

BERCY :
la réforme sans le grand soir ?

François Villeroy de Galhau

SOMMAIRE

LA VIELLE HISTOIRE ET L'ACCIDENT	5
Bon départ, mauvais chute	6
Les raisons d'un échec	8
Les fruits de la défaite ?	10
LE REBOND, AUTREMENT	11
La coalition pour la réforme	11
Le contrat pour trouver le bon « espace-temps » de la réforme	18
Le service à l'utilisateur au cœur de la réforme	23
Quand la productivité cesse d'être un tabou	30
CONCLUSION	31

L'échec de la réforme de Bercy engagée par le gouvernement Jospin en 1999 a souvent été perçu comme l'expression d'une difficulté structurelle de l'Etat à se réformer et au-delà comme le reflet d'une faible préférence française pour la réforme. Le texte de François Villeroy de Galhau, qui fut un des artisans de ce projet avorté, nuance fortement cette interprétation.

Pour lui, la « réforme de l'Etat » peut au mieux exprimer une volonté politique générale. Elle ne saurait constituer en soi un programme d'action et ceci pour une raison à la fois forte et simple : on ne peut pas réformer l'Etat dans son ensemble. On peut bien plutôt réformer dans l'Etat.

Celui-ci constitue en effet un ensemble institutionnel et sociologique trop vaste, trop hétérogène pour penser qu'il suffirait d'avoir la volonté de le réformer pour le faire effectivement à Bercy, comme à l'Education Nationale, dans les hôpitaux comme au CNRS. Le grand soir de la réforme de l'Etat n'aura donc pas lieu.

Comment donc réformer dans l'Etat sans perspective de grand soir ?

C'est précisément là que la contribution de François Villeroy de Galhau est essentielle. En s'appuyant sur la manière dont une réforme tranquille s'est en quelque sorte installée à Bercy malgré l'échec de l'an 2000, il propose à partir de son expérience de directeur général des impôts, une méthodologie de la réforme, qui passe par la réunion de trois conditions essentielles : la création d'une coalition des acteurs réformistes capable d'associer les acteurs de la réforme à son projet, la définition d'un espace-temps pour cette réforme par le contrat, la définition d'une finalité sociale et non pas seulement administrative de la réforme.

Dans le cas de Bercy, cette finalité était simple : placer la réforme au service de l'utilisateur plutôt que continuer à placer l'utilisateur au service de l'administration

Pour parvenir à cet objectif simple, mais extrêmement délicat à mettre en œuvre, il a fallu que les agents de l'Etat puissent être convaincus que la mise en place de critères de performance, que le développement d'une culture de l'évaluation et que l'instauration d'une norme de productivité sont, à terme, des facteurs de revalorisation de la fonction publique et non des manœuvres destinées à la déstabiliser.

C'est peut-être là que les choses ont commencé à changer.

Une volonté politique claire, des principes simples, une mise en œuvre très complexe laissée à la responsabilité de managers de l'Etat et non aux politiques, tels sont les ingrédients essentiels de la réforme.

Parlons moins de la réforme de l'Etat. Faisons plus de réformes dans l'Etat. Tel est le sens des propos de l'auteur.

Aux yeux de ceux qui déplorent l'immobilisme de l'Etat ou rêvent d'un impossible « grand soir » de la réforme, le propos de François Villeroy de Galhau pourra paraître décevant ou trop optimiste. Mais à ceux que lassent les exercices rhétoriques généraux et abstraits, ce texte apparaîtra comme un encouragement.

Reste bien évidemment à savoir si le rebond discret de Bercy, analysé ici en détail, pourra servir de référence à d'autres lieux où la réforme se fait cruellement attendre.

François Villeroy de Galhau a été directeur de cabinet de MM Dominique Strauss-Kahn et Christian Sautter, avant d'occuper les fonctions de directeur général des impôts jusqu'en 2003. Il est aujourd'hui président de Cetelem.

Les pages qui suivent se veulent le récit d'un échec et d'un rebond, ceux de la « réforme de Bercy ». Quatre ans après l'échec de mars 2000, cette chronique écrite naît de plusieurs désirs :

- celui, ayant retrouvé ma liberté de parole en ayant « passé le témoin » à la DGI (Direction Générale des Impôts) ^{*}, de dire la part de vérité des fonctionnaires responsables de la réforme. Nous sommes pendant l'action voués au silence, au nom d'un devoir de réserve éminemment souhaitable. Comme directeur de cabinet de Dominique Strauss-Kahn puis de Christian Sautter à Bercy durant près de trois ans (juin 1997-janvier 2000), puis comme directeur général des impôts pendant trois ans et demi, j'espère aujourd'hui avoir une certaine légitimité à faire part de mon expérience des réformes de Bercy et se faisant être utile à leur compréhension. Elles veulent être des réflexions de praticien, et non une théorie de plus sur l'Etat et sa réforme - il n'en manque pas. ¹
- celui ensuite de rendre hommage à deux acteurs un peu oubliés : Christian Sautter d'abord, admirable de courage dans l'action puis d'abnégation dans le retrait. On dira peut-être que ces vertus mêmes prouvent son peu de "sens politique". Et alors ? Et puis tous les "soldats inconnus" de la réforme : au-delà des hauts fonctionnaires à peu près identifiés, les cadres supérieurs que sont les directeurs des services fiscaux, nombre de cadres intermédiaires et même d'agents de base. Dans l'Etat, les réformateurs du réel, du quotidien, existent : je les ai rencontrés, et veux le dire ici.
- celui enfin de faire part d'un espoir comme citoyen : de la réforme de l'Etat, tous parlent, beaucoup doutent. Pourtant Bercy, symbole du blocage de 2000, est progressivement devenu depuis un lieu de réformes profondes, fussent-elles plus tranquilles. Le lecteur jugera des premiers résultats, et de la proximité d'inspiration avec la première réforme. Nombre de limites existent encore, et je ne veux pas succomber à l'inconditionnalité du plaidoyer prodromo. Mais la plupart des leçons de l'expérience de Bercy apparaissent transposables, autour notamment de l'importance du contrat, du service à l'utilisateur, de la productivité : c'est pourquoi elles valent d'être présentées.

Un mot sur ce qu'on percevra peut-être comme un paradoxe : je parle de réforme dans l'Etat, et avec espoir, au moment même où je l'ai quitté. J'ai été très heureux, et fier, d'avoir servi l'Etat pendant dix-neuf ans ; je n'ai jamais pensé pour autant qu'il y ait affrontement, ou frontière théologique entre le public et le privé. L'entreprise est une autre façon de servir notre pays, et la force de son économie. Si j'ai choisi de la rejoindre à l'été 2003, c'est que le moment s'est trouvé être la conjonction de trois éléments favorables : un cap définitivement clarifié à la DGI par la signature du nouveau « contrat de performances » 2003-2005, en avril ; une chance, rare dans l'Etat et permise par la sagesse des ministres, de passer le témoin dans la continuité à une équipe de direction de grands professionnels², dorénavant dirigée par Bruno Parent, qui était avec moi directeur général adjoint ; une proposition séduisante de Michel Pébereau et Baudouin Prot, de prendre la présidence d'une entreprise française, Cetelem, en passe de devenir un leader européen dans son métier des services financiers aux particuliers.

* Les sigles ne sont développés que dans la première occurrence et en annexe de ce texte en juillet dernier,

¹ voir entre autres « Notre Etat », coordonné par R. Fauroux et B. Spitz, (R. Laffont, 2000).

² Je voudrais citer ici, parmi beaucoup d'autres, Jean-Marc Fenet, Marie-Christine Lepetit, Gérard Bouriane, et Gilles Grapinet, ce dernier ayant rejoint Matignon comme conseiller économique.

Je n'ai pas pour autant changé d'avis sur la nécessité de la réforme dans l'Etat, ni - ce qui est peut-être plus original - sur sa possibilité. C'est le sens de ces pages.

Il ne s'agit pas de refaire ici, la "chronique d'un désastre annoncé" : ce genre littéraire a été beaucoup pratiqué après mars 2000, dans la presse comme dans quelques livres.³ Il est aujourd'hui largement dépassé. De surcroît, les reconstitutions a posteriori ignorent trop facilement les risques et incertitudes de l'action. Elles prêtent à l'échec la rigueur d'un cours au tableau noir... d'autant plus magistrale que ses professeurs ne se sont en général jamais exercés à la manœuvre. Les Anglais, maîtres supposés en pragmatisme, dénoncent justement le style "I told you so"... Ce qui importe aujourd'hui, c'est de tirer les enseignements de cette crise et avancer peut-être une hypothèse à la fois simple et forte : on ne reformera pas l'Etat de manière globale et encore moins autoritaire. Il n'y a pas de réforme *de* l'Etat, il y a place pour beaucoup de réforme *dans* l'Etat.

LA VIEILLE HISTOIRE ET L'ACCIDENT

Le problème de l'organisation des administrations fiscales françaises est vieux comme Bercy, et même comme Rivoli : la France est, parmi les pays développés, quasiment le seul à séparer le calcul de l'impôt (l'assiette) de son paiement (le recouvrement). Le premier relève de la Direction Générale des Impôts (DGI) créée en 1948, forte d'environ 77000 agents ; le second, de la DGCP (Comptabilité Publique) qui y affecte 20 % de ses 57000 agents. Ceci vaut aux contribuables que nous sommes pas mal d'incompréhension et d'irritation pour trouver le bon guichet entre le Centre des Impôts, responsable par exemple des atténuations de dette fiscale en cas de gêne durable, et la Trésorerie (le fameux percepteur), responsable à l'inverse des délais de paiement en cas de gêne temporaire de trésorerie. L'origine de cette distinction est éminente, puisqu'elle remonte à Napoléon et à la séparation de l'ordonnateur et du comptable, codifiée dans une respectable ordonnance de 1822 : il fallait réagir aux abus de l'Ancien Régime, et des fermiers généraux qui pouvaient à la fois fixer et prélever l'impôt. Reste que les fermiers généraux ont disparu depuis plus de deux siècles, et que notre complexité demeurait. Pour l'esthétique, on relèvera d'ailleurs que pour certains impôts "autoliquidés" (la TVA pour les entreprises mais pas l'impôt sur les sociétés, l'ISF pour les particuliers), la déclaration et le paiement se font déjà tous deux à la DGI.

Pour être honnête, ce vieux problème n'avait pas figuré dans les urgences des législatures précédentes : on peut juste noter deux rapports de l'Inspection générale des finances, en 1987 et 1995 sur le transfert souhaitable du paiement de l'IS à la DGI, sans suite. A son arrivée en 1997, Dominique Strauss-Kahn donne la priorité à une autre réforme du ministère : la fusion Finances-Industrie, réalisée pour la première fois sur sa tête. Avec l'aide de deux missionnaires, Pierre Boisson et Jean-Claude Milleron, il transforme une conjoncture politique en architecture administrative : début 1998, le "ministère de la Production" est né, avec plusieurs directions intégrées, et jamais remis en cause depuis.

Face à l'administration fiscale, Dominique Strauss-Kahn prend cependant une décision essentielle : la nomination en décembre 1997 à la tête de la DGI de Jean-Pascal Beaufret. Celui-ci n'a pas la réputation d'un fonctionnaire terne et routinier, c'est le moins qu'on puisse dire. Il est nommé pour réformer, mais sans mandat préétabli. Avec son génie stratégique, il trouve vite dans les cartons de la DGI les éléments d'une clarification du partage assiette-recouvrement : le "plan Beaufret", d'ambition d'ailleurs plus modeste que les réformes qui suivront, vise à un « swap » équilibré. La DGI récupérerait le paiement de l'impôt sur les

³ Notamment, « Le suicide de Bercy » (J.P. Sereni, C. Villeneuve, Plon 2002).

sociétés, la CP en échange reprendrait le paiement de certains impôts des particuliers acquittés à la DGI (ISF, vignette, droit de bail...).

Avec la précipitation tactique qui est parfois - aussi - la sienne, Jean-Pascal Beaufret présente très vite ce plan comme bouclé, et le propose à la CP au printemps 1998. Il y provoque une réaction extrêmement forte, du directeur général qui en voit les risques de déstabilisation, jusqu'à l'ensemble du réseau comptable et de FO-Trésor, syndicat majoritaire. Ce blocage amène Dominique Strauss-Kahn et Christian Sautter à confier une première mission de bons offices à Paul Champsaur, alors directeur général de l'INSEE et surtout président du Comité des directeurs de Bercy. C'est l'échec, loyalement constaté, de cet arbitre unanimement respecté, qui conduira les ministres à essayer de reprendre le chantier. Soyons donc clairs sur la genèse de la réforme de Bercy : au-delà de l'existence d'un problème de fond (séparation entre assiette et recouvrement de l'impôt), c'est l'échec du projet de "swap" entre la DGI et la CP consécutif au fort antagonisme entre ces deux maisons.

BON DEPART, MAUVAISE CHUTE

13 avril 1999 : Dominique Strauss-Kahn et Christian Sautter président à Bercy un « CTPM » (Comité technique paritaire ministériel) extraordinaire, consacré à la réforme. Projet de swap, suppressions d'emplois à Bercy, heurts entre Jean-Pascal Beaufret et le SNUI⁴ majoritaire à la DGI : la tension avec les organisations syndicales est la plus forte jamais connue depuis juin 1997. Le contenu des annonces a été soigneusement préparé depuis janvier avec une petite équipe du cabinet.⁵ Nous n'y avons, c'est vrai associé que très tard - début avril - les deux directeurs généraux concernés. Cette méthode un peu secrète peut surprendre. Mais elle nous paraît à l'époque inévitable compte tenu de l'antagonisme DGI-CP qui a déjà "plombé" le groupe Champsaur.

Les choses démarrent plutôt bien : l'accueil des organisations syndicales n'est pas hostile ; celui de la presse est franchement bon. Dominique Strauss-Kahn ne s'est pas beaucoup investi dans les détails techniques, pas plus d'ailleurs qu'aucun ministre après lui, Christian Sautter excepté. Mais il a avec son flair politique "déplacé les lignes" : on ne rentre pas dans le sujet par les réformes de structure, qui passionnent les administrations. On attaque par un angle plus parlant pour l'opinion, *la qualité de service à l'usager*, avec trois objectifs de moyen terme compréhensibles de tous : un *interlocuteur fiscal unique* - c'est la naissance du fameux « IFU » - pour les contribuables ; une simplification maximale des obligations déclaratives et de paiement ; un « interlocuteur économique unique » pour les PME, qui vise les autres services du ministère.

