Le ministère des Finances et la mission 2003. Regards sur une réforme manquée

Jean-Marie PERNOT *

La tentative de réforme conduite au ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie entre 1997 et 2000 offre un cas d'école pour une étude socio-politique de l'action publique : un projet de réforme voulu par un ministre important du gouvernement de Lionel Jospin, piloté par la fine fleur des hauts fonctionnaires de Bercy et au bout, non seulement le retrait du projet mais, ce qui n'est pas banal, la démission du ministre des Finances.

L'échec a alors défrayé la chronique : l'incapacité de l'Etat à se réformer a été dénoncée et maints observateurs ont fustigé l'éternel corporatisme des syndicats responsables de l'abandon d'une réforme nécessaire.

Le présent article se propose de revenir sur cet échec, non seulement pour remettre en cause ces fausses évidences, mais pour trois autres raisons plus fondamentales : d'une part le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (appelé Minefi depuis 2000) n'a pas renoncé depuis lors à la conduite de changements importants dont certains rappellent le contenu de la réforme en jeu à la fin des années quatre-vingt-dix ; d'autre part, le cas est intéressant en ce qu'il illustre quelques difficultés de mise en œuvre de l'ainsi nommée « réforme de l'Etat ». Enfin, l'objet sociologique qu'il représente est original en tant qu'exemple d'une politique publique réflexive, l'Etat agissant ici sur lui-même.

Comprendre ce qui s'est passé et les raisons profondes de l'échec de la réforme dite « 2003 » de Bercy est encore tôt. Il manque non seulement le recul nécessaire mais aussi le recueil de données indispensables à la recons-

* Chercheur à l'IRES.

titution détaillée des enchaînements : les notes internes (notamment les notes au ministre en provenance de son cabinet, des directeurs) et bien d'autres traces documentaires qui éclairent les lignes d'action des différents acteurs et auxquelles il est difficile d'accéder aujourd'hui. Nous avons tenté de pallier ces difficultés par une enquête appuyée sur les documents disponibles et un certain nombre d'entretiens approfondis avec des acteurs de la réforme [1]. Nous insistons cependant sur les limites de l'exercice : il reste à faire pour la compréhension de ce moment singulier et, plus encore, pour en tirer des enseignements opératoires.

Toute démarche compréhensive suppose un cadre d'analyse, des concepts et des catégories. Elle doit également conclure par une évaluation critique de la pertinence de ces outils de déchiffrement des processus sociaux. Nous nous sommes d'abord appuyés sur le cadre analytique des politiques publiques (ou sociologie politique de l'action publique) qui s'est développé au sein de la science politique depuis les années quatre-vingt. L'éventuelle originalité de cette étude étant d'appréhender l'Etat non seulement comme agent du changement mais aussi comme son objet, nous avons dû emprunter ici ou là à des éléments classiques de la sociologie des organisations. L'enquête révèle cependant une certaine incomplétude de ces outils : la grande hétérogénéité des acteurs, le rôle propre du politique, le heurt des temporalités à l'égard du changement, les différences de représentations du monde des hauts fonctionnaires interviennent fortement, nous le verrons. Mais interviennent aussi, moins traitées et pourtant déterminantes, les dynamiques projetées par les agents (et les cadres) sur l'évolution de leur travail, de leurs missions à travers leur perception de la réforme. Tout cela importe et suppose la prise en compte des modes de constructions et de déplacement des identités professionnelles et sociales au cœur du rapport au changement. L'histoire sociale du travail et certaines approches de sociologie du travail produisent des ressources heuristiques qui devraient être confrontées à l'approche par « en haut » de l'Etat et de la réforme.

Nous tenterons donc de poser un cadre de délimitation et de compréhension de l'objet à l'aide de quelques notions (1), de relater ce que nous avons pu reconstituer de l'épisode de la réforme (2), enfin de proposer quelques interrogations sur la conduite de celle-ci (3). Nous conclurons par quelques considérations de méthode en insistant une fois encore sur l'ambition modeste du propos.

---

1. Cette recherche a été conduite dans le cadre d'une convention d'étude entre l'IRES et la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) sur « la négociation sur les transformations de l'emploi dans les services publics » qui s'est déroulée en 2001-2002 dans le cadre du programme DGAFP/DIRE : « Réformer l'Etat, nouveaux enjeux, nouveaux défis ». Voir Rehfeldt Udo, Vincent Catherine (2002).

Encadré 1

L'enquête

L'enquête s'est appuyée sur un dépouillement de textes aussi bien d'origines syndicales qu'administratives produits entre 1998 et 2000, un dossier de presse complet de la réforme (presse nationale) réalisé à l'IRES et d'une douzaine d'entretiens avec des acteurs importants du projet. Les quatre principales fédérations des finances ont été rencontrées : la CGT, la CFDT, la FDFSU (Fédération démocratique des syndicats unitaires), Force ouvrière, ainsi que plusieurs hauts fonctionnaires. Les témoignages de ces derniers ont été d'autant plus francs que leur anonymat a été garanti. Pour l'essentiel, la reconstitution effectuée par Séréni et Villeneuve (2002) dans leur ouvrage paru après notre premier travail de terrain recoupe nos propres constats. Leur approche aide à la compréhension des enchaînements même si la partie analytique qui clôt l'ouvrage ne présente pas les mêmes qualités. Une première étape du travail a été présentée le 8 mars 2002 lors d'une séance du séminaire IRES-DGAFP en présence des quatre principales fédérations syndicales du ministère des Finances puis une première version de ce texte a été transmise aux personnes rencontrées. L'auteur remercie tous ceux qui ont bien voulu le recevoir. Il remercie également Jean Planet pour son aide non seulement à l'établissement de plusieurs contacts mais aussi pour les exercices de « remue-méninges » auquel nous avons pu nous livrer ensemble. Remerciements encore à Renaud Damesin et Pascal Ughetto pour leurs remarques, ainsi qu'aux personnes rencontrées qui ont bien voulu faire connaître leurs appréciations sur la première version de ce texte. L'auteur assume bien entendu seul les éléments d'analyse proposés ici.

Une politique publique réflexive, concepts et acteurs

Une entreprise de réforme comme celle qui a été mise en œuvre au ministère des Finances entre 1997 et 2000 peut être considérée comme l'idéal-type (ou plutôt le « real-type ») d'une politique publique conduite selon un schéma rationnel : identification d'un problème, expertise des solutions, décision, mise en place de l'effectivité (communication, concertation, consultation, négociation…). Bien sûr, ce n'est pas si simple, une telle présentation pose déjà de nombreuses questions.

En réalité, une politique publique n'est pas la seule application d'une rationalité instrumentale à la résolution d'un problème : l'identification, la qualification de l'objet ne vont nullement de soi (Muller, 2000). Il convient d'abord de construire un cadre d'accord sur le problème qui est un lieu de disputes et d'interprétations. Les problèmes soumis à décisions publiques sont pris en charge par un grand nombre d'intervenants développant des lo-

giques diverses au nom de conceptions et de visions du monde différentes. La politique publique qualifie un problème et lui propose une solution. Elle construit donc une représentation du réel avant ou en même temps qu'elle crée un modèle normatif d'adaptation à cette représentation. Pourquoi le réel existant devient-il un problème exigeant une résolution ?

