs depuis 30 ans se sont heurtés à plusieurs difficultés pour transformer les métiers de la fonction publique et réduire le nombre de fonctionnaires :

- la résistance des administrations centrales (qui craignent de voir leurs pouvoirs diminués) mais qui ont été, paradoxalement, confortés par la LOLF car les responsables de programme sont nationaux.
- le corporatisme et le jacobisme de tous les corps d'Etat et notamment des grands corps (tous issus des mêmes filières sciences po, ENA, X, centrale, normale sup)
- la difficile adéquation entre moins de fonctionnaires et donc un maillage territorial plus faible et le maintien de services publics de proximité (une des causes du mouvement actuel des gilets jaunes)
- les résistances des syndicats encore puissants il ya quelques années (exemple échec à Bercy de la réforme 2003 au début des années 2000)
- la doctrine qui fait qu'on ne touche pas aux effectifs de ministères importants comme l'Education Nationale, l'armée, la police, la justice.

Il reste donc principalement Bercy pour réduire les effectifs de la fonction publique d'Etat. Et à Bercy la DGFIP qui a les plus forts contingents de personnel.

Avant de fusionner la Direction Générale de la Comptabilité Publique comme la Direction Générale des impôts s'étaient lancées dans de vastes

programmes de simplification, de modernisation de procédures et de dématérialisation d'un certain nombre de leurs tâches.

La fusion qui date d'une dizaine d'année a permis de créer la Direction Générale des Finances Publiques et n'a pas été un frein aux mesures de modernisation bien au contraire. Avec comme corollaire la suppression de 17 000 postes pendant cette période.

La DGFIP aujourd'hui c'est 103 000 agents qui assurent des missions très diverses : l'assiette, le recouvrement , le contrôle (sur pièces et sur place) des impôts des ménages comme des professionnels, les missions cadastrales, la publicité foncière et le contrôle des successions, la comptabilité et la dépense de l'Etat, la gestion des comptes des collectivités territoriales, la tenue des comptes de la caisse des dépôts et consignations, la gestion domaniale avec France Domaine, l'audit des structures publiques, des compétences économiques et un rôle de conseil tant des Préfets que des élus locaux. Avec un réseau encore important au niveau infra départemental même s'il s'est beaucoup réduit.

Les 17 000 suppressions d'emploi ont pu être absorbées, avec beaucoup de difficultés ces dernières années, grâce à :

- l'informatisation (tous les services et toutes les procédures sont désormais informatisées) et génèrent des gains importants de productivité
- des regroupements de missions exemples la dépense de l'Etat qui il y a dix ans était assurée dans tous les départements et qui désormais est assurée dans moins d'un département sur deux ou la suppression des conservations des hypothèques et la création de services de la publicité foncière regroupant plusieurs conservations des hypothèques- cette évolution n'est pas terminée.
- la création des Services des impôts des particuliers et des Services des impôts des entreprises regroupant l'assiette, le recouvrement et le contrôle sur pièces des impôts.

- des regroupements et des suppressions de structures : plus de 1000 trésoreries locales et infra départementales ont été supprimées en 10 ans
- la régionalisation ou l'interrégionalisation de certaines fonctions support
- le développement des fonctions de front et de back office dans quasiment tous les métiers ainsi que des économies de m2 de bureau avec les regroupements de services.
- la modernisation de certaines procédures comme par exemple la généralisation de la déclaration des revenus préremplie et l'obligation de télédéclarer ses revenus ou l'obligation de la télédéclaration de la TVA.

Tout ceci n'est pas exhaustif mais montre les profondes transformations que les métiers de la DGFIP ont subis en 10 ans. Non sans dommage car si au début de la période il pouvait y avoir ici ou là dans les services de la DGFIP un peu de « gras » force est de constater que toutes les réorganisations, toutes les simplifications, tous les changements informatiques, ne suffisent plus à supporter les suppressions de poste et que ces dernières années nous sommes plutôt en avance d'hoiries sur les futurs gains de productivité ce qui ne manque pas de poser des problèmes de gestion au quotidien dans les services.