La méthode choisie contribue aussi à détendre l'atmosphère. Deux missionnaires reconnus (Paul Champsaur et Thierry Bert, chef du service de l'Inspection des Finances) sont alors chargés d'animer une concertation large d'ici l'automne. Le calendrier de réalisation « 2003 » laisse du temps au temps. Plusieurs décisions immédiates montrent cependant la détermination à agir. Pour mettre en place l'interlocuteur fiscal unique, on crée une Direction des grandes entreprises, effectivement mise en place le 1^{er} janvier 2002. Ce point était d'ailleurs l'un des rares à avoir fait l'objet d'un réel consensus à Bercy, lors du groupe Champsaur.

⁴ Syndicat National Unifié des Impôts, premier syndicat de la DGI (comme FO-Trésor l'est à la CP)

⁵ Denis Morin, Philippe Grangeon, Marc Schwartz, Philippe Riquer, Stéphane Austry, Olivier Sivieude

Pour ce qui est des simplifications, est annoncée l'instauration d'une « déclaration express » pré-remplie à partir des informations des employeurs et des caisses de retraite - elle est toujours en chantier technique. Mais sa réalisation devrait en principe intervenir en 2005.

Jusqu'à l'été, tout se passe bien, et la « mission 2003 » abat effectivement un travail considérable. Christian Sautter rencontre personnellement les cadres, les personnels et les représentants syndicaux dans huit départements. C'est à l'automne que progressivement, les choses vont se dégrader sans que nous en ayons une très claire conscience. Il y a bien sûr le départ soudain de Dominique Strauss-Kahn le 2 novembre 1999. L'équilibre des forces s'en trouvera plus tard bouleversé. Il y a ensuite celui de Jean-Pascal Beaufret pour Alcatel fin novembre : il n'est pas lié au précédent, contrairement à ce qu'on a dit parfois, puisque que sa décision de partir avait été prise en octobre. Ce départ cause à l'époque surprise, regrets souvent, soulagement parfois (l'homme n'est pas facile) et entraîne un certain flottement à la DGI.

Mais il y a plus subtilement le retour aux lignes classiques : la mission s'approche du « coeur » des structures, sans envisager beaucoup d'options ouvertes. La CP se sent à nouveau menacée, voire méprisée. Les syndicats de leur côté, après la surprise du printemps, veulent revenir dans le jeu. Estimant que leurs « signaux réformistes » ont été peu saisis - il est vrai qu'ils étaient discrets -, ils basculent progressivement dans l'opposition classique, autour notamment des suppressions d'emplois annoncés dans le « contrat DGI » signé en octobre : 1500 emplois en moins sur 2000-2002. Bref, fin 1999, rien ne paraît bloqué, mais nous sommes sans doute revenus, insensiblement, au rapport de forces traditionnel, entre Ministres et syndicats comme entre directions.

27 janvier 2000 : c'est le Jour-J de la réforme Sautter, trois semaines seulement après la remise officielle du volumineux rapport de Thierry Bert et Paul Champsaur. Ce délai-là fut-il trop court pour une vraie concertation ? On l'a beaucoup dit : je ne le crois pas. C'est plutôt à l'automne précédent, par perte insensible de la dynamique, et surtout dans les semaines qui vont suivre, par absence de soutien politique, que le sort de la réforme s'est joué. Le jour J en tout cas, Jacky Lesueur, patron de FO Finances et à l'époque encore premier syndicaliste de Bercy⁶, décide de s'inviter en avant-spectacle. Action inédite, il envahit avec l'intersyndicale le centre de conférences Pierre Mendès France où le ministre doit s'adresser en priorité aux cadres, et obtient finalement de pouvoir lire une déclaration liminaire. Le prétexte est formel : le ministre aurait dû, d'abord, soumettre sa réforme au CTPM qui n'est convoqué que le lendemain matin. Reste que cette déclaration de guerre refroidit l'atmosphère.

Elle n'empêchera pas, une heure plus tard, Christian Sautter d'être applaudi longuement par les 400 cadres rassemblés ; non pas qu'il les ait enflammés - ce n'est pas son genre -, mais rarement ministre a été aussi convaincant, aussi clair, aussi courageux sur les réformes qu'il entendait faire. Il fait nettement le choix de l'administration fiscale unique. Qu'il y ait alors plus d'enthousiasme chez les directeurs des services fiscaux (DGI), que chez les trésoriers payeurs généraux (CP), c'est l'évidence et c'est compréhensible. Mais je n'ai jamais fait partie, ni hier ni aujourd'hui, de ceux qui attribuaient aux TPG (Trésoriers payeurs généraux) l'échec de la réforme. La CP dirigée par Jean Bassères a joué le jeu de la réforme.

D'où vient donc ensuite le dérapage ? D'abord d'une dynamique syndicalo-parlementaire : FO, à qui Christian Sautter a pourtant explicitement promis dès la mi-janvier le maintien des

⁶ L'ironie de l'histoire, peu notée, veut en effet que le « gagnant » de mars 2000 ait été le perdant neuf mois plus tard lors des élections professionnelles à Bercy : FO perd sa primauté historique, pour finir troisième derrière le SNUI et la CGT

petites trésoreries rurales, lance un brillant exercice de désinformation, sous forme de cartes et courriers adressés aux députés, incluant une liste de fermetures totalement virtuelles.

Les parlementaires jusque-là peu passionnés par le sujet – à en juger par leur faible lecture des « documents 2003 » transmis régulièrement par Bercy -, somment soudain ce même Bercy de s'expliquer. Et quand, mi-février, le démenti commence à porter, une autre dynamique prend le relais : celle de la célèbre « cagnotte », relative au budget de 1999.

La France découvre soudain, avec indignation de droite comme de gauche, que la situation des finances publiques est meilleure qu'on ne lui avait dit, de plusieurs dixièmes de points de PIB. Je suis le premier à reconnaître, et à l'époque à avoir pensé, que la gestion de cette affaire par Bercy a été plus que mauvaise. Mais y avait-il vraiment, avec le recul, de quoi instruire un tel procès en incompétence aux Finances, et surtout à Christian Sautter ?

8 mars : C'est en tout cas un ministre ainsi fragilisé qui vient avec Florence Parly, sa très compétente secrétaire d'Etat au Budget - mais elle aussi non élue - défendre sa réforme devant le groupe socialiste à l'Assemblée Nationale.⁷ Ce sera en fait, de l'avis de témoins présents - je n'en étais pas -, un hallali. Certaines dagues sont subtiles, celle de Paul Quilès qui ouvre le bal, d'autres le sont moins comme celle de Marc Dolez, député du Nord. Elles sont en tous cas efficaces : dès l'après-midi, toute la presse sait que la majorité ne soutient pas la réforme et qu'elle a ouvert la « chasse au Sautter ».

La nuit du 17 au 18 mars : Le feuilleton s'accélère. Cette nuit blanche à Bercy clôt un round de négociations lancé une semaine plus tôt par Christian Sautter et Florence Parly. Il y a eu, dans la douleur, plus de bas que de hauts : ce spectacle de ministres de la République condamnés à reculer sans limites, restera pour beaucoup d'entre nous un souvenir noir. Plus jamais ça ! Pourtant, la négociation avance : engagement des ministres à ne pas supprimer d'emplois à Bercy en 2001, arrêt du « contrat DGI » en 2001-2002, maintien de l'objectif de l'IFU mais ouverture totale sur les modalités de sa mise en oeuvre. A six heures trente du matin, Jacky Lesueur au nom de l'intersyndicale demande la suspension des négociations pour évaluer les avancées. Las ! le temps de descendre en ascenseur les sept étages, il fera devant les radios une déclaration beaucoup plus négative. Les autres leaders syndicaux, surpris - il leur est arrivé de le dire depuis... - devront s'aligner. C'est dans ce petit matin-là que ce qui restait de la réforme est vraiment mort.

20 mars : C'est donc à Matignon qu'il revient de notifier l'acte de décès, mais c'est Christian Sautter qui acceptera - encore - de le publier par un communiqué du soir. De la tristesse des équipes parisiennes, je peux témoigner avec Jean Bassères. L'incompréhension des cadres de terrain est plus forte encore : pour eux, éloignés des jeux politiques parisiens, le « lâchage » a bien eu lieu. Les directeurs des services fiscaux sont des durs à cuire : mais plusieurs d'entre eux m'ont dit, depuis, ne jamais vouloir revivre ce jour-là.

LES RAISONS D'UN ECHEC

Il y a, dit l'écriture, un temps pour pleurer. Il y a surtout un temps pour comprendre, avant le temps pour agir. Bien sûr, nous avons fait de multiples erreurs techniques dans la conduite du processus, tous ceux qui se lancent dans l'action le font ; mais il est difficile d'en repérer une déterminante. Quand la réussite est à la clé, tout devient rétrospectivement génial ; quand c'est l'échec, le jeu des mille erreurs est au contraire de mise : cette clé de lecture m'a toujours paru un peu simpliste.

⁷ Florence Parly, restée ensuite Secrétaire d'Etat au Budget auprès de L. Fabius, a été un élément de continuité essentiel dans cette période. Elle a apporté aux réformes un soutien efficace, y compris par sa solidarité sans failles dans les épreuves – comme celle de la "feuille d'impôt du voisin"

Quitte à surprendre, je ne crois pas non plus que l'opposition syndicale ait été l'explication unique ; en tout cas elle ne suffit pas. L'absence de soutien politique apparaît au moins aussi importante, voire décisive. Si nous avons fait une erreur centrale d'analyse, c'est de ne pas percevoir dès le départ qu'une fois Dominique Strauss-Kahn parti, le soutien de Matignon d'implicite devait devenir explicite. En privé, le Premier ministre avait approuvé la réforme - même s'il faut honnêtement reconnaître qu'il ne l'avait jamais demandée. En public, il ne l'a jamais soutenue. Son cabinet était semble-t-il divisé. Jacques Rigaudiat notamment, à l'époque conseiller social, passe pour avoir été sensible au lobbying de Marc Blondel et Jacky Lesueur. Un accord aurait même été passé : un acquiescement sur le projet de réforme des retraites annoncé par le Premier ministre quelques jours plus tard, contre le retrait de la réforme de Bercy le 20 mars. Si c'était l'idée, c'est dommage : on n'a eu ni l'une ni l'autre.

Restent, au-delà de ce facteur politique central, *trois questions de méthode importantes*. Fallait-il, tout d'abord, préparer ainsi la réforme en dehors des deux administrations concernées - DGI et CP ? Ce fut le cas avant le CTPM d'avril 1999, au niveau cabinet, puis après, avec la mission 2003. J'en ai dit les raisons fortes. Mais l'appropriation de la réforme par les deux corps sociaux concernés, et singulièrement par la CP, s'en est trouvée beaucoup plus difficile. Est-ce la condamnation de la méthode des « M. Bons offices », sur le modèle d'Hubert Prévot à la Poste en 1991-92 ? Je crois en tout cas très préférable une mise en œuvre confiée aux managers en charge - quitte à les changer -, sur la base d'un mandat politique clair. Séparer la responsabilité de la gestion quotidienne de celle de sa réforme relève en général du mauvais management.

Était-il, ensuite, judicieux d'avoir ainsi tout bouclé et tout annoncé dans le « plan Sautter » de janvier 2000 ? Beaucoup ont estimé depuis que non. Ils sont souvent les avocats du « faire sans dire », en matière de réforme dans l'Etat. A leurs yeux, la réforme de Bercy aurait péché par excès de clarté et de vérité par rapport aux agents concernés, là où il eût fallu avancer plus masqué. La thèse me gêne à plus d'un titre, y compris parce qu'elle sous-estime la clairvoyance des fonctionnaires. Elle pointe cependant une vraie limite : la maquette « 2003 » - très séduisante par son ambition même - a sans doute souffert d'un excès de cohérence, jusqu'à un certain monolithisme. Tout était à prendre ou à laisser. Or, il y aurait pu avoir *des* réformes, en partie indépendantes, en partie ajustables. Certains pans auraient même pu être abandonnés.

D'où aussi un regret sur la précision respective de la cible et du chemin à parcourir, proposé par le plan Bert-Champsaur : la première était totalement claire ; le chemin quant à lui restait flou, alimentant les craintes et les rumeurs. Les agents, les élus voulaient savoir très vite ce qui allait se passer. Nous ne voulions pas leur répondre immédiatement, le plus souvent parce que nous ne le pouvions pas, faute d'ouverture des négociations mais aussi par incertitude technique. Une cible plus ouverte, mais un chemin mieux balisé, auraient sans doute facilité les choses.

Le jeu des syndicats

Encore fallait-il que les syndicats soient prêts à négocier au moins certains points de la réforme. Or, en février-mars 2000, ils n'expriment aucune intention de ce genre. L'opposition quasi - frontale du SNUI, en particulier, a surpris : en raison pure, il était le gagnant avec son influence à la DGI, contre FO-Trésor. Preuve, au moins, que l'univers syndical n'est pas plus que d'autres totalement rationnel : le SNUI a poursuivi, quelques mois de trop, le combat précédent « anti-Beaufret ». Christian Boulais, son secrétaire général, aura eu le mérite de le comprendre parmi les premiers d'où ses déclarations (trop) tardives en faveur de l'administration fiscale unique.

De ce refus naît la dernière question de méthode : doit-on nécessairement faire les réformes avec l'accord des syndicats du public, ou peut-on réformer contre eux ?

Posé ainsi de façon binaire, il me semble d'expérience que le dilemme est sans issue : à court - moyen terme, tant que le droit social de la fonction publique garde ses limites⁸, les managers publics n'auront pas d'accord syndical explicite pour des réformes lourdes. Et ils ne peuvent pas à l'inverse attendre pour réformer. Mais il peut y avoir en pratique un « espace intermédiaire », une solution tierce entre l'accord et le passage en force : celle du « non-blocage ». Elle passe dans l'administration plus par le dialogue informel avec les leaders syndicaux que par les enceintes institutionnelles, pour situer leurs « lignes rouges » comme leurs degrés de liberté : les unes et les autres existent. Elle n'exclut pas les grèves plus ou moins dures. On peut regretter que le dialogue social dans l'Etat ne suive pas encore des règles de fait plus explicites ; on ne peut que constater que cet « espace intermédiaire » n'a pas été trouvé à Bercy fin 1999 - début 2000, et peut-être n'existait pas. Mais on doit affirmer que cet espace existe pour les réformes qui avancent en pratique, à commencer par celles qui ont suivi pour les administrations fiscales.

LES FRUITS DE LA DEFAITE ?

L'échec est toujours amer et celui-ci le fut plus que tout autre : son injustice a fait une victime emblématique, Christian Sautter . Mais sa violence a blessé, je l'ai dit, des centaines de cadres. Pourtant, dans l'Etat comme dans l'entreprise, l'échec est toujours riche en enseignements : retenons-en au moins deux.