La réforme de Bercy portait en elle la fusion des réseaux comptables du ministère des Finances. L'idée, on l'imagine, n'était pas nouvelle et les cartons de l'Inspection des finances contenaient déjà bien des projets visant à réformer cet héritage de l'histoire longue des administrations fiscales. En gros, les missions principales du ministère des Finances sont de deux ordres : asseoir et collecter l'impôt, les impôts, assurant les recettes de l'Etat ; gérer les dépenses de l'Etat. Comme il y a deux grandes directions affectées à ces charges au ministère des Finances (Direction générale des impôts, DGI, Direction générale de la comptabilité publique, DGCP), un esprit simple pourrait imaginer que l'une s'occupe des recettes et l'autre de la dépense. Ce n'est nullement le cas. La DGCP, qui fut le cœur de la bataille, a en charge une partie de la collecte, notamment de l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et la taxe sur les salaires [1]. En revanche, c'est la DGI qui gère les domaines, c'est-à-dire le patrimoine de l'Etat. C'est un héritage historique sur lequel on ne s'arrêtera pas ici sinon pour évoquer deux principes qui fondaient jusqu'ici la séparation des deux administrations et d'une certaine manière leur position en vis-à-vis : la séparation de l'assiette et du recouvrement de l'impôt qui attribue à chacune des deux administrations une partie de la mission de collecte de la recette fiscale, du moins pour certains impôts ; concernant la dépense, le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable qui sous-tend la relation entre le Trésor public (la CP) et les services qui engagent des dépenses (par exemple les ministères ou les collectivités territoriales). Cette double séparation et notamment la première existe depuis fort longtemps (1805 pour la séparation assiette/recouvrement). Une bonne question est donc : pourquoi ce qui existe depuis si longtemps devient-il un problème de politique publique ? Et aussi pourquoi ne l'était-il pas jusqu'ici ? Pourquoi doit-il être résolu à ce moment quand il était délaissé précédemment ?

Une fois le problème identifié, c'est-à-dire un réel représenté et considéré désormais comme un problème, l'expertise destinée à lui porter remède crée un certain type de projections dans l'avenir, il établit des rapports de causalité qui traduisent certaines représentations de concepts clés. Certains de ces concepts sont à connotation technique comme « l'efficacité » et

1. La comptabilité publique assure la responsabilité du réseau comptable (les anciennes perceptions) dit aussi « services extérieurs du trésor ». Dans les départements, elle est représentée par les Trésoriers payeurs généraux (TPG).

Encadré 2

DGI, CP, deux mondes complexes

Le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie comprend six directions : la direction générale des impôts (DGI), la direction générale de la comptabilité publique (DGCP dite aussi CP), la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), la Direction générale de l'INSEE, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), l'administration centrale. Les deux premières, dont il sera question ici, concentrent 74 % des 190 000 agents du ministère.

La DGI établit la plupart des impôts d'Etat. Plus de 21 000 agents (sur 79 000) sont affectés au foncier : conservation des hypothèques, cadastre, gestion du domaine de l'Etat. Le reste de ses tâches comprend l'assiette, le contrôle de l'ensemble de la fiscalité des professionnels et des particuliers. Elle assure le recouvrement de la totalité de la TVA et d'autres impôts professionnels mais pas tous. Par exemple elle ne perçoit pas la taxe sur les salaires ni l'impôt sur les sociétés (IS). Cette activité de recouvrement occupe 9 000 agents environ répartis dans 841 recettes des impôts. Au moment de la réforme, ceux-ci s'occupent également de la vignette automobile. La DGI recouvre environ la moitié des recettes budgétaires de l'Etat. Les services d'assiette et de contrôle sont répartis dans 850 centre des impôts (CDI).

La CP (58 000 agents) est présente sur le terrain via ses 4 000 trésoreries qui constituent le « réseau du trésor public » dit parfois « services extérieurs du trésor ». Elles sont de toutes tailles en allant du petit poste comptable rural à trois ou quatre agents à la grande trésorerie générale à plusieurs centaines d'agents. Elles recouvrent certaines recettes fiscales (et non fiscales : amendes, redevance audiovisuelle) de l'Etat (l'impôt sur le revenu au principal) mais aussi les impôts locaux (taxes d'habitation, foncières, taxe professionnelle), et certains impôts professionnels comme l'IS. Le Trésor intervient beaucoup auprès des collectivités territoriales soit en matière d'aide à la gestion soit par la perception de différentes recettes comme les cantines scolaires ou les loyers HLM. Il gère également des fonds, soit d'épargne (contrats CNP), soit les dépôts obligatoires comme ceux des notaires. La dispersion de la fonction de recouvrement est une question récurrente d'organisation des missions au sein du ministère des Finances.

« l'efficience de la fonction fiscale » ; d'autres relèvent de conceptions morales, politiques, voire idéologiques, de manière parfois non distinguée par les acteurs, « abolir des rentes de situation », « régler des cas de travail insuffisant », « rendre des emplois utiles à la collectivité », « se conformer à des modèles dominants », à « une règle européenne », à « des principes de gestion de l'entreprise privée » etc. C'est là que peuvent être utiles les notions de « référentiel » et de « médiateur » de l'action publique, notions in-

troduites par Bruno Jobert et Pierre Muller dans le courant qu'il est convenu de désigner comme « approche cognitive des politiques publiques » (1998).

« Réformes » de l'Etat, contenus et contexte

Le référentiel est un ensemble d'idées, de représentations, qui orientent les conduites, ou, on dirait aujourd'hui, qui donnent sens aux acteurs individuels et collectifs au sein d'un secteur donné de la société et qui assure la relation entre ce secteur et la société toute entière (Muller, 1995). Le médiateur est l'acteur clé qui, à la jointure du secteur et de la société tout entière, parvient à produire du référentiel, c'est-à-dire qui parvient à imposer dans le domaine des représentations, un cadre de compréhension du réel et aussi les modèles permettant la transformation de ce réel sectoriel conformément aux déplacements des normes de la société globale. Ce médiateur peut être un individu ou un groupe d'individus (on peut y reconnaître ici, par exemple, le rôle de l'Inspection générale des finances) ; on peut en étendre la notion à des acteurs sociaux plus consistants, par exemple les syndicats, dès lors que ceux-ci ont la capacité suffisante à traduire et, partant, à construire, des identités professionnelles significatives [1]. La médiation relève à la fois du domaine cognitif, c'est-à-dire de la production d'idées et de représentations, mais elle joue aussi un rôle normatif en déplaçant le référentiel sectoriel vers d'autres valeurs ou d'autres identités plus globales et extérieures (parfois même étrangères) à ce secteur [2].

Il importera donc de repérer dans notre récit, les étapes de ce changement de référentiel, les moments clés qui font que tels ou tels groupes d'acteurs ne pensent plus comme avant, qui font que la question de la fusion des réseaux comptables, fantôme qui hante le ministère des Finances depuis une cinquantaine d'années, devient le référentiel qui s'impose. Les déplacements de ce référentiel sectoriel s'inscrivent bien évidemment dans une certaine prégnance du référentiel global et dans ses transformations. Celui-ci intervient d'abord dans un ensemble plus large de représentations, ce qu'on pourrait appeler un contexte idéologique qu'il importe de rappeler brièvement.

---

1. Dans le cas d'un individu, la notion de médiateur rejoint celle « d'individu de référence » chez Robert Merton (1965). Dans le cas d'un acteur collecteur, elle renvoie au concept d'hégémonie qu'Antonio Gramsci applique aux classes sociales ou aux groupes de classes sociales (Gramsci, 1975).
2. Par exemple l'utilisation par l'IGF du terme client pour parler de « l'usager » de l'administration fiscale vise clairement à l'importation d'un modèle de relation étranger à l'identité du secteur. Il faut noter toutefois que celle-ci n'est pas unifiée au sein du ministère des Finances. Les différents syndicats, par exemple, n'utilisent pas le même terme, traduisant les multiplicités de sens allouées aux missions et aux rôles des agents : assujettis, administrés, public, usagers ne sont pas employés indifféremment mais traduisent la diversité des approches. Aucun cependant ne parle de clients !