Par ailleurs ces changements ont aussi un impact sur le maillage territorial de la DGFIP et des relations parfois tendues avec les élus locaux qui estiment ne plus avoir le service attendu et avec les usagers dont un certain nombre ne sont pas capables d'utiliser la relation dématérialisée avec l'administration (personnes âgées, étrangers, ceux qui n'ont pas d'ordinateurs ou qui ne savent pas s'en servir, problème d'accès à internet ou de haut débit) et qui n'ont plus le service de proximité auquel ils avaient l'habitude de se rendre. On estime cette population à plus de 10 millions de personnes en France.

Le risque est d'avoir à terme deux populations qui s'opposent une plutôt jeune, cultivée aisée et qui vit dans les grandes métropoles qui est demandeur de services dématérialisés et une plus rurale ou suburbaine, plus âgée, plus pauvre et qui elle est demandeur de présence physique de l'administration.

Or, un programme qualifié d'« action publique 2022 : pour une transformation du service public » va maintenant être mis en œuvre. Ce programme vise à repenser le modèle de l'action publique en interrogeant en profondeur les métiers et les modes d'action publique au regard de la révolution numérique en cours qui redéfinit les contours de notre société.

Le but restant comme dans le passé de réduire le nombre de fonctionnaire et donc la dépense publique et par conséquence réduire les déficits publics .On parle de supprimer 50 000 fonctionnaires dont 20 000 à la DGFIP (20% des effectifs actuels).

Il va donc falloir être imaginatif d'une part en continuant les méthodes déjà employées :

- informatiser : mais si le plus gros de ce travail est désormais derrière nous.
- Supprimer et regrouper des postes comptables mais avec la limite de l'assurabilité du risque personnel et pécuniaire des comptables publics s'ils ne sont plus assez nombreux et la critique des élus locaux et des populations rurales.
- Continuer à rechercher des simplifications de procédures mais là aussi un important travail a déjà été fait

Il faudra d'autre part trouver de nouvelles pistes :

- si la mise en place de la retenue à la source ne générera pas de gros gains d'économie car le paiement de l'impôt sur le revenu était déjà fortement dématérialisé (mensualisation, paiement à l'échéance etc.) par contre la suppression de la taxe d'habitation annoncée pour 2020, devrait permettre de supprimer un certains nombres de postes dans les services des impôts des particuliers (à condition qu'elle ne soit pas remplacée par une autre taxe aussi complexe...)
- cela passera peut être par l'abandon de missions : exemple la privatisation du cadastre (avec l'Institut Géographique National, c'est une vieille idée), l'abandon de la tenue des comptes de la Caisse des dépôts et consignations (mais cela a un impact budgétaire ce service étant payé par la CDC à la DGFIP), la tenue des comptes des collectivités territoriales (transfert de charges vers les collectivités locales qui ne le souhaitent pas a priori), regroupement du recouvrement des impôts des professionnels avec les services de la sécurité sociale(URSSAF) etc.

Les métiers de la maison DGFIP ont donc profondément changé dans la dernière décennie et des économies substantielles en sont résulté pour le budget de l'Etat. A ce jour on ne se sait pas quelles orientations sortiront d'« action publique 2022 » et les conséquences pour les effectifs de la DGFIP mais à mon sens deux écueils sont à éviter : d'une part faire en sorte que les populations défavorisées continuent de pouvoir accéder à un service public de qualité et d'autre part ne pas réduire au plan départemental comme régional les services de la DGFIP à de simples services de préfecture. L'Etat a toujours pu s'appuyer, dans le passé, sur ces services hautement loyaux et professionnels ce serait dommage d'affaiblir ou de détruire cette belle maison.

Enfin, il me paraît important de rappeler ici qu'il y a quelques années on s'étonnait que l'Etat français, malgré des déficits chroniques, puisse emprunter à des taux aussi bas (voire négatifs). En fait, la réponse des marchés financiers tenait dans la présence d'une administration, la DGFIP, puissante et qui inspirait confiance. Pour notre part, nous souhaitons que cela dure !

Merci beaucoup pour votre attention.