La réconciliation entre DGI et Comptabilité publique, d'abord : celle-ci peut sembler anecdotique aux non-initiés. Mais les rivalités bureaucratiques sont plus que des héritages historiques, ou des querelles de territoires : elles révèlent des cultures d'entreprise, des complexes identitaires, de vrais freins psychologiques à la réforme. La réforme Sautter avait souffert d'être perçue comme une OPA d'une administration (la DGI) sur une autre (la CP) ; elle prévoyait pourtant un rôle important pour celle-ci, dans la gestion des dépenses de l'Etat comme dans l'appui aux collectivités locales.

C'est à l'intelligence de Jean Bassères, directeur de la CP, et de son équipe que l'on doit le nouveau départ qui a suivi. Ils ont compris que le recentrage métiers de chacune des deux administrations restait la condition de leurs progrès et de leur meilleure image auprès des contribuables ; tout en refusant qu'un tiers vienne à nouveau arbitrer les sujets communs que nous pouvions régler ensemble. Ce pacte simple était nouveau. Nous l'avons passé personnellement avec Jean Bassères, un soir de mars 2000 quand nous avons tous deux décidé de rester pour redémarrer. Il a surpris d'abord dans nos deux maisons, ensuite dans les cabinets ministériels habitués depuis des décennies à trancher entre DGI et CP. Ce pacte, nous l'avons respecté, jour après jour, sujet après sujet.

Si j'insiste sur ce point, c'est parce que la confiance progressivement retrouvée était la condition du déplacement ultérieur des frontières. C'est aussi pour dire, simplement, qu'il y a encore de très grands fonctionnaires : Jean Bassères en est la meilleure preuve, avec son courage, son charisme, et son humanité.

L'autre fruit est plus classique : la déstabilisation de février-mars 2000 a, de fait, rendu le statu-quo intenable. Les syndicats eux-mêmes sont vite venus me dire leurs regrets de se voir accusés publiquement d'être des sabordeurs de réforme. Même si l'accusation n'était objectivement pas infondée, je crois réellement qu'ils étaient sincères. Je leur ai dit être prêt à

⁸ Il est en particulier extrêmement peu incitatif aux accords négociés et signés.

faire avec eux le pari d'autres réformes : je n'ai pas toujours été payé de retour, mais il me semble que ce dialogue initial a compté.

Bref, au printemps 2000, la DGI - et à un moindre degré la CP - vivait fortement la douleur de l'échec ; en interne les cadres éprouvaient le sentiment de lâchage, à l'extérieur Bercy devenait le symbole du blocage. Cette douleur-là, je crois qu'une bonne partie du « corps social » la ressentait ; c'est celle-là même qui poussait à se remettre en marche.

LE REBOND, AUTREMENT

Deux avertissements s'imposent, au départ. Les réformes en cours dans les administrations fiscales sont loin d'être achevées aujourd'hui. Elles sont par ailleurs techniquement complexes, et incompréhensibles aux non-spécialistes. Cette difficulté pèse tant sur les décideurs politiques - auxquels il faut des symboles - que sur les journalistes - auxquels il faut des vainqueurs et des vaincus.

Il me semble pourtant qu'un « bilan intermédiaire » peut d'ores et déjà être fait, et quelques premiers enseignements tirés du « rebond de Bercy ».

Ces enseignements sont au nombre de quatre. Ils sont essentiels même s'ils ne sont pas toujours spectaculaires.

Pour réussir ou en tout cas pour faire avancer une réforme, il faut réunir quatre conditions :

- construire une coalition de réformateurs,
- dégager par le contrat un « espace temps » optimal pour les différents acteurs,
- donner un sens concret et pas seulement bureaucratique à la réforme, au travers de l'amélioration du service à l'utilisateur,
- transformer la contrainte de la réforme en atout de celle-ci, en l'occurrence faire de la question tabou de la productivité le carburant des progrès.
-

LA COALITION POUR LA REFORME

La question des alliés renvoie à celle des acteurs. Ils sont nombreux, apparemment unanimes - personne n'ose se dire contre la réforme de l'Etat. Pourtant aucun n'a à la fois le pouvoir et l'intérêt suffisants pour agir tout à fait efficacement.

Les politiques

La revue des acteurs doit bien sûr commencer par les politiques. Selon notre Constitution même (art 20), chaque ministre « dirige l'administration ». De fait, au moins depuis mars 2000, chaque occupant de Bercy est attendu par la presse sur sa capacité à « s'imposer » face à son administration et aux syndicats. Et tous, je peux en témoigner, souhaitent sincèrement réformer. Leur action en la matière est pourtant compliquée par deux défis peu soulignés.

Celui de la temporalité d'abord. Pour les politiques, elle est de plus en plus courte : deux-trois ans d'espérance de vie ministérielle, en moyenne ; quelques mois, en pratique, pour s'imposer dans les médias et les sondages. Or l'Etat, parce qu'il est une organisation de masse, est un animal à cycle long. Si on le compare à l'entreprise, tout se passe comme si l'Etat avait besoin d'horizons plus longs, mais avec des « actionnaires » changeant beaucoup plus souvent : un changement de ministre, même sans alternance politique, c'est presque toujours un vrai changement d'actionnaire, avec exigence de résultats différents et rapides.

Ce constat n'exprime pas une bienveillance coupable pour l'inertie administrative. Il reflète simplement la contradiction réelle entre le rythme démocratique accéléré, et le rythme de la réforme qui lui, a besoin de temps. Depuis quinze ans, chacun des sept Premiers ministres a

écrit des circulaires admirables sur la réforme de l'Etat. Aucun d'entre eux n'a eu le temps d'en voir les résultats, ni même de se soucier vraiment de leur application - à part peut-être Michel Rocard à travers son action de « renouveau du service public ».

Défi de la visibilité ensuite. Passé le temps des discours d'annonce, la réforme de l'Etat n'est pas toujours très « attrayante » : c'est affaire de GRH, d'informatique, d'adaptations organisationnelles ou juridiques. Bref, de management tenace au quotidien, avec pas mal de professionnalisme et de technique. Le défi se pose aussi en entreprise : c'est notamment l'objet du marketing, à partir d'une action nécessairement complexe sur la production, d'arriver à une communication simple sur les produits et leurs progrès. Le vrai « marketing public » reste largement à inventer : parce que polarisé sur des symboles médiatiques qui sont parfois des gadgets, il tend à ignorer, voire à refuser, tout l'obscur travail de fond indispensable. Parce qu'aussi il est à la merci des accidents qui lorsqu'ils touchent au service public sont tout de suite plus visibles que les progrès de fond : les grèves bien sûr ; ou plus ponctuellement des pépins comme celui arrivé à la DGI en septembre 2001 avec la « feuille d'impôt du voisin ». Le lecteur se souvient peut-être de ce délice des chansonniers : 20 000 contribuables, un pour mille au total, mais dont malheureusement la moitié dans le centre de Paris, recevront une autre feuille d'impôt que la leur, à la suite de l'erreur d'un fournisseur privé. Ce n'était pas acceptable, et je suis allé légitimement présenter mes excuses au 20 heures du soir : expérience aussi inédite que pénible. Le vrai ennui est ailleurs : c'est que pendant trois mois, Laurent Fabius et Florence Parly n'ont plus été interrogés que là-dessus et préoccupés que de cela. Et que leur goût pour le changement et la prise de risque qu'il implique, en a forcément été un peu affecté.

J'ai servi auprès de plusieurs dirigeants politiques de grande qualité. Pour ces raisons, je n'en ai connu aucun vraiment à l'aise pour parler au fond des réformes de l'administration. Un projet de loi, une réforme fiscale, un choix de politique économique, c'est beaucoup plus facile pour la presse. De ce constat, il ne faut tirer aucune résignation, mais une indication : le rôle du politique est d'expliquer le *pourquoi* de la réforme, ses objectifs. En revanche, le *comment*, la mise en œuvre au quotidien, ses risques, relève des managers que le pouvoir politique a choisis. Sur ce point, les choses évoluent favorablement : une grève au centre des impôts de Romorantin, une erreur avec des contribuables de Lozère, - cela arrive ! - sont de moins en moins considérés comme relevant de la responsabilité du ministre. Ce devait être celle du directeur des impôts, ou mieux encore du directeur local.

De ces équations subtiles, les deux successeurs de Christian Sautter, Laurent Fabius et Francis Mer ont dégagé chacun des règles d'action propres.

Laurent Fabius et la « réforme-modernisation »

Laurent Fabius est arrivé à Bercy dans la crise, d'une certaine façon grâce à la crise, fort de son poids politique et de son image modernisatrice. Ce n'est pas lui faire injure de relever que la relance de la réforme de Bercy n'a pas vraiment fait partie de ses priorités. Il a en trois heures et avec talent, réglé cette figure imposée par un CTPM avec les syndicats dès le 28 avril – cinq semaines après le retrait du plan Sautter. Il inventait au passage un de ces mots-valises dont il a le secret : la « réforme-modernisation ». Et il a ensuite confié le suivi à un de ses proches, Bernard Pêcheur, Conseiller d'Etat et ancien Directeur général de la fonction publique, avec la responsabilité créée pour la circonstance de Secrétaire général du ministère.

C'est précisément une des reconnaissances que Jean Bassères et moi pouvons lui avoir : Bernard Pêcheur a été pendant deux ans un grand secrétaire général, à la fois prudent et ferme, passionné de service public. Dans le « groupe Bercy », la position de l'actionnaire, de

la holding, était pour la première fois incarnée avec une telle clarté et unité vis-à-vis des « filiales » DGI et CP.

L'autre apport de Laurent Fabius, c'est d'avoir imposé le principe *d'expérimentation* des réformes de structure, évaluées avant toute généralisation. Christian Sautter avait posé la question : on lui avait répondu, avec moult arguments apparemment incontournables sur l'unité de nos systèmes centraux, que ce n'était pas possible. De fait, les réformes décidées ensuite, souvent issues de la « matrice Sautter », sont presque toutes passées par cette phase « d'expérimentation Fabius ». Détour qui prend du temps au départ (un à deux ans) mais en gagne beaucoup ensuite en améliorant et rassurant. Les agents des impôts sont authentiquement attachés à leur métier : ils croient souvent sincèrement qu'une nouvelle organisation va en dégrader la qualité technique.

Pour ces deux raisons, le bilan de Laurent Fabius sur la réforme de Bercy me paraît meilleur qu'on ne l'a dit en général, et qu'il a parfois semblé le croire lui-même.

Francis Mer et « Bercy en mouvement »

En mai 2002, c'est Francis Mer qui arrive à Bercy, Alain Lambert étant nommé Ministre délégué au Budget. On l'a assez dit, lui le premier, Francis Mer n'est pas un politique ; c'est un chef d'entreprise. Sur le sujet de la réforme de l'Etat, il jouera clairement de cet atout. De tous les ministres que j'ai connus, c'est sans doute le plus à l'aise pour parler management, de la motivation des cadres aux difficultés des grands projets informatiques. Jean Bassères et moi avons même eu souvent l'impression qu'il prenait un réel plaisir, au milieu des soucis du budget ou du microcosme gouvernemental, à retrouver avec nous cambouis et manettes. Francis Mer ajoute deux autres spécificités : il accepte de regarder le temps long ; à l'été 2002, nous passons avec l'équipe de direction deux heures rares à discuter des perspectives à dix ans de la DGI. Il aime le dialogue direct, et prend l'habitude - inédite ! - de voir ses principaux directeurs régulièrement en tête-à-tête, avec un vrai sentiment de confiance.

Il a aussi parfois les défauts de ses qualités : un rien provocateur, il peut paraître à l'occasion donner des leçons. Entre les syndicats de Bercy et lui, l'apprentissage mutuel est long, malgré le rôle de « traducteur » que joue Philippe Parini, nouveau secrétaire général du ministère. Lors de son premier CTPM, le 7 octobre 2002, tout le monde craint les éclats ou la vaisselle brisée. De fait, les choses se passeront plutôt bien. Francis Mer annonce des réformes fortes avec un langage modéré. Il écarte la retenue à la source (RAS) de l'impôt sur le revenu, ce que les syndicats apprécient mais que la majorité parlementaire lui reproche pendant des mois.

Bel exemple de symbole sur lequel il faut s'arrêter un instant : la RAS ne figure pas dans le programme de Jacques Chirac. Tous les sondages et consultations montrent des acteurs économiques et sociaux très partagés sur cette question. Pourtant, en quelques jours d'octobre, ce projet devient soudain la « pierre de touche » : chiffon rouge ou leurre pour les syndicats, test de la volonté réformatrice pour les autres. Entre cette réforme simple et un programme plus complexe, et au total plus ambitieux de réorganisation vers l'utilisateur (cf infra), il fallait choisir. On ne pouvait ni techniquement, ni socialement mener les deux de front. Francis Mer a choisi avec raison le programme de fond, cohérent avec les axes initiés sous Christian Sautter et Laurent Fabius, même s'il les a à son tour rebaptisés « Bercy en mouvement ». Mais force est de reconnaître que cette sagesse a eu, à court terme, un coût politique et médiatique pour lui.

Les usagers

Pour engager une réforme, la volonté des politiques est essentielle. Mais elle ne suffit pas. Celle des usagers est déterminante.

Ceux-ci constituent une immense majorité silencieuse, intéressée au premier chef par les progrès concrets de l'administration. Mais elle est trop silencieuse précisément, parce que mal organisée. Il y a fort peu d'associations d'usagers des services publics, et moins encore d'associations représentatives de contribuables en dehors de ligues néo-poujadistes, type « Contribuables associés ». Il reste le vote, bien sûr : mais aucune élection en France ne s'est encore jouée sur l'efficacité des services publics. Ceci changera peut-être, on l'annonce en Grande-Bretagne. En attendant, les députés sont infiniment plus intéressés par le maintien des emplois publics dans leur circonscription que par les gains de productivité de l'Etat. En février-mars 2000, la réforme Sautter avait sans doute une majorité de l'opinion publique et des entreprises derrière elle. Mais ceci n'a été ni exprimé, ni même mesuré, et n'a de fait joué strictement aucun rôle.

De ce silence des usagers, il y a deux conséquences à tirer :

- la première porte sur l'importance de la communication. Cette vérité d'évidence n'en est pourtant pas une, dans l'administration. La présence médiatique y est encore trop souvent vue comme le monopole du politique (Ministre et cabinet). Les fonctionnaires n'y sont pas beaucoup préparés et trop d'entre eux s'enferment dans la mauvaise image que leur renvoie la presse. J'ai surpris, paraît-il, les directeurs des services fiscaux en les invitant à toujours communiquer plus dans la presse régionale : beaucoup y ont montré ensuite goût et talent. J'ai, au niveau national, présenté régulièrement à la presse notre « rapport de performance » annuel, nos campagnes d'impôts sur le revenu, nos nouveaux services sur Internet. A l'inverse, j'ai systématiquement défendu les agents des impôts contre les critiques injustes. Nous n'avons pas d'un coup retourné la mauvaise image de l'impôt et « des Impôts » : mais un bon article est un fantastique accélérateur de changement culturel interne, un puissant « retour de fierté ». Aujourd'hui, le pouvoir usager, c'est d'abord celui des médias.