On ne s'étendra pas ici sur la pression qu'exercent les idées néolibérales dans les représentations de l'action publique depuis les années quatre-vingt sinon pour souligner l'effet particulier qu'elle provoque dans la culture professionnelle des fonctionnaires des finances (Jobert, 1994). La disqualification des « prélèvements obligatoires », la délégitimation de l'impôt sur le revenu altèrent profondément les sentiments de fierté professionnelle qui fondent la représentation qu'ont les agents de leur rôle social. L'abaissement de l'Etat lié à la construction européenne, l'écart croissant entre le discours des autorités publiques sur l'impôt et le fondement éthique du travail des agents créent une dissonance déjà perceptible lors du grand conflit qui avait affecté cette administration en 1989. Le discours dominant sur la baisse nécessaire de l'emploi public, couplé avec des décisions qui, sous la pression sociale, conduisent à augmenter les recrutements de policiers, de gendarmes, de militaires professionnels, d'infirmières, d'enseignants, d'éducateurs etc., désigne les agents des finances comme autant d'inutiles au monde. Ce sentiment d'injustice remonte assez haut dans l'encadrement et développe un réflexe de méfiance généralisée vis-à-vis des initiatives du politique comme de celles des grands corps soupçonnés de connivence avec l'idéologie néolibérale.

Cet élément de contexte ne doit pas être négligé mais il est redoublé depuis une quinzaine d'années par deux thèmes, celui de l'évaluation des politiques publiques, et celui de la réforme de l'Etat. Ce dernier est très important, il fait l'objet depuis la circulaire Rocard de 1989 d'un grand nombre de rapports, de propositions, de bilans etc. [1]. Mais il a dépassé aujourd'hui le stade d'une politique publique pour atteindre celui d'un « récit héroïque ». Philippe Bezes (2000) le définit ainsi en empruntant à l'historien Paul Veyne (1992) et à sa manière de questionner l'adhésion des grecs à leurs mythes. Le thème de la réforme de l'Etat laisse entendre que les hauts fonctionnaires comme les hommes politiques recherchent en permanence l'amélioration de l'efficacité des administrations et cette volonté supposée ne souffre plus question. On verra que, justement, ce n'est pas si simple [2]. Pour des raisons assez générales, le langage de la « réforme de l'Etat » est désormais une figure imposée du discours politique, le seul possible pour qui veut être audible dans la compétition pour le pouvoir. La réforme de l'Etat devient un lieu commun argumentatif de l'Etat ou « une norme culturelle » de l'action gouvernementale, un mythe qui « met en scène le pouvoir

1. On peut citer la circulaire du 23 février 1989 de Michel Rocard sur le « Renouveau du service public », la « mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat » présidée par Jean Picq dont le rapport a été rendu public en mai 1994, la circulaire d'Alain Juppé du 26 juillet 1995 sur la création du ministère de la réforme de l'Etat.
2. Dans une enquête réalisée pour le Commissariat au plan et la DGAFP, Luc Rouban (1993) montrait au début des années 90 les attitudes fortement différenciées des différents types de cadres par rapport à la modernisation de l'administration.

politico-administratif à travers des représentations » valorisant efficacité, réduction des coûts, transparence, etc. « Les discours de réforme ne font plus l'objet d'évaluation en termes d'efficacité mais sont tenus pour vrais sans qu'ils aient pourtant à voir avec le fonctionnement réel de l'organisation » [1].

Des acteurs hétérogènes

Dans un contexte déterminé, les discours et les idées n'ont de portée pratique que s'ils s'incarnent dans des stratégies d'acteurs, s'ils acquièrent force matérielle à travers la décision publique ou sa contestation par ceux qu'ils concernent. Dans le cas ici traité, on peut distinguer grossièrement trois grands types d'acteurs : le politique, les ministres, les élus et la sphère partisane au sens strict ; l'acteur administratif ou technocratique qui renvoie ici aux hauts fonctionnaires ; enfin la sphère professionnelle comprenant les syndicats, les associations professionnelles et autres regroupements corporatifs. Ce schéma est grossier pour diverses raisons. D'une part, les cloisons sont loin d'être étanches. Entre le ministre (le politique) et la haute administration, il y a un cabinet, peuplé, notamment à Bercy, par des hauts fonctionnaires de la maison et quasi exclusivement de la maison [2]. Le cabinet est donc une interface mais aussi un lieu de pilotage qui oriente aussi bien le ministre (notamment dans l'interministériel avec le rôle tout particulier du cabinet de Matignon) que la haute fonction publique dont ses membres relèvent. D'autre part, ces acteurs ne sont pas homogènes : le niveau politique, on le verra avec les tensions entre les élus du Parti socialiste (locaux et parlementaires) et le ministre, socialiste comme sa secrétaire d'Etat au budget. La haute administration ne l'est pas davantage : les grands corps (en particulier l'Inspection des finances) jouent un rôle structurant. Ils constituent un peu plus qu'une interface notamment lorsque le ministre ou ses collaborateurs en proviennent. Mais des divergences le partagent. À certains moments clés, les divergences entre hauts fonctionnaires ont même constitué une des raisons importantes de l'échec.

Ils peuvent également poursuivre des objectifs propres, secondaires par rapport à la réforme ou connaître des problèmes particuliers qu'ils chercheront à régler à cette occasion. L'Inspection des finances est, au sein de la haute fonction publique aux finances, un acteur significatif. Elle connaît en

1. Philippe Bezes, article cité, p 311.
2. Quelques rares experts « venus d'ailleurs » seront recrutés spécialement pour mettre en œuvre la réforme de Bercy. Parmi ceux-ci, il faut citer Philippe Grangeon, venu au cabinet de Dominique Strauss-Kahn après avoir été à France Telecom lors de la mise en œuvre de la privatisation. Martine Bidegain, a présidé, entre 1998 et 2001, le Centre de perfectionnement des cadres supérieurs du ministère. Elle était auparavant directrice adjointe des ressources humaines d'Air France où elle avait secondé Christian Blanc dans la mise en œuvre de l'ouverture du capital de l'entreprise.

1997, c'est-à-dire au début du processus de réforme, une situation inédite à de nombreux titres : d'une part, elle est impliquée à travers certains de ses membres les plus qualifiés dans certains scandales financiers retentissants (comme celui du Crédit Lyonnais à travers la figure emblématique de Jean-Yves Haberer) ; d'autre part, elle a perdu au fil des années un peu du contrôle des grandes administrations financières. Depuis le milieu des années quatre-vingt, les directions des finances ont connu de nombreux changements de directeurs liés aux années de cohabitation et aux besoins de reclassements liés à ces rotations. Depuis longtemps la DGI n'est pas dirigée par un IGF, pas plus alors que la Direction du Trésor, un fief, et quelques autres directions significatives de son emprise traditionnelle sur le ministère [1]. Enfin, la sphère professionnelle n'est pas homogène. Le champ syndical en particulier connaît de fortes oppositions d'intérêt entre deux des plus grandes fédérations (Force ouvrière et la FDSU), chacune étant logée à titre principal dans une des grandes directions : le trésor pour Force ouvrière, les impôts pour la FDSU. Il a fallu une dynamique très particulière pour que prenne corps un mouvement d'apparence unitaire.

Porosité donc entre les catégories, hétérogénéité également. En revanche, cette catégorisation est en partie heuristique par rapport à la question du temps : les temporalités des acteurs marquent des différences très importantes avec un cas particulier qui est celui de la catégorie des hauts fonctionnaires, non homogène sur ce point.

Le temps des politiques est rythmé par les échéances électorales et les calendriers personnels des acteurs individuels. Globalement, le ministre est un homme (une femme ?) de passage, en transit vers autre chose, souvent Matignon. Hors cas exceptionnel (Valéry Giscard d'Estaing), son temps aux finances est un temps court, rythmé par des impératifs exogènes au temps des réformes administratives. Les syndicats ont des temporalités longues : ils se posent en garant à long terme des valeurs professionnelles, des carrières de leurs mandants, de leurs conditions de travail et de leur respectabilité sociale. Dans un milieu fortement structuré par le sens accordé aux missions, les syndicats ont un rôle de stabilisateur des cultures professionnelles qui pallient bien souvent les défauts de l'organisation et de la rationalisation du travail. Ce temps long est illustré par le personnel syndical : la quasi-totalité des responsables syndicaux en 2000 avait connu le grand conflit de 1989, plusieurs mois de grève et de désorganisation du ministère

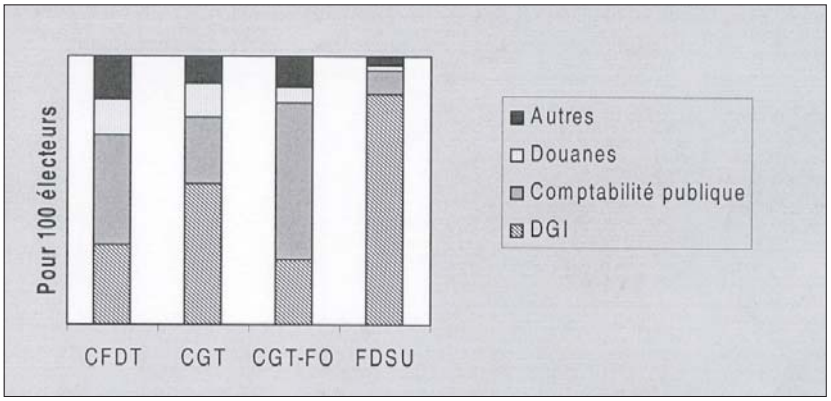
1. Les inspecteurs des finances se rencontrent souvent dans les cabinets ministériels. Entre 1958 et 2000, 56 % d'entre eux ont occupé des fonctions de cabinet. Si leur présence y décline dans l'ensemble au cours des années récentes, elle reste toujours aussi forte aux finances puisqu'on en compte 7 en 2000 dans le cabinet de Christian Sautter. Même si le passage par le cabinet reste un moyen privilégié d'accès à une direction générale, l'accélération du pantouflage des inspecteurs au cours des années quatre-vingt-dix a libéré un peu de place à d'autres corps. (Rouban, 2002).

Encadré 3

Les syndicats aux Finances

Si le ministère des Finances connaît sept fédérations syndicales, les quatre premières concentrent près de 86 % des voix exprimées lors des élections aux Commissions administratives paritaires de 2000. La participation électorale est particulièrement élevée dans ce ministère (en 2000, 86,4 % de participation pour une moyenne fonction publique de 73,4 %) et le taux de syndicalisation (environ 30 %) est également parmi les plus hauts. De même la conflictualité constatée dans ce secteur est traditionnellement supérieure aux autres administrations : 2,2 fois plus de jours de grève par agent en moyenne sur les années 1995 à 1999 par rapport à l'ensemble de la fonction publique.

Au moment de la réforme, les rapports de force syndicaux aux finances sont les suivants (en s'en tenant aux 4 premières organisations) : FDSU 23,7 %, Force ouvrière 23 %, CGT 22 %, CFDT 18 %. Ce n'est qu'une moyenne des influences établies dans chaque direction : tandis que la CGT et la CFDT ont une influence répartie au sein des directions, FO recueille plus de 39 % des voix au trésor, le SNUI (FDSU) faisant plus de 44 % aux impôts. Le trésor fournit 58 % de la totalité des suffrages obtenus par Force ouvrière sur l'ensemble du ministère tandis que les impôts constituent 86 % des voix de la FDSU.



Les fédérations sont en général appuyées sur des syndicats nationaux par direction et ont ainsi tendance à reproduire (entretenir ?) les verticalités du ministère. Depuis le milieu des années quatre-vingt, la fédération des finances et affaires économiques de la CFDT a adopté un autre mode d'organisation, d'une part en intégrant ses sections du ministère de l'Industrie, d'autre part, en construisant ses syndicats sur une base départementale en entités finances. La répartition plus équilibrée de ses soutiens ainsi que ce mode de structuration la rendait plus soucieuse d'horizontalité que les

▪ ▪ ▪

▪ ▪ ▪

autres. La CGT, plus marquée par l'identité forte de ses syndicats nationaux, était elle-même plus transversale dans ses soutiens que Force ouvrière ou la FDSU et sa fédération soutenait une démarche qui n'était pas en contradiction avec la logique de la réforme.

Autre caractéristique marquante de ce ministère, les syndicats entretiennent une tradition de contacts et de relative unité malgré leurs différences de situation et d'approche. Les tensions intersyndicales existant au sein des directions sont tempérées par les relations entre les directions fédérales soucieuses d'efficacité et de représentativité. Il faut noter en particulier une initiative originale : un long document programme des sept fédérations a été rendu public lors d'une conférence de presse le 13 novembre 1998. Il présentait une position commune sur l'avenir du service public fiscal et financier [1].

1. « Ensemble pour le service public économique, fiscal et financier » Fédérations FO-FDSU-CGT-CFDT-CFTC-CGC-FSAFI, 13 novembre 1998, 15 p.

alors que, du côté de l'administation, aucun directeur (à l'exception de la directrice du personnel présente en 1989 au cabinet de Bérégovoy mais qui n'a guère été sollicitée en 1999), et, *a fortiori,* aucun membre de cabinet n'était présent à cette période.

Enfin, la catégorie des hauts fonctionnaires est tiraillée entre les diverses temporalités qui s'y entrecroisent. Un certain nombre d'entre eux voient leur carrière conditionnée par des règles écrites et par des usages relativement pérennes au sein du ministère qui leur assurent un certain confort de fin de vie professionnelle. Les emplois de comptable notamment et, dans leur forme sublime, ceux de TPG permettent pour ceux-là d'inscrire leurs parcours et leurs espérances dans la durée au sein du Minefi, à la condition toutefois qu'aucun bouleversement majeur ne vienne troubler leur représentation de l'avenir. Pour d'autres, la perspective est toute différente. La rotation accélérée des cabinets ministériels produite par les alternances politiques a créé un groupe de hauts fonctionnaires dont la trajectoire a été raccourcie aux finances mais surtout dont les perspectives de carrière se situent au-delà. La gestion des privatisations a mis nombre d'entre eux en contact avec de grandes entreprises où ils trouvent un débouché plus valorisant que la carrière publique et des avantages matériels incomparables [1].

1. D'autant que l'échec n'est guère pénalisant. Si l'aventure privée marche mal, le corps admettra bien volontiers le retour au bercail. Voir les exemples données sur ce point par Lucile Schmid (2001). L'enquête de Luc Rouban indique que sur la période 1958-2000, 17 % des Inspecteurs partis en pantouflage reviennent dans leur corps tandis que 5 % font des allers-retours. Sur la période récente (1991-2000), les départs définitifs se montent au maximum à 83 % tandis que les « pantoufleurs » partent plus jeunes. (Rouban, 2002, p.111).

Parmi ceux-ci, les membres de l'Inspection occupent une place particulière. Certains sont des hauts fonctionnaires « blanchis sous le harnais » et nommés au tour extérieur dans un corps de fin de carrière [1]. La plupart de ses membres toutefois, sortis dans les premiers rangs de l'ENA, sont souvent des jeunes gens pressés dont le passage à Bercy est un tremplin. L'idéal dans ce moment important de la carrière est d'attacher son nom à un rapport et, mieux encore, à un rapport qui aura inspiré une réforme. Pour ceux-là donc, la temporalité est courte, peu en phase avec celle d'autres hauts fonctionnaires. Ils sont globalement peu appréciés des cadres de terrain le plus souvent confrontés à l'Inspection à travers les opérations de contrôle musclées conduites dans les services extérieurs [2]. Leur temporalité est également peu compatible avec celles des syndicats et du personnel inscrits dans des déroulements de carrière longs et endogènes au milieu. En revanche, elle peut être compatible avec les temporalités politiques, ce qui explique (ou est expliqué par) la forte porosité entre ce type de hauts fonctionnaires et le personnel politique des partis. On peut donc reprendre la distinction de Philippe Bezes entre les hauts fonctionnaires « hors machine » qui occupent des positions politiques (cabinet) ou en position d'expertise (IGF) et les hauts fonctionnaires « dans la machine » chargés de l'administration au jour le jour. Les seconds appartiennent à une institution très structurante, ils sont animés par des mythes différents, parfois beaucoup plus partagés que les premiers entre l'épaisseur des cultures professionnelles et la norme générale de réforme de l'Etat. Les « hors-machine » disposent de normes d'action qui ne sont pas héritées de celles de l'institution (Bezes, 2000, 316) Elles relèvent de convictions, d'intérêts et d'identités individuelles (trajectoire sociale et de carrière) produites par une position en surplomb. L'étude sociologique du corps de l'inspection montre, par exemple, que les ressources sociales d'une grande majorité de ses membres sont beaucoup plus éloignées du monde administratif que celles des autres fonctionnaires [3].