- la seconde prescription porte sur l'évaluation de chaque service public par ses usagers. A l'été 2002, la DGI a fait un premier sondage auprès de 1000 particuliers et de 1000 entreprises : il montrait notamment que depuis trois ans, une grosse moitié des contribuables jugeaient nos prestations inchangées, mais 36 % les estimaient en amélioration contre 2 % seulement en dégradation. Dans le contrat 2003-2005, la DGI s'est engagée à reproduire ce sondage chaque année et à en suivre les résultats dans le temps. Elle veillera de même à mettre en place des « comités d'usagers » communs avec la CP, au niveau national et local. Par ces deux moyens (études, comités d'usagers), toute administration peut contribuer à renforcer le pouvoir du public : celui-ci constitue un puissant allié pour la réforme.

Les fonctionnaires : une sociologie fragmentée

Parmi les acteurs, figurent enfin les agents et leurs représentants syndicaux.

Leur association me paraît légitime : on peut faire beaucoup de critiques aux syndicats de la fonction publique, mais pas celle de leur représentativité. A la DGI, plus de 80 % des personnels participent aux élections professionnelles tous les trois ans, et les quatre premiers syndicats (dans l'ordre SNUI, CGT, FO, CFDT) y recueillent plus de 90 % de voix. Il est dès lors difficile de limiter le problème à quelques « apparatchiks » syndicaux qui seraient coupés de leur « base » réelle.

Quel est le problème, précisément ? La sociologie des fonctionnaires n'est pas plus qu'une autre science exacte, et je me limiterai à quatre mots : diversité, attachement, inquiétude, crédibilité.

Diversité à plusieurs titres : un fonctionnaire des impôts ne se vit pas naturellement comme proche de celui de l'Education Nationale, ni même - on peut le regretter - de son collègue de la CP. A l'intérieur même de la DGI, on pourrait mentionner au moins trois sources de fragmentation.

La première est d'origine hiérarchique : la DGI, c'est pour l'essentiel 500 cadres supérieurs, acquis à la réforme, 5.000 cadres intermédiaires et 75.000 fonctionnaires sans responsabilité hiérarchique, mais souvent fortement qualifiés – dont les 6.000 vérificateurs, les plus connus mais minoritaires. En simplifiant à l'excès, on dira que l'appétence au changement est d'autant plus faible que l'on se situe en bas de l'échelle. Les cadres intermédiaires, en particulier, se sentent tiraillés entre leur loyauté vis-à-vis de leur hiérarchie réformatrice et la solidarité avec leurs équipes apparemment plus « installées ».

La seconde est de nature démographique : l'administration fiscale est représentative de l'ensemble de la fonction publique française, avec près de 40 % des agents partant à la retraite dans les huit ans qui viennent, d'ici 2012. C'est dire son vieillissement relatif : les jeunes y sont minoritaires, et le tour est donné par les « anciens ». C'est à la fois un défi et une chance : chance de réorganisation des structures et des effectifs ; chance de modernisation des mentalités, l'appétence au changement étant en général plus forte chez les plus jeunes.

La troisième enfin est de nature géographique : les clivages Paris - province, et plus encore grandes métropoles - centres ruraux, sont extrêmement perceptibles à tout visiteur des « services de terrain ». Ils posent la question lourde de la mobilité des fonctionnaires : ceux-ci sont au moins autant que les autres Français, attachés à pouvoir revenir vers leur région d'origine, et y demeurer. Ceci a plusieurs conséquences : des carrières asymétriques, où on bouge souvent dans la première phase de sa carrière de Paris vers le Sud ou les côtes, puis extrêmement peu par la suite ; un attachement fort - hors cadres supérieurs pour lesquels seul joue le mérite - à la règle de l'ancienneté. Elle est vue comme a minima la garante du droit, à son tour, à « revenir au pays », à Mazamet ou à Saint-Pol-de-Léon.

A ce système, j'avoue n'avoir touché qu'à la marge. C'eût été remettre en cause un élément central du pacte social pour un bénéfice incertain. C'est pour les cadres cependant qu'il reste décisif de mieux organiser la mobilité géographique et/ou professionnelle : même - et surtout ! - pour les éléments les plus doués, l'excès de stabilité finit par diminuer la motivation, et surtout la capacité d'innovation.

Attachement : les fonctionnaires - y compris aux Impôts - aiment leur métier, sont qualifiés et le plus souvent consciencieux. C'est de moins en moins l'image qu'ils ont dans la société contemporaine, et ils en souffrent. Certes, ils n'ont parfois à s'en prendre qu'à eux-mêmes et à certains combats corporatistes ou d'arrière-garde menés par les organisations syndicales : les autres salariés vivent mal ce qui est ressenti comme des privilèges ou un refus du changement. L'attachement en outre peut devenir excessivement patrimonial : l'agent se sent propriétaire de son métier et seul légitime sur la façon de l'exercer. Les changements d'organisation demandés par la hiérarchie ou a fortiori imposés par « Paris » ne peuvent être que suspects.

Mais il y a là me semble-t-il un levier essentiel, et sous-estimé, d'adhésion à certaines réformes : les agents des Impôts croient au service public ; ils refusent sa « ringardisation ». C'est un mot que j'ai très souvent employé devant des cadres, des agents, des représentants

syndicaux, avec à chaque fois une écoute forte. Dire qu'il y a une place centrale pour le service public dans la France de demain, mais à *condition* qu'il se réforme, c'est miser sur une fierté retrouvée, et c'est commencer à répondre à une inquiétude.

Celle-ci peut surprendre. Personne n'est plus protégé, dans la France de 2004, qu'un fonctionnaire des Impôts. Et pourtant, celui-ci est authentiquement parmi les plus angoissés aujourd'hui. Jamais je n'ai dû traiter autant de rumeurs et de peurs qu'à la DGI, et toutes les grandes administrations pourraient sans doute dire de même. De cette inquiétude, les causes sont multiples : la montée des critiques externes qui provoquent souvent un réflexe de forteresse assiégée ; la grande stabilité des parcours et des organisations passées, qui peut faire ressentir tout changement de poste – fût-il mineur et sur place – comme une vraie remise en cause personnelle.

Plus profondément, je crois que beaucoup ressentent aujourd'hui, sans l'explicitier, une contradiction intenable : entre la nécessité peu contestable de réformer le service public, et l'attachement personnel au « pacte de stabilité », ou à tout le moins de prévisibilité qui fondait leur contrat de travail initial. C'est cette contradiction qu'il faut dénouer. Un leader syndical m'a dit un jour : « vous devez comprendre que les agents ne refusent pas le changement ; ils refusent l'inconnu ». C'est cette phrase, fût-elle un peu trop simpliste, qui fonde l'exigence de *crédibilité*.

En effet, tous ceux qui l'ont pratiqué le savent d'expérience : l'engagement managérial n'a rien d'une science théorique, et tout d'attitudes quotidiennes. Il s'incarne pourtant, dans l'administration comme ailleurs, dans la perception d'une ligne directrice : c'est à juste titre la première question posée aux cadres et agents dans "l'observatoire interne" qui mesure à Bercy l'état d'esprit de la maison depuis plusieurs années. Les résultats en ont été emblématiques à la DGI : un net fléchissement après le retrait de la réforme Sautter ; une sensible remontée de la perception stratégique, à mesure que nous parlions administration de service et contrat. L'autre question clef porte sur le rythme du changement : il est jugé trop rapide par près d'un tiers des agents (ce qui peut être lu à la fois comme une cote d'alerte et comme une reconnaissance des réformes en cours), mais de façon plus surprenante encore comme "pas assez rapide" par environ 15 % des agents. Ces partisans d'un changement accéléré sont difficiles à identifier, car ils s'expriment peu. Ils sont sans doute un peu plus nombreux parmi les jeunes et parmi les cadres. Ils constituent en tout cas un point d'appui potentiel.

Crédibilité aussi dans le dialogue social : j'en ai relevé les limites, et notamment l'écart persistant entre des contacts informels confiants, et une prise de parole publique frileuse des syndicats. Cet écart ne pourra se combler qu'à long terme, avec l'évolution du droit du travail public – vers la signature d'accords négociés⁹ et la réduction de la fragmentation syndicale.

Mais d'ores et déjà, la crédibilité signifie bien sûr, côté administration, annoncer clairement ses projets et tenir ses promesses : "dire ce qu'on va faire et faire ce qu'on a dit". Cette belle maxime qui fut notamment celle de Lionel Jospin reste la base de la confiance. Symétriquement, la crédibilité comporte des règles du jeu clarifiées pour le conflit social. La grève est de droit dans la fonction publique. Elle pose, aux Impôts, peu de problèmes de continuité du service public ; elle reste sans doute inévitable. Mais elle ne tire son sens et sa noblesse que si elle respecte deux contreparties que nous avons du affirmer avec force :

⁹ On pourra se reporter sur ce point, comme sur beaucoup d'autres, à l'excellente note de la fondation Jean Jaurès : "Changer l'Etat" (Jean Peyrelevade et Lucile Schmid, septembre 2001).

- l'application de retenues pour fait de grève, conformes à la loi. Faire grève est un choix libre. S'il n'a pas de conséquences financières, il devient une facilité abusive. A compter de 2001, nous avons refusé toute négociation de sortie de conflit, et appliqué strictement le non-paiement des jours de grève, y compris lors du conflit très dur sur les retraites du printemps 2003. Ceci nous a valu des tensions fortes avec les organisations syndicales et les plus "ultra" des grévistes, avec pas mal de réunions interrompues, mais ceci a été je crois accepté par la très grande majorité des agents.

- le respect du droit de ne pas faire grève, qui est aussi cardinal. Lors du conflit de mars 2000, la DGI avait du fermer au public beaucoup de ses centres - en pleine campagne de déclarations d'impôts - parce que des piquets de grève en interdisaient l'accès aux agents et aux usagers. A compter de 2001, nous avons systématiquement fait lever les piquets par intervention de la police. Ceci a de fait changé le cours des conflits, et n'a pas pour autant mis en cause le ministre : il était clair que celui-ci laissait aux patrons de l'administration, direction générale et directeurs locaux, la liberté de décision et d'action. Cet exemple montre bien combien est importante la distinction entre la responsabilité administrative et la responsabilité politique. C'est l'explication du peu d'intérêt médiatique qu'ont soulevé ces interventions, alors même qu'il y en a eu plusieurs dizaines en trois ans.

Last but not least, les *cadres supérieurs*. D'eux, on parle rarement. Ils sont pourtant, au quotidien, les « colonels » de la bataille de l'Etat moderne, parfois grognards, souvent hussards. J'ai mentionné à la DGI ce « top 500 » construit autour de quelques centaines de « directeurs des services fiscaux » (les patrons dans les départements, et leurs n° 2) et de quelques dizaines d'administrateurs civils. Cocktail réussi d'une grosse dose d'ENI¹⁰ et d'un zeste d'ENA : culture technique et professionnelle d'un côté, culture généraliste de l'autre. Cet encadrement supérieur a peut-être une limite : celle de ne pas accueillir « d'extérieur » et de ne pas encore connaître assez bien le reste du monde. Mais pour le reste, c'est un grand atout de l'Etat, acquis à la nécessité de réformer, loyal aux ministres et directeurs généraux successifs, compétent techniquement. La DGI a progressivement au long de la décennie 90 et sous l'impulsion notamment de Jean Lemierre, pu ainsi construire le concept de « DSF-patron » : le Directeur des services fiscaux est dans sa direction départementale un véritable chef d'équipe, un patron.

Mobiliser cette énergie-là est la première condition de la réforme. Là, l'échec de 2000 avait été particulièrement douloureux. Nous sommes repartis par une phase d'écoute en avril-mai 2000, puis par des conventions annuelles où nous avons ensemble discuté et décidé des lignes stratégiques, avec des « benchmarks » définis avec le concours d'intervenants étrangers (Canada) ou chefs d'entreprise. Ceci est désormais banal en entreprise, mais parfaitement transposable dans l'Etat.

S'y ajoute pour la DGI, une originalité : la nomination en 1999 de neuf « délégués inter-régionaux » (DI), en lieu et place des vingt-deux directeurs régionaux à fonction en partie honorifique. Petit changement apparent, grands effets concrets : les DI animent depuis lors le contrôle de gestion ; ils participent deux fois par mois au Comité de direction de la DGI qui n'est plus dès lors exclusivement « parisien ». Plus encore, les « inter-régions » fournissent un espace de mutualisation privilégié d'une douzaine de départements, et de dialogue en confiance pour l'équipe de direction centrale. De cette mini-révolution territoriale, la DGI s'est bien gardée de tirer des leçons pour d'autres ; mais elle a tiré le plus grand bien pour l'animation de son réseau, en réduisant la distance Paris-province.

¹⁰ L'Ecole Nationale des Impôts qui forme la quasi-totalité des cadres, montés ensuite par la filière interne.

Politiques, usagers, agents, cadres supérieurs, cette coalition se définit plus par son hétérogénéité que par son engagement univoque par la réforme. Elle fournit pourtant déjà quelques clés qui sont davantage qu'un plus petit commun dénominateur : des progrès visibles pour les usagers ; un « projet d'entreprise » clair dans son cap, souple dans ses modalités ; une fierté retrouvée du service public. Ces clés, c'est à mon sens au contrat de les mettre en perspective.

LE CONTRAT POUR TROUVER LE BON « ESPACE-TEMPS » DE LA REFORME

La DGI a été la première en 2000-2002 à signer un contrat d'objectifs et de moyens, puis parallèlement à la CP, un contrat de performance sur 2003-2005. C'est un instrument essentiel.

Il faut ici revenir sur une double difficulté de la réforme de l'Etat. Dans l'espace d'abord : parler de l'Etat et de sa réforme en bloc, c'est se condamner au blocage. Parce que l'Etat est divers et massif : 1,8 millions de fonctionnaires civils, dont plus de la moitié à l'Education Nationale. A cette dimension-là, aucune collectivité n'est gérable et donc réformable. La réforme de l'Etat en général peut relever d'un discours de politique générale, toujours bienvenu. Mais elle ne peut pas être un guide de l'action concrète. Pour découper le problème en unités opérationnelles, il faut donc descendre au moins au niveau de chaque ministère, et pour les principaux d'entre eux au niveau de chaque direction centrale. Bien sûr, tout Premier ministre ne rêve qu'interministérialité, et tout ministre des finances d'interdirectionnalité : mais qui dira sérieusement qu'avec 77.000 et 57.000 agents, la DGI et la CP sont des unités trop « petites » pour constituer un cadre de réforme ? C'est au contraire à une décentralisation interne accrue qu'elles sont appelées : c'est à chaque directeur local de réussir sa réforme.

Ceci n'empêche en rien des orientations politiques du Ministre, ni des directives nationales de la « centrale » : c'est précisément le rôle du contrat que de combiner clarté des objectifs et décentralisation de l'exécution. Pour responsabiliser les managers publics qui ne demandent que cela. Pour permettre l'expérimentation et l'adaptation des rythmes au terrain. Pour faire avancer enfin la réforme *dans* l'Etat plutôt que de discourir toujours sur la réforme *de* l'Etat.

Le contrat est la solution d'une autre difficulté déjà évoquée, celle du temps. Rien, dans d'aussi lourdes organisations que les administrations ne se fait sans la durée et la ténacité. Ceci ne renvoie pas à un hypothétique grand soir qu'il faudrait toujours attendre sans rien entreprendre. Mais ceci n'est pas plus naturellement compatible avec le temps court de la vie gouvernementale, à commencer par les PLF annuels. Nos lois budgétaires ont abusivement sanctuarisé l'annualité, et on ne peut que regretter que la fameuse « LOLF »¹¹ n'ait pas introduit la pluri-annualité. Mais rien n'empêche, l'expérience de la DGI le prouve, de fixer des effectifs et des crédits sur trois ans : c'est même la condition des résultats et celle des économies structurelles. On peut même imaginer un terme plus long, étendu sur toute une législature, à condition toutefois d'introduire une révision à mi-parcours.

Le contrat est donc, à mes yeux, une évidence : l'outil même de la réforme. Dieu sait pourtant qu'il a été, par deux fois, difficile à arracher : dans la coalition que j'ai détaillée, personne au fond n'en voulait vraiment. Les politiques, pour qui c'est pourtant un prodigieux affichage stratégique, avaient du mal à s'intéresser vraiment aux objectifs de production, et sans doute

¹¹ Loi Organique relative aux Lois de Finance (cf p.37)

au fond à renoncer à leur pouvoir supposé de pilotage quotidien. Ce trade-off du contrat - plus d'orientations, moins de gestion - a mis doublement mal à l'aise plusieurs ministres du Budget successifs. D'autant que la direction du Budget, après une phase moderniste initiale, a eu tendance à se « replier en tortue » face aux premières difficultés de nos finances publiques.

Signer un contrat, c'était paraît-il accorder un avantage indu, rigidifier la dépense publique, et renoncer aux délices des gels et régulations. J'y reviendrai, mais j'avoue n'avoir jamais bien compris pourquoi le Budget, qui devrait être le premier intéressé aux économies structurelles dans l'Etat, semblait aussi obstinément en refuser l'instrument. Quant à l'intérieur de la DGI, beaucoup d'agents craignaient les exigences sur les résultats et les suppressions d'emplois ; nombre de cadres aussi, pour être honnête.

Avoir dans ce contexte peu favorable, et au prix de beaucoup d'énergie tactique, signé deux contrats, restera une de mes joies : l'un le 28 janvier 2001 avec Sophie Mahieux, alors directrice du Budget, actualisant le texte signé quinze mois plus tôt par Jean-Pascal Beaufret ; le second le 15 avril 2003 avec le secrétaire général du ministère et le directeur du Budget, sous l'œil vigilant des ministres. Mais on ne peut que regretter que le consensus de principe n'ait pas plus progressé, ni la pratique du contrat en dehors de Bercy. Le mot ne figure même pas dans la LOLF : alors que celle-ci généralise bien la gestion par objectifs, il est dommage qu'elle n'en cite même pas un instrument privilégié.

Un mot rapide sur le contenu, avant d'en venir à quelques questions importantes de faisabilité. Le « contrat de performance » 2003-2005 de la DGI comporte 59 pages et 10 articles. Il équilibre droits et devoirs de l'administration fiscale vis-à-vis de ses « mandants » (la collectivité nationale incarnée par les Ministres et leurs représentants).

Au total, la DGI s'engage sur une grosse vingtaine d'objectifs chiffrés qui vont de la satisfaction des usagers au rythme de rentrée des déclarations ou paiements de TVA. Aucun, contrairement à une inquiétude fréquente, ne porte sur le rendement financier global du contrôle fiscal. Celui-ci fait l'objet d'indicateurs plus « qualitatifs ». Les effectifs devront diminuer de 2500 sur trois ans (soit près de 3 % au total), avec surtout une accélération sensible (de 640 en 2003 à 975 en 2005) à mesure que s'accroissent les départs à la retraite. Les crédits de fonctionnement sont, en contrepartie, fongibles (y compris d'une année sur l'autre), et exonérés de toute imputation budgétaire.

La DGI tiendra-t-elle son contrat ? L'expérience est-elle transposable ailleurs ? C'est à ce stade me semble-t-il qu'il faut introduire quatre questions de faisabilité :

- comment relayer en interne les engagements pris ? C'est la question-clé du contrôle de gestion.
- comment tirer profit de la prévisibilité des moyens ? C'est celle de la maîtrise des dépenses.
- quelle suite donner aux résultats obtenus ?
- comment penser ces réformes contractualisées avec la mise en œuvre de la LOLF ?

Comment relayer par le contrôle de gestion ?

Aujourd'hui, l'idée s'impose heureusement de juger une administration non plus sur les moyens qu'elle consomme mais sur les résultats qu'elle obtient. Ceci vaut de la police à l'équipement, et peut-être un jour à la Justice. Mais ce ralliement à la culture de résultats omet

parfois, me semble-t-il, une étape techniquement difficile : la mise en place d'un vrai contrôle de gestion interne.

La DGI a, depuis dix ans, suivi une démarche en deux temps, celle de la contractualisation interne avec tous les responsables opérationnels, celle ensuite de la contractualisation externe mise en œuvre depuis 2000.

Chacun des 107 directeurs des services fiscaux est lié à la direction générale par un contrat, initialement négocié six mois après son installation, aujourd'hui calé sur la période du contrat national, qui fixe explicitement des objectifs chiffrés. Une cinquantaine d'indicateurs de performance (voir l'encadré) structure la mesure de l'activité. Depuis 2000, les neuf délégués interrégionaux en charge du contrôle de gestion évaluent précisément les réalisations en regard des objectifs contractuels.

Pour surprenant que cela puisse paraître dans l'administration française, chacun de ces directeurs se considère aujourd'hui comme un manager (le DSF patron), qui a des objectifs et des crédits déconcentrés. Il suit le classement de sa direction au sein de son groupe (de taille et tissu fiscal comparables). L'incitation est double : systémique, à travers la globalisation croissante des moyens du DSF au fur et à mesure que progresse le contrôle des objectifs ; individuelle, à travers les perspectives de carrière de chaque directeur. Peu à peu, cette démarche de contractualisation descend vers chacun des services de base.

Les indicateurs de performance et leur suivi

Le dispositif de mesure de la performance mis en place à la DGI se compose d'une cinquantaine d'indicateurs synthétiques, nombre réduit au regard de l'étendue et de la diversité des missions de la DGI. Ils ont été structurés selon trois composantes : activité, qualité, efficacité.

- les indicateurs *d'activité* répondent à la question : combien ? Ils mesurent la production des services au regard des charges définies par la nature du tissu fiscal (taux de couverture de la charge de recouvrement, nombre de contrôles fiscaux) ;
- les indicateurs de *qualité* répondent à la question : comment ? Ils sont définis en fonction de la nature de la mission suivie, et de critères de son bon accomplissement (délais de réponse aux contribuables, qualité de l'accueil) ;
- les indicateurs *d'efficacité* répondent à la question : avec quels moyens ? Ils rapportent la production des services aux effectifs disponibles et mesurent la productivité (nombre de dossiers traités par agent).

La DGI a ajouté des objectifs de synthèse autour du *civisme fiscal* pour mesurer l'accomplissement volontaire de leurs obligations fiscales par les particuliers et les entreprises.

La maîtrise des dépenses.

De toutes les dispositions du contrat, celle qui permet d'échapper à une remise en cause des crédits budgétaires, appelée régulation dans le jargon de Bercy, est celle qui a suscité le plus d'envie. Tout gestionnaire public sait en effet à quel point il est insupportable, quelques semaines après avoir vu son budget voté, de le voir soudain amputé de 10, 20, 25 %, sans visibilité sur un improbable « dégel ». Au minimum, il passera des heures et des jours à

renégocier ses moyens plutôt qu'à réformer, et il allongera les délais de paiement de ses fournisseurs.

Il reste que l'objectif de stricte maîtrise des dépenses publiques est ô combien fondé. Le Budget, de bonne foi, estime que la régulation en est l'instrument indispensable, mal nécessaire face à toutes les dépenses imprévues que l'Etat subit, ou s'inflige, au fil de l'année. Alors ? Sommes-nous condamnés à choisir entre prévisibilité contractuelle et rigueur budgétaire ? Sincèrement, je ne le crois pas, et ce pour deux raisons :

- la première est d'expérience : nous avons systématiquement, au long du premier contrat 2000-2002, comparé l'évolution des dépenses de la DGI (personnel et fonctionnement) à celle du périmètre comparable de l'Etat (« titre III », pour l'ensemble des administrations). Année après année, la hausse est moins forte à la DGI, d'au moins 0,5 %.

Evolution des dépenses (personnel et fonctionnement)	2000	2001	2002
Etat (Titre III)	+ 1,88 %	+ 2,81 %	+ 4,60 %
DGI	+ 1,25 %	+ 2,00 %	+ 1,72 %

Autrement dit, l'absence de régulation sur trois ans n'a en rien conduit la DGI à dépenser plus, mais au contraire à dépenser moins. Il n'y a pas là de gloire particulière à en tirer, mais un motif d'espoir pour toutes les administrations. Quand on responsabilise davantage les gestionnaires sur une enveloppe globalisée, ils maîtrisent mieux leurs dépenses, puisqu'ils gardent à leur disposition les économies réalisées.

- Ceci conduit à la seconde raison, plus « systémique ». La philosophie même du contrat repose sur l'idée de faire accepter le changement en échange d'une perspective clarifiée. Les fonctionnaires ne refusent pas nécessairement le changement ; mais ils sont inquiets. Le contrat est le meilleur « réducteur d'incertitudes » qui s'offre à eux : même s'il annonce des suppressions d'emplois fortes, des réformes difficiles, des objectifs chiffrés ambitieux, il indique où l'on va. Pour cette raison, le « contrat de performance », s'il a été jugé très exigeant par le corps social DGI, n'y a me semble-t-il pas été trop mal accueilli. Encore faut-il alors qu'il n'y ait pas asymétrie entre objectifs et moyens : contraintes strictes quant aux efforts exigés, incertitudes communes à toutes les administrations sur les crédits disponibles. Ce serait un marché de dupes, qui minerait à à terme toute la crédibilité de la démarche de réforme programmée.

Comment donner suite aux résultats ?

Il y a ici objectivement une marge de progrès. La DGI a souvent essayé d'intéresser ses partenaires au suivi des résultats, avec un succès limité : le contrôle de gestion permet pourtant de produire des données trimestrielles, pour la plupart des indicateurs, et surtout un « rapport d'activité annuel » rebaptisé « rapport de performance » depuis 2002. Le parallèle avec les comptes d'entreprise a ses limites ; il nous a cependant guidés dans la méthode :

- « certification » des résultats annuels par un auditeur (l'Inspection générale des finances),
- publication du rapport annuel, d'abord vis-à-vis des « actionnaires » que sont les ministres et la direction du Budget, puis suivie d'un point de presse systématique.

Le fait est cependant que la dimension communication (interne et externe) a toujours été beaucoup plus forte que « l'analyse » - au sens des analystes financiers – par nos partenaires. Un peu par manque d'intérêt ou de compréhension d'indicateurs parfois techniques, un peu aussi parce qu'il est difficile vis-à-vis d'une administration de prévoir une sanction. Globalement, le bilan du premier contrat 2000-2002 a été plus qu'honorable : 84 % d'objectifs atteints ou approchés à plus de 95 %. Mais nous avons voulu avec le nouveau contrat de performance franchir un pas symbolique, celui de l'intéressement aux résultats : si la DGI dépasse ses objectifs sur six indicateurs à portée plus budgétaire, elle pourra bénéficier d'une enveloppe supplémentaire jusqu'à 10 M€. C'est 0,3 % seulement de son budget total, ou 1,5 % de ses crédits de fonctionnement. Mais c'est une innovation de principe, plutôt bien accueillie d'ailleurs dans l'administration fiscale. L'affectation éventuelle (conditions de travail, voire primes) en reste ouverte.

Faut-il aller plus loin et passer de l'intéressement collectif à l'intéressement individuel aux résultats ? C'est une question connexe au débat sur la rémunération au mérite. Que l'administration en découvre les vertus paraît plutôt bienvenu. Encore faut-il au moins deux conditions à l'acceptation du système en univers public :

- une équité ressentie, fondée sur une objectivité maximale : des critères fixés à l'avance, une mesure fiable des écarts à l'objectif, une analyse de leurs causes. Cela, un bon contrôle de gestion le fait ; mais l'enjeu financier impose un test redoutable à sa robustesse.
- une exemplarité par le haut : la modulation doit s'introduire d'abord pour les cadres dirigeants et supérieurs. C'est ce que Francis Mer et Alain Lambert ont décidé à Bercy pour 2004. La logique pourrait vouloir aller encore plus loin : lier la durée du mandat du directeur d'administration à celle du contrat de sa direction, et lier sa rémunération à ses résultats.

Comment penser ces réformes contractualisées avec la mise en œuvre de la LOLF ?

Le nom barbare de « LOLF » recouvre la petite révolution votée à l'unanimité par le Parlement en 2001, à l'initiative de Alain Lambert au Sénat, Didier Migaud à l'Assemblée Nationale et Laurent Fabius et Florence Parly au gouvernement. Elle institutionnalise dans notre droit budgétaire deux retournements très heureux : le pilotage sur objectifs et non plus seulement par ligne de moyens ; le vote par « missions » (au nombre de 45 annoncées) et « programmes », correspondant aux grandes priorités de l'action publique. L'ensemble doit s'appliquer en 2006, et tous les ministères y travaillent aujourd'hui d'arrache-pied. Pour toute la classe politique et médiatique, l'entrée en vigueur de la « LOLF » semble devoir marquer une rupture décisive dans la réforme de l'Etat.