1. Le recrutement au tour extérieur se fait dans la plupart des cas directement au grade d'inspecteur général. Il est étroitement contrôlé par le corps lui-même et reste de très faible amplitude. Cette possibilité a été ouverte en 1985 et le premier à bénéficier d'une telle nomination a été Christian Sautter, auparavant administrateur de l'INSEE.
2. La première mission de l'IGF est en effet de s'assurer de la régularité des opérations comptables et de veiller à la probité du réseau. Si cette garantie est globalement acceptée (elle renforce l'image d'honnêteté du milieu), elle est peu appréciée dans ses formes, notamment à la Comptabilité publique où l'IGF effectue de véritables « descentes » sur les postes comptables.
3. Par « ressources sociales », il faut comprendre au delà de l'origine sociale *stricto sensu* les réseaux de relations familiales et les activités exercées par les ascendants, collatéraux et les conjoints. Cet ensemble permet d'apprécier les influences exercées sur le référentiel mental des individus qui composent le corps (Rouban, 2002, 40-42).

Deux rapports, trois étapes et un emballement

Thierry Bert, le « médiateur » officiel au long de cette affaire, a écrit dans son article à « Notre Etat » que l'histoire commençait à la fin de 1997 (Bert, 2201). Nous partirons de là non sans situer l'épisode dans une histoire plus longue, en particulier dans le constat de l'état du ministère des Finances établi par un prédécesseur de Thierry Bert, l'inspecteur général Jean Choussat, en 1990, à l'issue du long conflit de l'automne 1989. Celui-ci montrait sans fard l'état déplorable de ce ministère tant dans le domaine des relations sociales que dans l'état matériel des administrations qui le constituent (Choussat, 1990) [1]. Il relevait également l'effet désastreux de la coupure entre les directions, la non-communication des procédures quand il ne s'agissait pas d'une concurrence aux allures parfois « courtelinesques ». Entre 1990 et 1997, entre la remise du rapport Choussat et l'arrivée de Dominique Strauss-Kahn à Bercy, la politique conduite a été de deux sortes : d'une part l'injection de crédits importants dans la politique sociale, effort unanimement reconnu et qui place le ministère des Finances à la pointe de la fonction publique en ce domaine ; d'autre part, une pénétration massive de matériels informatiques, mais aussi de photocopieurs et autres fax étrangement absents auparavant. Ceci correspondait clairement aux attentes exprimées par les agents au cours du conflit. En matière d'inter-directionnalité, quelques passerelles ont été jetées en matière d'action sociale (qui est gérée au niveau local comme au niveau central de manière ministérielle), des CHS (Comité hygiène sécurité) départementaux finances et quelques modules communs de formation. La tentative conduite par le Directeur du personnel de l'époque de mise en place, par exemple, d'un statut commun de la catégorie C a été refusée par les directions et du coup par le ministre. La rapide succession des ministres, leur dualité parfois à la tête de Bercy, ont privé l'administration générale d'une mission plus ambitieuse notamment en matière d'inter-directionnalité. Le champ syndical était alors très partagé sur cette notion : deux des plus grandes organisations s'y opposaient (Force ouvrière et la FDSU) tandis que CGT et CFDT s'y montraient favorables. Encore la CGT soutenait-elle ce point de vue au niveau de la fédération sans que son syndicat des impôts (Snadgi) y montre une ardeur particulière. Les forces porteuses de l'inter-directionnalité étaient alors trop faibles et le sujet ne provoquait nul émoi de l'Inspection générale. Et puis, les problèmes étaient ailleurs. S'il n'y avait pas de grande réforme en cours, la décrue régulière des effectifs s'était poursuivie chaque année engendrant

1. Parmi de nombreuses citations émaillant ce rapport, citons à propos de « l'état de soumission des services extérieurs » : « La comparaison qui vient irrésistiblement à l'esprit est celle de la planification soviétique (avant Gorbatchev) » (p 9).

des tensions fortes, proches de l'explosion en 1997 [1].

Lorsque Thierry Bert fait, dans l'article cité comme dans le rapport dont il sera question plus loin, le constat de structures immobiles, il omet de rappeler non seulement que le coup d'envoi de la modernisation avait été donné par le mouvement social en 1989 mais aussi que le politique n'avait rien engagé de sérieux au cours de la décennie qui a suivi.

Nous distinguerons trois moments dans le processus qui conduit de l'annonce d'un processus de réforme au retrait du projet dit « mission 2003 », le 20 mars 2000. Nous ne traiterons pas de la période postérieure qui n'est pas celle de l'enterrement de la réforme mais sa poursuite par d'autres moyens. La première étape va de la fin 1997 à l'annonce de la mission 2003 (avril 1999) ; la seconde porte sur le déroulement de la mission jusqu'à la remise du rapport (7 janvier 2000) ; la troisième va de cette date au retrait du projet et la démission de Christian Sautter.

Mise en place d'un nouveau référentiel d'action publique

Fin 1997, donc, le nouveau ministre arrive doté d'une fenêtre d'opportunité très large : le gouvernement a cinq ans devant lui, un risque nul de dissolution ou de renvoi du premier ministre ; une marge de manœuvre créée par le retour de la croissance et un ministre des Finances dont l'aura a peu à voir avec celle de son prédécesseur. Dominique Strauss-Kahn annonce la fin du Bercy veilleur de nuit et son intention de construire un « grand ministère de la Production et de la Distribution ». Pour traduire cette ambition, il pose deux actes aux conséquences importantes : d'une part, il confie à deux hauts fonctionnaires « hors machine » une mission visant à organiser la fusion entre le ministère de l'Industrie et celui des Finances (la mission dite Boisson-Milleron, lettre de mission en date du 27 août 1997) ; d'autre part, il nomme Jean-Pascal Beaufret à la tête de la Direction générale des impôts ; deux dynamiques parallèles se mettent en place qui vont converger dans la mission 2003.

- Le rapport Boisson-Milleron est remis au ministre en février 1998. Il propose une démarche de fusion Finances-Industrie retenue sans grande difficulté (Boisson, Milleron, 1998). Ils ajoutent également deux propositions supplémentaires éclairées, disent-ils, par la nécessité de pousser au-delà l'entreprise de rationalisation des structures du grand ministère unifié et principalement dans le domaine clé de la fiscalité qui occupe environ la moitié des agents : d'une part explorer la voie de l'impôt à la source ; d'autre part, se livrer à un exercice de comparaison internationale inspiré

1. L'observatoire interne au ministère notait dans ses enquêtes d'opinion une dégradation forte du climat entre 1993 et 1997.

par l'air du temps qui pousse au « benchmarking » [1]. Lors de la réunion de présentation des conclusions du rapport, réunion tenue avec l'ensemble des directeurs généraux et des ministres et secrétaires d'Etat, Dominique Strauss-Kahn écarte la première proposition mais constate et encourage l'unanimité autour de la seconde. Le chef de l'IGF qui vient d'être nommé (Thierry Bert) soutient l'idée. La mission sera confiée à l'IGF sous la conduite de l'inspecteur général Lépine. Pendant huit mois, de jeunes inspecteurs généraux parcourent l'Europe (et un peu au-delà) et produisent un rapport très important, le nœud peut-être de l'ensemble du processus.

Le rapport Lépine est remis en février 1999 et publié en avril (Lepine *et alii*, 1999). Il sonne comme un coup de tonnerre. Quatre idées forces le parcourent : 1. la quasi-totalité des administrations fiscales à l'étranger ont connu des réformes de fond au cours des quinze dernières années ; 2. Les structures multiples qui intervenaient jusqu'ici ont été concentrées en une seule, deux au maximum ; 3. Notre système de prélèvement fiscal coûte plus cher qu'ailleurs, il est sous équipé sur le plan informatique et surchargé en personnel. Et enfin 4, il est moins performant car il concentre trop de moyens à une partie du recouvrement fiscal facile parce que spontané et se prive du coup de forces affectées au recouvrement difficile, c'est-à-dire forcé.

Le constat, massif, comporte quelques points forts qui impressionnent par leur côté indiscutable : les structures françaises paraissent figées, dépassées, l'informatique sous-dimensionnée ; le cloisonnement entre les directions est hors d'âge. D'autres aspects paraissent hâtifs, plus contestables : prise en compte non homogène de la fiscalité pétrolière, présentation très enjolivée de certaines réalités étrangères, absence de critères comme la densité communale, etc. La décision de publication du rapport est arrêtée. Une fois rendu public, le rapport contraint à agir.

Deuxième axe, la nomination de Jean-Pascal Beaufret à la DGI va déclencher une autre dynamique, distincte de la fusion finances/industrie dans laquelle s'inscrivait l'inspiration réformatrice de la mission Boisson-Milleron [2]. Le bouillant inspecteur général prend un premier groupe de décisions

1. Le rapport est prudent dans ses formulations. Il n'en écorne pas moins l'Inspection générale : « L'ensemble de nos directions fiscales reposent sur un corpus de doctrine ancien : principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables, responsabilité pécuniaire des comptables… Ces principes ont besoin d'être revisités périodiquement. Nous avons été surpris de l'absence de travaux permettant de comparer nos modes d'organisation à ceux de nos partenaires des pays industriels développés. » (p 25).
2. Jean-Pascal Beaufret, Inspecteur des finances, avait été Chef du service des affaires monétaires et financières à la Direction du Trésor jusqu'en 1994. Il avait déjà fait preuve de son franc-parler quand, lors d'une séance du Conseil d'administration du Crédit Lyonnais où il représentait l'Etat, il avait manifesté son inquiétude sur la situation de la banque malgré les propos rassurants du Président Jean-Yves Haberer, Inspecteur général des finances et grand aîné de Beaufret. Sa nomination en 1994 au Crédit foncier a été cassée par le Conseil d'Etat fin 1996 au nom de l'incompatibilité avec ses activités antérieures. Il est nommé Directeur général des impôts fin 1997.

qui partage le camp syndical, crée quelques tensions mais est, au final, accepté par la majorité. 1. Création au sein de la DGI d'une direction des grandes entreprises (DGE) afin de constituer un interlocuteur fiscal unique pour les entreprises. Elle concernera 17 000 entreprises, soit 25 % de la TVA totale et 45 % de l'impôt sur les sociétés (IS) ; 2. Rapprochement avec le Service de la législation fiscale, jusque-là indépendant de la DGI ; 3. Signature d'un contrat d'objectifs avec la direction du budget prévoyant suppressions et repyramidages d'emplois négociés sur trois ans. 4. Instauration de Commissions administratives paritaires (CAP) locales à la DGI, seule administration des finances ne connaissant jusque-là que des CAP centrales. Les deux derniers points ont posé problème. Le syndicat majoritaire, le SNUI (syndicat national unifié des impôts), a vivement combattu la proposition de CAP locales qui, selon lui, portait atteinte au statut national de la DGI. Appuyé sur la CGT et la CFDT, le Directeur général a néanmoins franchi l'obstacle en isolant le SNUI.

Ce lot de réformes et la notion d'interlocuteur fiscal unique butent toutefois sur la fameuse séparation entre assiette et recouvrement, cette dernière fonction étant encore (au moins partiellement) du domaine de la Comptabilité publique. JP. Beaufret propose alors à D. Strauss-Kahn de mettre en place un groupe de travail commun aux deux directions pour réfléchir à l'harmonisation des procédures concernant les entreprises (consolidation des dettes fiscales, compensation créances dettes …). Acceptée par le ministre, la mission est confiée à Paul Champsaur, Directeur général de l'Insee, président du Comité des directeurs. La mission reprend l'idée de JP. Beaufret d'un « swap » entre impôt et trésor. Les deux directions restent sur des schémas de réorganisation antagoniques : la DGI souhaite capter au moins l'ensemble du recouvrement des impôts professionnels ; la CP met en avant un réseau unique de recouvrement (professionnels et particuliers) assurée par elle. Le rapport se clôt par un constat de désaccord, la DGI faisant valoir que l'unification du recouvrement n'a de sens qu'au sein de l'administration qui établit l'assiette et assure le contrôle. Le seul effort qu'elle consentirait dans l'immédiat porterait sur … la vignette automobile qu'elle « accepterait » de voir passer à la CP. Celle-ci vit mal ce qu'elle considère comme une humiliation et se bloque sur l'existant. La mission est alors dans l'impasse et la méfiance entre les directions à son sommet [1]. Le refus est identique du côté de l'association des TPG. Les trésoriers-payeurs généraux veulent garder une fiscalité d'entreprise pour continuer à jouer, pensent-ils, leur rôle de coordination des services financiers départementaux. Hostilité également du syndicat FO du trésor qui marque son refus ab-

1. (Groupe de travail DGI/CP, 1999). A *posteriori*, ce blocage est jugé comme une erreur par ceux qui l'ont provoqué à la CP.

solu que soit porté atteinte à une mission des Services extérieurs du trésor. L'échec est enregistré qui ne conduit pas à l'abandon des réformes partielles du directeur général des impôts. Mais la volonté d'aller plus loin, même sur une réforme d'ampleur limitée, se voit entravée par ce blocage de la DGCP sur lequel nous reviendrons.

C'est à ce moment que le processus va connaître un premier emballement, qui sera suivi, quelques mois plus tard, d'un second.

Constatant le blocage de la mission Champsaur et prenant appui sur le rapport comparatif, Dominique Strauss-Kahn annonce en avril 1999 un premier lot de décisions immédiates et un échéancier pour d'autres décisions ultérieures : il confirme la création de la DGE inspirée par l'idée d'interlocuteur fiscal unique pour les entreprises. Il en étend le projet aux particuliers, évoque la nécessité de simplifications administratives en donnant comme délai l'année 2003. Pour faire bonne mesure, il annonce la délivrance dès 2002 de la déclaration pré-remplie soumise toutefois à l'obtention par l'administration de l'autorisation par la CNIL d'utilisation d'un numéro unique d'identification fiscale [1]. Ces décisions sont annoncées le 12 avril 1999 à une assemblée de tous les directeurs centraux et départementaux du ministère, le lendemain à un CTP présidé par le ministre lui-même ainsi qu'à la presse. Ces engagements sont plutôt bien accueillis, y compris par les syndicats qui avaient organisé en janvier et en mars deux journées de grève relativement bien suivies. Les objectifs annoncés par le ministre sont accompagnés d'une campagne de communication mettant l'accent sur la facilitation des démarches des usagers. En interne en revanche, ils provoquent un premier accrochage avec le directeur général des impôts qui considère comme un dérapage l'annonce de la déclaration expresse soumise à trop d'inconnues techniques dans un temps aussi rapproché (ce que la suite confirmera malgré l'autorisation rapidement obtenue de l'usage de l'identifiant unique). Autre dérapage, celui des délais d'ensemble : là où le rapport Lépine insiste sur le constat d'une durée moyenne entre 8 et 10 ans pour l'accomplissement des réformes à l'étranger, le ministre place la barre très haut avec un délai beaucoup plus serré. Il apaise cependant par l'annonce d'une nouvelle mission confiée à Paul Champsaur et Thierry Bert destinée à tracer la voie d'une réforme ambitieuse dont le dessin devra lui être fourni à la fin de l'année 1999. Cette phase (8 mois) devra permettre un diagnostic, instaurer un dialogue et préparer à des décisions. À l'issue de celle-ci, une procédure de négociation pourra s'ouvrir avec les syndicats.