L'inspiration de la LOLF est excellente, et son contenu bon. Il me semble cependant qu'il y a quelque illusion à en attendre à ce point le grand soir de la réforme. D'abord parce que rien n'empêche, dès aujourd'hui, la mise en place de contrats et de pilotage par objectifs. Ensuite parce que la LOLF comporte, on l'a vu, des manques, ou au moins des conditions de succès : sur la pluriannualité, sur la nécessité du contrôle de gestion interne. Le cœur de l'illusion me paraît aujourd'hui cependant ailleurs : dans l'idée que les « programmes » vont permettre de contourner, d'oublier le problème des structures. Qu'est-ce à dire ? L'Etat est fait d'entités opérationnelles, les directions. Leurs frontières sont difficiles à bouger, c'est vrai ; leurs patrons sont parfois jugés insuffisamment coopératifs : le programme, qui viendrait regrouper

plusieurs morceaux de direction sous l'autorité d'un tiers, serait dès lors la voie royale de la réforme imposée. Ceci serait, je le crains, de très mauvaise administration : en entreprise comme dans l'Etat, un organigramme est bon quand il met en ligne une priorité, une structure opérationnelle, un responsable. Sinon, l'inefficacité est assurée. Si l'organisation n'est pas la bonne, si le directeur n'est pas le bon, il faut les changer : en aucun cas, les doubler. Bref, il faudra veiller à ce que les programmes de la LOLF viennent aider les managers opérationnels dans leurs réformes et leur pilotage sur objectifs, et non pas les gêner par une hiérarchie parallèle : c'est parfaitement possible.

LE SERVICE A L'USAGER COMME CŒUR DE LA REFORME

Après l'échec de mars 2000, c'est de ce « fil rouge » que nous sommes repartis. Nous retrouvons ainsi une intuition de Dominique Strauss-Kahn, en avril 1999, mais plutôt par réalisme, voire par défaut : c'était le seul fil encore disponible et incontestable, de toute la trame patiemment tissée depuis un an. C'était aussi, au vu des expériences européennes (Grande-Bretagne, Pays-Bas) ou nord-américaines (Canada, Etats-Unis) que nous avons alors « revisités », leur cap stratégique. S'il s'est avéré ensuite extraordinairement fécond, il mérite deux explications liminaires :

- parler de service pour l'administration fiscale ne va pas de soi. Pour l'immense majorité de nos concitoyens, la DGI est vue sous son visage répressif, de contrôle. En risquant, à compter de juin 2000, l'expression « d'administration de service », nous avons provoqué quelque ironie à l'extérieur, quelques craintes à l'intérieur. Nous voulions simplement reconnaître une obligation réciproque : les contribuables doivent l'impôt ; mais en sens inverse, l'administration leur doit le service et sa qualité. Le fisc hollandais le dit avec le sourire, à propos de l'impôt : « We cannot make it more pleasant, but we can make it easier ». De ce cas particulier, on doit tirer un enseignement général extrêmement positif : s'il est possible de mobiliser la DGI autour du service, combien plus pourra-t-on le faire dans les autres administrations plus spontanément proches des usagers, de l'école jusqu'à l'équipement. Une de nos satisfactions a d'ailleurs été d'entendre en juillet 2002, le Premier ministre reprendre ce terme « d'administration de service » pour son discours de politique générale sur l'Etat.
- l'autre débat sémantique a porté sur le terme « usager ». Nous voulions exprimer le rapport d'égalité, plus que d'autorité, auquel aspirent nos concitoyens dans leurs relations avec l'administration. Nous avons donc banni les termes « redevable » ou « assujetti » qui existaient encore à la DGI. Pour autant, nous n'avons pas retenu le terme « client » (« customer ») adopté par beaucoup d'administrations étrangères : les clients du fisc sont pour le moins captifs et le terme n'exprimait pas bien la spécificité du service public. « Citoyens », un peu trop connoté, englobait mal les entreprises. « Usagers », donc, en attendant un meilleur terme.

Le « fil rouge » du service, c'est l'idée de mener progressivement une triple transformation : celle des comportements, de l'organisation, du système d'information. Avec, à chaque fois, un retournement copernicien : ce n'est plus aux usagers de s'adapter à l'administration, c'est à l'administration de s'adapter à ses usagers.

Changer les comportements : des cinq standards au programme « pour vous faciliter l'impôt ».

Il y avait depuis plusieurs années dans les « orientations nationales » de la DGI cinq standards de qualité, très simples, quasi basiques. Qu'on en juge :

- pas d'appel téléphonique sans suite,
- 90 % de réponse en moins d'un mois aux réclamations courantes (IR, TH) et à défaut réponse d'attente,
- réception sur rendez-vous pour tous les contribuables qui le souhaitent,
- envoi des formulaires à domicile sur demande,
- levée de l'anonymat des fonctionnaires.

En 2000, nous avons introduit deux changements, et deux changements seulement :

- fixer une date limite (fin 2002) pour l'application dite « à 100 % » des standards, c'est-à-dire dans tout service de la DGI, à tout moment, pour tout usager.
- mesurer régulièrement l'application effective des standards, ce qui n'avait jamais été fait (et qui est effectivement complexe en méthode). En deux ans, de décembre 2000 à février 2003, la DGI est passée en mesure globale de 55% à 91 % d'application.

Ceci peut paraître presque anecdotique , et l'application au quotidien n'est d'ailleurs jamais gagnée. Mais cette bataille-là mérite qu'on y reste un instant, parce qu'elle me paraît avoir été un déclencheur.

Symbole culturel avant tout : nous avons dû, avec l'équipe de direction et la nouvelle « MQS » (mission qualité de service), puis les directeurs des services fiscaux, longuement expliquer, argumenter, convaincre en partie. Pour dire qu'il ne s'agissait pas d'un supplément de travail : la « non-qualité » a aussi un coût, en creux. Pour plaider, surtout, qu'il n'y avait là ni reniement de nos missions de contrôle, ni trahison de notre identité publique : l'opposition s'est en particulier focalisée sur l'affichage des standards, que nous avons généralisé en 2002 dans tous les hôtels des impôts. Le reproche était simple, et plus profond qu'il n'y paraît : « On n'est pas chez Darty ». Il méritait une réponse sérieuse et que nous avons souvent répétée sur le terrain : « D'accord, nous ne sommes pas Darty. Mais la différence avec Darty, ce sont nos missions d'intérêt général. Ce ne peut pas être la moindre qualité de service, sinon autant changer de métier... ». Une fois ce débat mené - et jamais totalement achevé - la communication externe a été un puissant accélérateur : quelle meilleure preuve interne de l'opportunité des « cinq standards » que ces articles du quotidien local saluant, de Pau à Strasbourg, le « vent nouveau aux Impôts » ?

La démarche sur les comportements doit bien sûr se prolonger : en 2004 par un programme « pour vous faciliter l'impôt » qui élargit les engagements à la CP, et y ajoute toute l'accessibilité via Internet, ou la création dans chaque département de « conciliateurs fiscaux » pré-contentieux. A terme, c'est cependant le recours à la certification qui est le plus porteur : la méthode a été vue un temps comme la « tarte à la crème » de la réforme ; elle a été moins pratiquée à la DGI qu'ailleurs, par exemple à la DREE (direction des relations économiques extérieures) sous l'impulsion de son ancien directeur Jean-François Stoll. Vue non comme un absolu, mais comme une composante d'une démarche globale de service, elle peut je crois s'avérer très féconde : elle permet des engagements construits sur place, avec les agents ; elle favorise une émulation « par le haut » ; elle garantit - ou presque - une mesure externe et harmonisée du respect des standards.

Changer l'organisation

Ici, un retour à la réforme Sautter est nécessaire. Elle prévoyait, au sein d'une administration fiscale unifiée, une « direction des grandes entreprises », et deux catégories de structures sur le terrain : les « hôtels des impôts des entreprises », et les « hôtels des impôts des particuliers ».

Toucher aux structures territoriales est toujours ce qui est le plus délicat : en déplaçant des emplois, on indispose à coup sûr les agents et les élus, et sans doute les usagers locaux. En supprimant des postes d'encadrement, on provoque l'inquiétude des cadres. Et l'ensemble suppose, dans un contexte de forte rigidité de la GRH et de l'informatique, beaucoup de temps et d'énergie technique.

Le statu quo qui prévalait depuis trente ans et la création des centres des impôts, était pourtant impossible. Nous sommes donc repartis avec trois règles du jeu simples :

- la plupart des réformes des structures devaient avant généralisation être précédées d'une phase suffisamment longue (6 à 18 mois) d'expérimentation et d'évaluation.
Et l'application doit ensuite laisser de vrais degrés de liberté au directeur local, avec le choix entre des modules différenciés.
- avant de poser les questions de frontière entre la DGI et la CP, il fallait commencer par regrouper les structures à l'intérieur de la DGI autour des priorités des usagers.
- enfin, nous maintiendrions partout dans chacune des 550 villes où la DGI est implantée, le « front office », le service de proximité aux particuliers et aux PME. Ceci n'excluait ni les fusions de services à l'intérieur d'une même ville (totalement absentes auparavant), ni le regroupement dans les villes principales des tâches d'expertise et de contrôle avec de vrais gains de productivité. Mais ceci garantissait le maintien du maillage territorial, très sensible pour les agents et leurs organisations syndicales comme pour les élus. C'est un choix raisonnable, je le crois, pour la DGI qui a des unités de base relativement importantes ; il est beaucoup moins adapté, à l'évidence, pour des administrations fondées sur de très petites unités, comme la Poste.

Sur cette base, nous avons pu progressivement remplacer une organisation « centrée sur les procédures », selon les problèmes de l'administration, à une organisation « centrée sur les usagers ». La segmentation s'est faite autour de trois catégories d'usagers seulement, par souci de simplicité : les grandes entreprises, les PME, les particuliers. (voir schéma en annexe) L'idée était que progressivement, chacun aurait pour interlocuteur un « IFU », un interlocuteur fiscal unique - terme repris explicitement de la réforme de janvier 2000 -, compétent pour toutes ses démarches fiscales courantes, au sein du périmètre DGI d'abord, pour l'ensemble DGI-CP peut-être à terme.

Pour les *grandes entreprises*, la décision annoncée dès avril 1999 par Dominique Strauss-Kahn et Christian Sautter, s'est appliquée en temps et en heure. Le 1^{er} janvier 2002, la Direction des grandes entreprises (DGE) unique, a été installée à Pantin. Elle est compétente pour l'assiette, le recouvrement et le contrôle sur pièces de l'ensemble des impôts, des 1300 premiers groupes français (ceux de plus de 600 M€ de CA), soit environ 22.000 entreprises. Ce succès n'a pas été sans peine, tant pour l'administration que pour les entreprises elles-mêmes : la nécessité d'une approche fiscale plus intégrée à l'intérieur des groupes, et surtout l'obligation (sans équivalent à l'étranger) de la télé-déclaration et du télé-paiement de la TVA

et de l'IS, ont constitué des « sauts organisationnels » plus complexes que nous ne l'avions imaginé... Passé cet investissement initial, la plupart des entreprises concernées se déclarent satisfaites de ce partenariat innovant et de contacts très simplifiés avec « leur » IFU : le fameux interlocuteur fiscal unique est ici une réalité officielle depuis début 2002. Francis Mer, tout droit arrivé d'Arcelor, saura s'en souvenir : une de ses premières décisions est d'augmenter fortement le champ de la DGE, porté à 35.000 entreprises d'ici 2005. Et il saluera, avec un sourire, la productivité exceptionnelle d'une structure qui avec environ 250 agents encaisse la moitié de l'IS et de la TVA en France.

Pour toutes les *autres entreprises*, soit plus de trois millions de PME, la réforme devait se faire sur le terrain, en service de proximité. En application de la priorité au regroupement des activités internes de la DGI, nous avons proposé à Laurent Fabius en 2000 d'expérimenter dans une quinzaine de sites le rapprochement dit « CDI-recettes ». Ces termes cryptés recouvrent une ambition simple : la DGI elle-même séparait jusque-là la structure compétente pour le paiement de la TVA (la recette des impôts) et celle chargée de l'assiette et du contrôle des déclarations (le CDI ou centre des impôts). Présentes dans les mêmes villes et les mêmes immeubles, au nombre de 800 à 850 chacune, la séparation de ces deux structures était à l'évidence facteur d'incompréhension et de complexité pour les entreprises, comme de sous-productivité pour l'administration : taille trop réduite dans beaucoup de petites villes, multiplication des liaisons et des pertes de temps.

L'expérimentation testait essentiellement deux modules : l'un de fusion complète, dans les plus petits sites ; l'autre ailleurs de « recentrage » du CDI sur les particuliers, et de transfert de toute la fiscalité professionnelle vers la recette dite alors « élargie ». Elle avait permis d'identifier des conditions critiques de succès : implication nécessaire de l'encadrement ; précautions juridiques, pour rester compatible avec la distinction « ordonnateur-comptable » ; formation professionnelle renforcée, pour permettre la polyvalence des « équipes IFU » et si possible de chaque agent individuellement ; importance, souvent sous-estimée, des aménagements immobiliers pour améliorer à cette occasion tant le cadre de travail que l'accueil des usagers professionnels.

En octobre 2001, Laurent Fabius pouvait au vu de ce bilan décider la généralisation de CDI-recettes, partout où les directeurs des services fiscaux le souhaitaient. Un an plus tard, Francis Mer allait plus loin avec deux décisions essentielles :

- la fixation d'une date-butoir, à fin 2005, pour que la généralisation soit réalisée partout.
- plus encore, le transfert à fin 2004 du paiement de *l'impôt sur les sociétés*, jusqu'à présent assuré par la CP au sein des trésoreries (soit un troisième interlocuteur pour les PME !), vers la nouvelle structure intégrée à la DGI. De ce transfert, on parlait depuis au moins quinze ans, et trois rapports de l'Inspection des Finances, dont le rapport Bert-Champsaur : s'il a pu être voté officiellement par le Parlement dès décembre 2002, et s'il peut aujourd'hui se réaliser « en douceur », c'est à deux novations au moins que nous le devons. L'effort de restructuration interne des structures DGI – qui s'en est du coup trouvé légitimé -, la DGI ayant pu aussi reprendre cette mission sans transfert d'emplois ; et le dialogue confiant avec la CP. Cette dernière a obtenu, en contrepartie, d'être l'interlocuteur unique des collectivités locales dans la mission de conseil financier. Autre progrès, autre quasi-évidence, mais autre révolution tranquille.

Cette réforme « CDI-recettes » - qu'il restera à mieux nommer - n'est pas encore achevée ; elle est peu spectaculaire pour le grand public. Mais elle est, pour tous ceux qui connaissent le sujet, exemplaire de la sortie « par le haut » d'une situation bloquée : plus de service pour les

usagers, plus de productivité pour l'administration. Le « détour » par l'expérimentation a pris apparemment deux ans, mais il a été éminemment productif.

C'est pour les *particuliers* que la pression des ministres successifs a été, légitimement, la plus forte. C'est là pourtant que la difficulté restait maximale, au plan symbolique - depuis l'échec de la réforme Sautter et du transfert de l'impôt sur le revenu, - informatique - les applications des deux directions restent strictement séparées - et organisationnel : la DGI n'est présente à travers ses CDI « que » dans 550 villes ou bourgs ; la CP pour le paiement de l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation l'est par ses trésoreries dans plus de 3000 chefs-lieux de canton.

Nous avons donc là aussi voulu déplacer les lignes autour de trois idées :

- renforcer les interfaces entre trésoreries et CDI, par des dispositions pratiques simples (immobilier, formation commune, standards de qualité identiques), et par le développement d'un « Intranet commun » : autrement dit une messagerie commune pour transférer plus aisément les demandes des particuliers s'étant « trompés de guichet » - et ils sont nombreux, naturellement – ou d'intérêt commun. En bref, harmoniser les « front-office » : les limites fonctionnelles restent fortes, les surcoûts générés peuvent être réels, mais la culture de coopération en est ainsi facilitée.
- de façon plus significative, développer ensemble tous les nouveaux services et les nouveaux accès pour les particuliers. On le verra plus loin, le programme Copernic a permis d'ajouter deux canaux plébiscités par les particuliers (téléphone et Internet) aux traditionnels guichets et courrier papier. Pour l'appelant ou l'internaute, les frontières habituelles ont disparu : progressivement, cette offre intégrée prendra le pas sur l'offre séparée.
- enfin, et surtout, la DGI a entamé un effort de restructuration interne de ses structures pour les particuliers, sur le modèle de ce qu'elle avait fait auparavant avec CDI-recettes. A côté des 850 CDI, compétents pour l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation, existent en effet plus de 300 « CDIF » (centres des impôts fonciers), compétents notamment pour la taxe foncière payée par les propriétaires. Là encore, complexité difficilement compréhensible par l'utilisateur, mais forte spécificité historique du « cadastre ». C'est par la voie de l'expérimentation, d'ici 2005, que sera avancé le rapprochement CDI-CDIF, puis décidée son éventuelle généralisation.

Tout ceci paraîtra sans doute technique - ce l'est - et peut-être prudent : objectivement, je ne le crois pas. Tant de réformes des structures territoriales ont échoué en France qu'il n'est dès lors que deux méthodes réussies : une « sur-implication » personnelle du pouvoir politique, qui doit alors arbitrer avec d'autres priorités ; une souplesse d'exécution, dans le temps comme dans l'espace - expérimentation et modularité -, tout en restant clair sur la cible - l'organisation centrée-usagers - et le calendrier final. Il faut se souvenir que la réforme Sautter qui avait fixé une cible extrêmement proche, aboutissait en fait en 2007, compte tenu notamment des chantiers informatiques nécessaires.

Changer le système d'information : le programme Copernic

Ce volet de la réforme est celui, dès avril 2000, qui a été le plus explicitement repris du « plan Sautter », parce qu'il en était le moins contesté : substituer à une informatique « verticale »¹²,

¹² Les Anglo-Saxons qui ont la même construction historique, parlent joliment d'informatique « stovepipe » (en tuyaux de poêle).

autour des quelques centaines d'applications des deux administrations (correspondant chacune à un process - assiette, paiement, contrôle, contentieux - d'un impôt), un système d'information « transversal » autour du contribuable et de ses besoins. Dès l'origine, la rencontre des souhaits était évidente, entre l'abolition des frontières DGI-CP voulue par le ministre et la volonté de modernisation des agents. Là aussi, elle s'est faite autour d'un troisième impératif plus « parlant » pour l'opinion : la simplification pour l'utilisateur - particulier ou entreprise - pour qui il s'agissait de tenir un « compte fiscal électronique » à jour, en temps quasi réel. D'où l'idée aussi d'invoquer le parrainage de Copernic : passer d'une informatique tournant autour de l'administration et de ses problèmes à un système tournant autour de l'utilisateur.

Passer à l'action supposait cependant de lever, au-delà même d'énormes défis techniques, nombre de difficultés :

- arriver à faire travailler ensemble les deux directions, dont les deux informatiques s'étaient construites séparément depuis trois décennies. Beaucoup nous avaient annoncé, avec Jean Bassères, que nous n'y parviendrions jamais, pour des raisons plus encore psychologiques que techniques. Grâce à l'intelligence des équipes des deux côtés, grâce au charisme de Gilles Grapinet, premier directeur du programme, le gain commun a très vite éclipsé les renoncements nécessaires. C'est la clé, je crois, de toutes les coopérations transfrontières, de l'armement à la recherche.
- surmonter les craintes des usagers. Au moins pour quelques associations de contribuables passionnées, Copernic risquait de renforcer les capacités technologiques du fisc. Horreur... et débat qui se retrouve souvent dans l'informatisation de l'administration : la CNIL veille scrupuleusement à limiter la constitution de nouveaux fichiers, ce qui n'est pas aisément compatible avec les gains de productivité. Christian Sautter avait heureusement réussi à faire voter par le Parlement en 1999 le droit de l'administration fiscale – comme dans tous les autres pays sauf l'Allemagne – à utiliser le numéro de sécurité sociale, utilisation ensuite strictement bornée par la CNIL.
- obtenir le budget d'investissement nécessaire. Il est, sur les années 2003-2005 égal à 386 M€ en crédits de paiements : la DGI voit ainsi, peu ou prou, doubler ses dépenses informatiques. En poids relatif du budget total, ceci ne fait que porter la part informatique à 9 % environ, soit la moyenne des administrations fiscales étrangères. Reste que cet effort budgétaire n'aurait pas été concevable sans l'engagement soutenu de Laurent Fabius puis de Francis Mer, et qu'il n'est pas aisément généralisable dans l'ensemble des ministères. Alors ? L'Etat doit-il retarder son effort informatique, au risque de différer d'autant la réduction de ses effectifs ?

C'est là, me semble-t-il qu'il faudrait pouvoir innover, en comptabilisant explicitement les dépenses informatiques comme un investissement, avec plusieurs conséquences. L'une est technique et acceptée pour Copernic depuis 2003 : la comptabilisation au titre V, et non au titre III (fonctionnement) du budget de l'Etat, emportant la capacité à distinguer autorisations de programme (engagements) et crédits de paiement. Les deux autres sont plus économiques :

- la capacité –qui n'existe pas aujourd'hui - à « immobiliser » les dépenses informatiques dans le budget de l'Etat, et donc à les amortir sur plusieurs années comme le font les entreprises.
- la nécessité de chiffrer ex-ante les « retours sur investissement » , en supplément de service pour les usagers, et/ou en économies de fonctionnement pour l'administration.

Ce chiffrage, nous ne l'avons objectivement pas ou peu fait sur Copernic. Notamment parce que la pression politique sur le « retour » rapide s'est très vite exercée sur un autre terrain : celui des téléprocédures, et de la capacité de l'administration fiscale à permettre très vite toutes les opérations courantes sur Internet. Nous avons dû parfois batailler pour sauver, dans Copernic, les travaux de fond moins visibles mais indispensables à un système d'information intégré. Aujourd'hui cependant, les particuliers peuvent téléconsulter, télédéclarer, télépayer et être renseignés pour leurs principaux impôts (IR, TH, CSG sur patrimoine) sur *impots.gouv.fr*. Et le succès a été très vite au rendez-vous : 16.600 télédéclarations d'IR en mars 2001, 117.000 en mars 2002, 600.000 en mars 2003, plus de 1,5 millions attendues en 2005. C'est à cet horizon plus de 10 % des imposables, mais c'est moins que ce qu'obtiennent nombre de pays étrangers.

Internet est ainsi beaucoup plus qu'une « cerise sur le gâteau » pour la modernisation de l'administration : un moyen essentiel de combiner amélioration du service et baisse des coûts. D'où la question d'une vraie politique d'offre pour favoriser son développement : la DGI a écarté très vite, en dehors des grandes entreprises (cf supra), la voie de l'obligation. Elle entend rester une administration « multi-accès », où ce sont les usagers dans leur diversité qui choisissent librement leur canal : guichet ou courrier papier pour les publics plus « traditionnels » - dont les personnes âgées, téléphone ou Internet pour les plus actifs. Le fisc hollandais estime ainsi que la part « à distance » devrait monter rapidement jusqu'à 50 % par exemple sur la décennie en cours, pour plafonner ensuite jusqu'au remplacement très progressif des générations.

Absence d'obligation ne signifie pas cependant absence d'incitation : pour les particuliers, elle a notamment pris la forme très appréciée d'un délai supplémentaire de quelques semaines pour déposer sa déclaration de revenus par internet.

Multi-accès, enfin, en développant parallèlement le téléphone : c'est par la création de trois centres d'appels « impôts-service », disponibles 6 jours sur 7 jusqu'à 22 heures, que nous avons sans doute le plus fait en deux ans pour changer l'image de l'administration fiscale. Opposition syndicale maximale au départ de l'expérimentation, surprise et sympathie médiatiques, « retour de fierté » vers les agents concernés, conversion progressive des usagers : là aussi, nous avons parcouru le « cycle du retournement » finalement assez rapidement.

J'ai parlé ici de politique d'offre ; mais c'est fondamentalement toujours le même fil directeur : celui des besoins de l'utilisateur. L'administration, fût-elle aussi « austère » que les Impôts, accepte de reconnaître une demande et d'être transformé par elle. L'expérience de la DGI témoigne qu'elle n'y perd rien de sa spécificité régaliennne ; elle y renforce au contraire sa légitimité ; plus même, elle peut y retrouver sa fierté.

QUAND LA PRODUCTIVITE CESSE D'ETRE UN TABOU

La discussion sur la productivité publique a souvent été inhibée par le fait que l'on ne pouvait pas aisément la mesurer et donc pas en parler, puisque l'Etat n'est pas un acteur marchand. Les difficultés sont bien réelles, et je ne veux pas les minimiser. D'abord parce que tous les comptables nationaux le savent, mesurer la « production publique », et donc ensuite sa productivité, suppose des conventions techniques : en l'absence de marché, et de prix de vente, les services produits par l'administration sont évalués à leur coût de revient. Ceci ne dit pas grand-chose sur leur utilité, et leur contribution au bien-être collectif : un service totalement inutile et archaïque, produit par une administration pléthorique, peut ainsi être évalué au même niveau qu'une recherche publique décisive, issu d'un laboratoire efficace.

Au-delà de cette raison technique, la principale difficulté reste cependant « sociologique » : la grande réticence du corps social à accepter les réductions d'effectifs. C'est en partie un paradoxe : dès lors qu'aucun fonctionnaire n'est menacé de perdre son emploi individuellement, les « suppressions d'emplois » collectivement - qui sont en fait des non-remplacements de départ à la retraite - pourraient être facilitées. Ce n'est pas le cas, dans aucune administration ni sous aucun gouvernement ; et ce pour un ensemble de raisons dont aucune ne paraît décisive mais qui ensemble « forment système » :

- sentiment que la reconnaissance de l'administration fiscale par le pouvoir politique et la collectivité diminue à proportion des effectifs qui lui sont alloués.
- crainte, de bonne foi, que les missions ne puissent plus être aussi bien assurées, ou de façon plus individualiste, que l'exigence de productivité et de « rendement » pour chacun soit accrue à l'excès.
- diminution des chances de requalification, et de mutation vers les départements les plus excédentaires en emplois - qui sont souvent ceux qui attirent le plus pour les fins de carrière, comme les départements ruraux ; sentiment dans ceux-ci d'une « désertification » supplémentaire ; à terme, réduction des recrutements possibles pour les enfants (même si la DGI, comme tout l'Etat, recrute par concours et non par népotisme).

Aucune de ces objections n'est négligeable, mais chacune peut être dépassée avec un peu de pédagogie, et d'imagination technique. Le sujet est loin d'être réglé à la DGI. Il me semble néanmoins avoir avancé en trois étapes successives : la mesure de la productivité ; le constat pratique des gains possibles ; la recherche de la productivité comme objectif ex-ante.

La mesure a pris pour la DGI deux formes différentes. En 1998, Jean-Pascal Beaufret avait demandé à l'Inspection des finances un rapport dit de « benchmarking » sur les coûts de l'administration fiscale française (DGI et CP) comparés à ceux de neuf administrations étrangères. Le résultat du « rapport Lépine » - du nom de l'inspecteur général conduisant la mission - avait été largement médiatisé, et était sévère : en « coût de gestion » de l'impôt (coût de l'administration fiscale, rapporté au produit des impôts), la France avec 1,60 % en 1997 se situait dans le peloton de queue avec l'Allemagne et l'Italie, contre une moyenne européenne autour de 1,10 - 1,20 %, et des « champions » comme la Suède ou les Etats-Unis proches de 0,50 %. Ces calculs avaient été vigoureusement contestés par les syndicats de la DGI, avec des arguments parfois recevables sur la comparabilité des données : non-prise en compte en France des cotisations sociales des entreprises, moins coûteuses ; poids à l'inverse de l'aménagement du territoire, résultant d'un choix politique ; absence de retenue à la source...

Cette déstabilisation de la DGI par l'extérieur - massive, et peut-être excessive - a cependant eu de vraies vertus : rendre le statu quo impossible ; pousser à une meilleure maîtrise des coûts. De fait, en cinq ans (1997-2002), le coût de gestion de l'impôt en France a été ramené de 1,61 à 1,41 %, tandis que la moyenne européenne restait pratiquement stable. Pour répondre à un soupçon éventuel, précisons que ce résultat est calculé à taux de prélèvements obligatoires constant, et donc non attribuable à une explosion au dénominateur de l'impôt collecté... La DGI s'est engagée dans son contrat à poursuivre la baisse de ce coût, vers la moyenne européenne à terme.

Parallèlement, et en interne, la DGI a développé des instruments simples, voire frustrés, de mesure de la productivité. Pour chacune des trois grandes missions (fiscalité des particuliers, des professionnels, et « bloc foncier »), il s'agit de calculer année après année l'évolution du nombre de dossiers ou d'actes par agent. A partir de 2001, les résultats en ont été discutés avec les organisations syndicales puis publiés en interne et en externe. Ils montrent, sans avoir été vraiment contestés, une hausse de la productivité globale de près de 2 % par an (1,84 % exactement) sur 1995-2002.