1. La déclaration pré remplie (dite parfois déclaration express) laisserait au contribuable le seul soin de modifier les données inexactes sur la déclaration qu'il reçoit.

Une mission difficile

Au cours de ces huit mois se déroule un processus inédit au sein du ministère des Finances. Après l'installation de la mission et de ses groupes de travail, un large dispositif de communication se met en place : une lettre mensuelle « Dialogue », une adresse Intranet et un appel à contribution ; des réunions décentralisées sont organisées auprès des cadres, lesquels doivent faire descendre en grappe l'information auprès des agents ; des réunions « d'ateliers locaux de propositions » se tiennent entre juin et juillet dans les centres du trésor et de la DGI principalement ; des réunions dites « miroirs » se tiennent avec des usagers priés par un institut spécialisé de débattre entre eux de leurs difficultés dans leurs relations avec les services fiscaux ; on ne compte pas moins de dix réunions d'assemblées interrégionales en novembre avec, à chaque fois, participation de Thierry Bert et parfois de Paul Champsaur. Bref, il se passe quelque chose et personne ne peut prétendre qu'il n'est pas informé. Cette phase devait servir tout ensemble à la communication, la concertation et la consultation. Un peu surpris par l'ampleur du dispositif, les syndicats locaux interviennent à plusieurs endroits au moyen de manifestations parfois bruyantes, mais où il est aisé de constater un certain attentisme du personnel. Au niveau national, les fédérations et les syndicats nationaux ne cachent pas leur méfiance, ils « voient venir le coup ». Mais la difficile entente entre les fédérations, les intérêts manifestement divergents entre les grandes directions ainsi que la difficulté de percevoir de quel « coup » il s'agit, rendent peu palpables les angles d'attaques unitaires contre la globalité de la réforme. Une réunion entre les fédérations syndicales le 10 novembre ne débouche sur rien. Tandis que Force ouvrière et la FDSU jugent un mouvement national prématuré, la CGT et la CFDT décident d'appeler à une grève le 26 novembre qui est un succès pour un appel à deux. Les mots d'ordre avancés traitent des missions, des emplois et de la réduction du temps de travail, c'est-à-dire d'une approche globale. Une autre grève nationale en décembre, unitaire cette fois-ci entre les sept fédérations du ministère, ne traduit pas d'amplification manifeste de la mobilisation : 32 % de grévistes aux impôts, 43 % au trésor, 24 % aux douanes. En fait, les syndicats montrent là des stratégies différentes : depuis un an, le SNUI a décidé de porter l'effort sur la période de dépôt des déclarations fiscales, à l'origine sur le problème des qualifications. FO, de son côté, recherche les voies d'une négociation pour préserver l'intégrité du réseau en dépit des réformes en cours. Nul ne souhaite cependant rester à côté d'un mouvement qui pourrait éclore avec vigueur.

Cette mobilisation assez élevée ne masque pas toutefois un certain flottement dans l'état d'esprit du personnel. Ce flottement est dû pour certains à une envie de réformes, pour d'autres à une résignation à la réforme ressentie comme inéluctable. Mais de la part de tous émane un extraordinaire

réflexe de méfiance. La tenue des assemblées régionales ne contribue pas au recul de cette méfiance. L'attitude du « médiateur » principal semble traduire les certitudes de la technocratie et l'éviction rapide des objections laisse bien souvent accroire à un jeu fait d'avance. L'inquiétude principale tient à l'évidence à la question des emplois et cette question est soigneusement délaissée par le « groupe réformateur » lors de cette phase de dialogue.

La démarche d'ensemble cependant ne laisse pas indifférent. Un grand nombre de contributions écrites viennent témoigner d'une certaine « envie que les choses changent » comme l'attestaient d'ailleurs des sondages réalisés pour la mission parmi le personnel. On ne peut négliger aussi un aspect de surprise : il est si rare que les « technos » prennent le temps d'expliquer et d'écouter. Entendent-ils ? C'est une autre histoire, au moins l'annonce de cette réforme-là est-elle accompagnée !

Finalement, le rapport prévu pour décembre est remis le 7 janvier 2000 au ministre. Il va donner lieu à un autre moment d'accélération. Mais d'abord, quelles en sont les lignes de force ?

Appuyé sur le rapport comparatif, le rapport de Thierry Bert et Paul Champsaur fait un constat sévère des dysfonctionnements générés par le cloisonnement des directions. Il propose de substituer à l'organisation fiscale par impôt une double organisation partant de l'usager : constitution d'un interlocuteur fiscal unique pour les particuliers et d'un autre pour les entreprises. Le schéma proposé répond sur ce point pleinement à la commande du ministre. Substituer à la séparation entre l'assiette et le recouvrement dont il montre avec une certaine force le caractère dépassé, une segmentation entre recouvrement facile et recouvrement difficile. Il introduit une notion en cours dans certains pays mais relativement étrangère à la culture populaire française : le consentement citoyen à l'impôt s'accompagne d'une acceptation volontaire des formalités qui s'y rapportent. Il faut, dit-il, mécaniser aussi loin que possible le recouvrement spontané, tout comme la résolution des demandes simples des usagers, et concentrer des forces sur le recouvrement difficile.

La première logique conduit à proposer des centres d'encaissement (de chèques et autres moyens de paiements) et des centres d'appels téléphoniques sur le modèle d'EDF par exemple ou encore des assurances. La seconde conduit au regroupement des fonctions d'assiette et de recouvrement pour l'ensemble des procédures de recherche. Pour les entreprises, étendre à toutes la logique DGE déjà annoncée et en cours de réalisation ; pour les particuliers, le compte fiscal unique géré en temps réel est de plus long terme.

Le rapport (entièrement rédigé en réalité par Thierry Bert) comporte de nombreux autres points mais la grande idée qui en ressort est l'abolition de la coupure impôt/trésor en matière de mission fiscale et le passage de l'interlocuteur fiscal unique à l'administration fiscale unique organisée autour

de la DGI. Cette évolution prend la forme d'un système cible censé être la boussole de toutes les étapes intermédiaires nécessaires.

Sur quelques points, le rapport dépasse la commande et marque une première accélération : il préconise une grande démarche de simplification administrative qui avait certes été annoncée par le ministre mais qui est rituellement annoncée par tous les ministres des Finances. Thierry Bert en fait une condition d'avancée de la réforme. Par ailleurs il remet en avant l'impôt à la source explicitement écarté par le ministre mais qui correspond aux convictions solidement acquises à l'IGF. Il insiste non sans raison sur la condition informatique : il pêche sur ce point par irréalisme, du moins est-ce ainsi qu'il sera perçu. Les délais informatiques indiqués paraissent totalement irréalistes aux syndicalistes qui ont vécu les 15 dernières années d'informatisation du ministère. Les agents seront vite convaincus que tout cela n'est qu'un habillage. Il faut noter que, s'il pêchait par des délais techniquement irréalistes, le modèle proposé rompait avec trente ans d'informatique séparée et non communicante entre les directions. Ce modèle n'était pas rejeté, il ne l'a jamais été par les syndicats, bien au contraire. Certains d'entre eux revendiquaient depuis bien longtemps une informatique communicante.