On peut certes rêver d'indicateurs plus sophistiqués. C'est l'éternel problème du contrôle de gestion que de se situer au cœur de la jolie contradiction de Paul Valéry : « Ce qui est simple est faux ; ce qui est complexe est inutile ». Tels quels, ces indicateurs compréhensibles à tous ont eu cependant deux grands mérites :

- faire reconnaître à tous, à l'externe mais surtout à l'interne, que la DGI faisait régulièrement des gains de productivité, et que ceci était parfaitement normal. Une part en tenait à des mesures identifiées (informatisation, réorganisation des structures, simplifications) ; le reste à des gains récurrents, « structurels », reflet de nos progrès collectifs comme pour toute entité économique.
- permettre, surtout, d'initier un débat sur l'utilisation de ces gains de productivité. Ils sont destinés pour partie à accroître la « production », c'est-à-dire les services rendus aux particuliers et entreprises - par exemple, les nouveaux canaux d'accès -, pour partie à économiser des moyens. C'est là que s'engage une deuxième discussion, plus féconde encore : ces économies doivent-elles intégralement retourner à la collectivité, sous forme de baisses d'effectifs ? Peuvent-elles en partie financer des « retours agents », sous forme d'amélioration des conditions de travail, de plans de qualification... ou exceptionnellement comme en 2001 de baisse de la durée du travail ?

Alors, de tabou, la productivité peut progressivement devenir carburant. Une anecdote révélatrice à cet égard : avec Dominique Strauss-Kahn, nous avons imaginé l'expression plus pudique de « gains d'efficacité ». J'ai compris que nous avions franchi un seuil le jour où dans un très officiel comité paritaire de la DGI en 2001, le secrétaire général du SNUI m'a suggéré avec un peu d'ironie d'abandonner cette précaution sémantique, et de parler dorénavant de « gains de productivité ».

Le constat pratique a pris, pour la DGI comme pour les autres administrations, un visage d'abord totalement contraint : celui de l'ARTT, obligatoire au 1^{er} janvier 2002. Soyons clairs là-dessus : les 35 heures n'ont pas été menées de façon optimale dans la fonction publique. On peut discuter l'opportunité même de la mesure ; mais l'essentiel ne me paraît pas là. C'est que ce qui était objectivement la plus grande avancée pour les fonctionnaires depuis 1945 a été d'abord mal ressenti par eux, ensuite « empoché » sans contreparties. A cela, une même raison centrale : l'ARTT publique a été - comme celle dans les entreprises, mais un an plus tard, en 2000 - décidée et annoncée « d'en haut » par le gouvernement. Elle n'a ni résulté d'un

conflit social - qui en eût marqué le prix -, ni surtout donné lieu à une vraie négociation avant décision.

Une fois la décision prise, il convenait cependant de l'appliquer le mieux possible : dès décembre 2000, et conformément à ce qu'avec Bernard Pêcheur et Jean Bassères nous lui avons proposé, Laurent Fabius avait tracé le cadre. A Bercy, les 35 heures devraient se faire à emplois constants : arrêt des suppressions donc sur 2001 et 2002 ; mais à l'inverse, absence de toute création d'emploi budgétaire pour compenser les heures « perdues ». Celles-ci étaient estimées à environ 6 % sur l'année, un des éléments heureux des « décrets Sapin » ayant été de raisonner en base annualisée et non strictement hebdomadaire.

L'année 2001 et jusqu'à mars 2002, a ensuite été dominée par des conflits récurrents, et durs, sur ces « emplois constants ». L'inquiétude des agents, des cadres intermédiaires, et même des cadres supérieurs était forte de ne pouvoir « y arriver ». De fait, pourtant, les 35 heures ont été mises en œuvre, et même dès octobre 2001 dans la plupart des DSF, et ce sans dégradation visible des résultats 2002.¹³ Les critiques en déduiront avec quelque raison, que l'administration avait décidément de fortes marges pour pouvoir ainsi encaisser un « choc de productivité » de 6 %. Les optimistes préféreront relever que l'ARTT a été, dans chaque service, l'occasion d'une réflexion collective sur la réorganisation des horaires et surtout des process : l'innovation, la « réingénierie », sont possibles aussi dans le public, dès lors qu'il y a une incitation à agir.

L'autre constat, plus diffus mais aussi important, est celui de la « loi de compatibilité » entre service supplémentaire et productivité accrue. J'ai relevé, à propos des standards de qualité, l'inquiétude des agents face à cette charge supplémentaire. Cette inquiétude, nous nous sommes attachés à la « retourner », en privilégiant systématiquement les projets qui faisaient croître à la fois service et productivité : cette intersection est loin d'être un ensemble vide ; elle paraît même fournir un lieu géométrique privilégié de la réforme. En voici trois exemples qui sont tous - ce n'est pas un hasard - des sujets moins conflictuels, voire quasi-consensuels avec les syndicats :

- les projets Copernic de téléprocédures, qui représentent déjà plusieurs centaines, potentiellement plusieurs milliers d'emplois économisés, qui plus est parmi les moins qualifiés (saisie).
- les simplifications, avec en particulier les suppressions de « petits impôts » ou de déclarations inutiles. Il faut être sans illusion : les simplifications, c'est Sisyphe. Tout le monde est pour, mais chacun - lobbies, parlementaires, journalistes - souhaite attacher son nom à une spécificité fiscale nouvelle et nécessairement complexe. Mais sans illusion ne veut pas dire sans ambition : la suppression du droit de bail ou de la vignette auto, la forte extension du régime « micro-foncier » auront fait gagner beaucoup de temps aux contribuables comme à l'administration.
- le traitement rapide des réclamations, dès l'amont (il y en a plus de 3 millions par an à la DGI). Un contribuable qui reçoit une réponse dans le mois est davantage satisfait, mais il a surtout moins de probabilités de passer au stade contentieux et donc la charge de travail administrative en est réduite d'autant.

¹³ A une exception près, temporaire : le nombre de « contrôles sur pièce » effectués dans les CDI, a diminué au premier semestre 2002.

Au confluent de ces évolutions, un indicateur - peu noté - est particulièrement satisfaisant : la baisse, en trois ans (1999-2002) de 21 % du nombre de réclamations. C'est la vérification expérimentale du lien entre simplifications législatives et moindres charges administratives.

Au temps de la mesure puis du constat, peut-il succéder le temps de *l'ambition* affichée ? Une administration peut-elle revendiquer l'amélioration de sa productivité (et donc la baisse de ses effectifs), voire en être fière ?

Nous n'en sommes pas là, y compris à la DGI. Mais un changement symbolique, présenté comme tel aux organisations syndicales, est intervenu dans le nouveau contrat de performance : l'accroissement des gains de productivité y figure explicitement parmi les quatre objectifs d'une « DGI en mouvement », et plus seulement comme un discret constat a posteriori. Les réductions d'emplois de 2500 sur 3 ans sont en forte accélération, accompagnant ainsi la montée prévue des départs à la retraite après 2005. Elles donnent lieu à « retour »¹⁴ partiel sous deux formes :

- des crédits de fonctionnement légèrement majorés en 2005, en « recyclage » de la diminution de la masse salariale (qui est une première). Ceci permet notamment l'amélioration de l'immobilier et de l'informatique.
- un plan de promotion et de qualification garantissant à chacun (cadre et non cadre) des chances de carrière au moins égales à celles des générations précédentes, accompagné d'un effort de formation professionnelle d'au moins 7 % de la masse salariale.

La clé du changement culturel est là : arriver à distinguer le sort individuel de chaque agent de l'évolution collective des effectifs. Et montrer concrètement que celle-ci peut baisser tandis que celui-là peut être préservé et même s'améliorer : sur les conditions de travail, les mutations, les promotions, voire les rémunérations. Plus fondamentalement encore, convaincre qu'il n'est de l'intérêt d'aucun agent de laisser durablement subsister des emplois à faible qualification et à contenu « mécanisable » : c'est la dignité de leur travail qui est en cause, et donc la responsabilité humaine de leurs dirigeants.

S'esquisse ainsi une « deuxième loi de compatibilité » : après celle entre productivité et service à l'utilisateur, la compatibilité entre productivité et intérêt des agents. Elle est, pour être honnête, loin d'être partagée aujourd'hui ; elle me paraît néanmoins « fixer le cap » à moyen terme.

CONCLUSION

Dans les réformes de "son" Etat, la France est en retard. Il n'est que de regarder les réalisations étrangères pour le confirmer : les administrations fiscales aux Pays-Bas, en Grande Bretagne et en Espagne, et même en Italie, ont été plus rapides en Europe. Seules l'Allemagne et la Belgique sont allées plus lentement. En Amérique du Nord, le Canada et les Etats-Unis nous ont précédés. Mais il n'y a aucune fatalité à un blocage français : si les rythmes diffèrent, les solutions convergent étonnamment, partout. Et il est, en économie et même en politique, peu de cas d'exception française qui ne soit temporaire.

¹⁴ le mot est explicitement employé au contrat (art. 7).

Pour autant, il n'est pas question de se rassurer à trop bon compte : le retard français nous coûte, en niveau de prélèvements, en compétitivité. Peu de tâches sont plus nécessaires et urgentes que de réformer le service public pour mieux lui rendre sa place, le re-légitimer. Les nostalgiques du statu quo, les conservateurs de l'Etat sont encore nombreux dans certains rangs syndicaux : ils ne rendent pas service à la cause qui devrait être la leur. Et ils nourrissent avec une belle inconscience les rangs opposés des réformateurs de salon, ceux du "y a qu'à, faut qu'on" à la sauce publique : ces théoriciens du grand soir n'ont pourtant guère produit de changement efficace.

Pris en tenaille entre ces deux manichéismes¹⁵, les réformateurs du quotidien, de l'action, ont parfois le sentiment d'être mal compris et peu soutenus. C'est pourtant à ce niveau, dans chaque administration, que la vraie réforme se joue.

La réforme en cours dans les administrations fiscales françaises est loin d'être parfaite. Elle montre cependant que le mouvement est possible même à la DGI, vue souvent comme l'une des administrations les plus massives avec ses 77.000 agents, les plus syndiquées et à métier le plus impopulaire qui soient. Ces appréciations sont trop lapidaires ; mais si le changement est possible là aussi, il l'est a fortiori dans tout l'Etat producteur de services au public. L'expérience ne vaut pas pour "l'Etat-major", les directions productrices de concepts et de stratégies : de la diplomatie au Trésor, leur réforme est également essentielle, et pose la question cruciale de l'imbrication avec le politique. Mais les grands services publics, "l'Etat de masse" qui représente plus de 95% des effectifs des fonctionnaires civils, nous savons pragmatiquement ce qu'il faut essayer de faire. Et nous pouvons me semble-t-il être un peu plus optimistes sur le futur, à deux conditions.

La première est d'acter une forme de consensus politique sur la réforme publique. Le souhait pourra sembler paradoxal : le débat français a souvent opposé, avec une grande facilité intellectuelle, les thuriféraires de Margaret Thatcher et les défenseurs du "service public à la française", Alain Madelin et Marc Blondel qui sont des sparring-partners emblématiques ; ou en version un peu plus subtile, Tony Blair et notre PS. Pourtant, ce consensus apparaît aujourd'hui possible et souhaitable. La droite française n'est pas, gaullisme oblige, anti-Etat ; la gauche ne peut être anti-réforme. Son avenir majoritaire ne saurait reposer sur le repli des corporatismes publics, mais bien plutôt sur "l'alliance des classes moyennes et des exclus" rêvée par Lionel Jospin. Les pratiques successives de la gauche et de la droite ont été, quoi qu'on dise, peu divergentes en la matière.

Une forme de consensus politique est d'autant plus indispensable dans un pays à alternances rapides, pour avoir la durée de l'action : une des chances de la DGI aura été que les ministres successifs acceptent, fut-ce implicitement, une forme de continuité avec l'inspiration de la réforme Sautter. Cette continuité là était essentielle.

Invoquer cette convergence dans l'action n'est pas nier la primauté du politique. C'est bien au contraire lui redonner son rôle : fixer des objectifs et contrôler les résultats, le "pourquoi". A l'administration, aux managers choisis par les ministres reviennent en revanche les risques quotidiens de la mise en œuvre et du "comment".

La seconde condition, c'est de bien transposer dans l'Etat les meilleures leçons de l'entreprise. Entendons-nous bien : le service public gardera des spécificités fortes, qui sont celles de ses missions et de leur contenu d'intérêt général. Mais le service public ne se définit pas par le refus de la qualité, de la performance, de la productivité : ce serait suicidaire et les fonctionnaires en sont de plus en plus conscients. Dès lors, il s'agit pour l'administration comme pour l'entreprise avant elle de redécouvrir deux personnages-clefs :

¹⁵ Cet exemple de prise en otage de la réforme française n'est hélas pas singulier : J.C. Guillebaud dénonce justement les "nouveaux manichéens" qui au-delà de la violence formelle de leur débat, ont en commun leur simplisme et leur "refus de penser le nouveau" (Le goût de l'avenir, p.72).

Le manager

Il y a de bons managers publics aujourd'hui, qui ne rêvent que d'exercer leurs responsabilités. Il faut et il suffit de leur en donner les moyens : c'est tout le sens du contrat qui clarifie les orientations et décentralise l'exécution. Et ainsi réformer dans l'Etat, activement, plutôt que de vouloir toujours "réformer l'Etat", en bloc virtuel ...

Le client

Même si le mot se traduit mieux en environnement public par "usager", l'idée est la même : un changement conduit par la demande, par l'obsession de la qualité de service et de sa mesure. Tony Blair appelait à combiner égalité et liberté, accessibilité des services à tous et prestations personnalisées : "Un service public moderne doit confirmer notre statut de citoyens tout en répondant à nos exigences d'usagers"¹⁶.

L'expérience de la DGI, appuyée sur la qualité de ses fonctionnaires, le confirme : il n'y a là ni reniement, ni utopie. Le service à l'usager, par le contrat, c'est le meilleur moyen de maîtriser les dépenses. C'est aussi le meilleur chemin de la réforme.

¹⁶ "En Temps Réel" *Comment réformer les services publics*, cahier n°9 juin 2003

LEXIQUE

ARTT	Aménagement - Réduction du Temps de Travail
CDI	Centre des Impôts
CDIF	Centre des Impôts Fonciers
CP	Comptabilité Publique
CTPM	Comité Technique Paritaire Ministériel
DGCP	Direction Générale de la Comptabilité Publique
DGE	Direction des Grandes Entreprises
DGI	Direction Générale des Impôts
DI	Délégués Inter-régionaux
DREE	Direction des Relations Economiques Extérieures
DSF	Directeur des Services Fiscaux
ENI	Ecole Nationale des Impôts
GRH	Gestion des Ressources Humaines
HIE	Hôtel des Impôts des Entreprises
HIP	Hôtel des Impôts des Particuliers
IFU	Interlocuteur Fiscal Unique
IS	Impôt sur les Sociétés
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finance
PLF	Projet de loi de finances
RAS	Retenue à la Source
SNUI	Syndicat National Unifié des Impôts