L'accueil du rapport est mitigé. D'abord, ce n'est qu'un rapport ; reste à attendre les décisions du ministre : la définition des étapes, la retenue et la mise à l'écart de parties des propositions, les expérimentations nécessaires qui valideraient la solidité de la démarche, etc. Il est mal perçu, bien sûr, par l'encadrement de la CP qui y voit l'annonce d'une mort programmée. Le rapport, il est vrai, dégage toute perspective de ce côté : il évoque en quelques lignes la fonction gestion des dépenses mais rien qui puisse rassurer cette direction. Deux choses doivent être cependant précisées : d'une part, ce n'était pas la commande et sur ce point, les rapporteurs ne sont pas allés au-delà de leur commande. La mission 2003 plaçait hors champ la question des missions de la CP parce qu'on lui avait demandé de ne pas la traiter ; d'autre part la direction de la CP a refusé à tout moment du processus de la mission 2003 que la question des missions à venir de sa direction soit abordée. Jugeant que son point de vue n'était pas pris en compte par les pilotes du rapport, elle refusait de déléguer sur ceux-ci le soin d'en dire plus sur ces questions. Pendant toute la période de la consultation, Thierry Bert a toujours répondu aux questions en provenance des agents de la CP que là n'était pas le problème, son problème, sans nier toutefois qu'il y en ait un. Comme à la question des emplois, fréquemment posée elle aussi, il était répondu par des dégagements hors de la mission qui lui était confiée. Ces deux questions : missions du Trésor, effectifs des missions fiscales sont devenues les non-dits de la mission, les pensées omniprésentes telles que Poincaré présentait au début du vingtième siècle la question alsacienne et lorraine : y penser toujours, n'en parler jamais.

Mais, bien sûr, ceux à qui s'adressaient les messages de la mission 2003 ne pouvaient dégager en touche sur ces questions. Ils y pensaient et ne comprenaient pas qu'on ne puisse pas en parler. La paralysie de la DGCP n'arrangeait pas les choses, aucun message rassurant ne venait atténuer l'effet produit lors des conventions interrégionales et renforcé par la publication du rapport.

Comme le rapport Lépine, le rapport de la Mission 2003 crée un malaise : il n'est pas bien perçu ; il témoigne de l'inéluctabilité de changements qui semblent dissimuler leurs vrais objectifs. Mais il n'est pas rejeté en bloc. Il a pour lui une indiscutable cohérence et, au final, une certaine prudence sur la phase intermédiaire. Il rappelle les délais nécessaires, les étapes à venir de concertation, même s'il limite fortement la portée de la concertation avec les syndicats. Il crée cependant un « référentiel » nouveau qu'il devient difficile de récuser sur le fond. Le cloisonnement, ce vis-à-vis entre DGI et CP, cette vieille dualité des réseaux comptables, n'est en réalité plus défendable et la réforme ne va être contestée que par ce qu'elle ne dit pas : c'est-à-dire la traduction en effectifs et en rapport de pouvoir au sein d'un ministère recomposé.

À ce stade du processus, l'issue n'est pas totalement jouée : deux dynamiques dès lors prennent forme au trésor et à la DGI.

L'accélération finale

Au sein de la DGI, le SNUI observe avec une relative sérénité le déroulement de la mission. La perspective d'une mission fiscale réunifiée autour de la DGI a de quoi séduire ses membres et les grandes lignes du projet sont d'abord perçues avec peu de réticence par ses dirigeants. L'ensemble des syndicats locaux avait certes organisé des mobilisations autour des conventions interrégionales mais au niveau fédéral, les différences d'approche restaient sensibles : en novembre 1999, la CGT et la CFDT avaient appelé à une grève qui, malgré l'absence des deux grands syndicats à dominantes directionnelles, avait connu le succès (26 novembre, 30 % de grévistes à la DGI, 24 % à la CP). Ce mouvement avait bousculé le SNUI puisqu'une large partie de ses sections s'était jointe au mouvement. Jusqu'en décembre, Force ouvrière était restée dans l'attente, cherchant les voies possibles de négociation tout en s'assurant du soutien de sa confédération auprès des pouvoirs publics.

La publication du rapport amplifie les inquiétudes, d'autant que le nouveau ministre Christian Sautter annonce une concertation très tardive [1].

1. Rappelons que Dominique Strauss-Kahn avait dû abandonner ses fonctions à la fin du mois d'octobre 1999 suite à sa mise en cause dans l'affaire de la MNEF. Christian Sautter a été nommé le 2 novembre à la tête de Bercy. Auparavant Secrétaire d'Etat au budget, il a été remplacé à ce poste en janvier 2000 par Florence Parly, administrateur civil issue de l'administration du Budget.

Dans les directions, les relations sont gelées : silence à la CP, bien en peine de proposer quelque chose ; à la DGI, la situation est étonnante. En cette période mouvementée, elle n'a pas de directeur. Aucune nomination n'est venue combler le vide laissé par JP. Beaufret, parti brutalement en novembre. Avec les syndicats, le ministre renvoie la concertation à la fin du mois de janvier, au moment de l'annonce des décisions. Il n'en prévoit pas plus avec les associations professionnelles : le Président de l'association des TPG est renvoyé à un rendez vous tardif, lui aussi à une encablure de l'annonce des décisions. Le mois de janvier est gâché, il n'est nullement mis à profit pour jouer des médiations nécessaires.

Tout au contraire, l'ambiance se détériore : le ministre a même prévu de recevoir les syndicats le lendemain de l'annonce qu'il compte faire devant l'ensemble des cadres supérieurs du ministère. Une scène inouïe se produit ce jour-là. Les syndicats s'invitent au Centre de conférence de Bercy, occupent le hall d'entrée et négocient leur retrait contre une autorisation à intervenir avant le ministre devant les cadres supérieurs. Ceux-ci assistent pantois à l'intervention de Jacky Lesueur de FO, parlant au nom de l'intersyndicale et donnant une leçon de conduite des affaires publiques au ministre [1]. Le moment de l'annonce est celui de la deuxième accélération. Celui aussi des interrogations les plus fortes sur la conduite politique de cette étape pourtant décisive.

Au cours de ce mois de janvier, les syndicats font monter la pression non pas contre le rapport de la mission mais pour contraindre à une négociation. Ils constatent encore une mobilisation assez faible des personnels. Ils ne remettent pas alors en cause la globalité du projet, mais attendent des signes forts indiquant des intentions de négociations. Les directeurs de cabinet les reçoivent le 10 janvier et assurent que rien n'est arrêté et que les voies les plus diverses seront explorées dans le temps nécessaire. C'est inexact. En réalité la décision est prise : le schéma final est déja adopté et la décision d'aller vite l'a emporté. Il conviendrait de reconstituer précisément le déroulement de cette phase : les pressions auxquelles le ministre a été soumis ou les alertes, au contraire, auxquelles il est resté sourd ; les débats et les tensions qui ont alors traversé son cabinet et le groupe de suivi de la réforme ; le suivi (ou le non suivi) par le Premier ministre pour qui la réforme des finances n'était pas à l'agenda. Des TPG ont tenté quelques démarches individuelles, le représentant de leur association a été reçu, nous l'avons dit, quelques heures avant l'annonce des décisions. Le Directeur de la CP est alors pris entre le corps auquel il appartient (l'IGF) et un réseau

1. Cet épisode nous a été rapporté à plusieurs reprises comme un putsch réussi par les syndicats. La crédibilité du ministre en cette fin janvier est sérieusement écornée auprès des plus hauts cadres de son ministère.

qui ne suit pas. Il ne prend aucune initiative propre à rassurer son administration.

La discussion avec les syndicats vire à l'aigre. Le CTP du 27 janvier est une catastrophe. Le ministre y égraine ses décisions, l'espace de négociations est réduit à un volet social sur les qualifications et le devenir des comptables. Les gains de productivité doivent permettre de rendre des emplois à la collectivité, une partie revenant aux agents sous forme de réduction de la durée du travail. Mais surtout, il reprend tel quel les propositions de la mission en écartant juste l'impôt à la source. Il arrête des délais beaucoup plus serrés que ceux préconisés par Thierry Bert. Il délaisse totalement le discours de la méthode que comportait le rapport d'analyse comparative qui insistait fortement sur la notion de délai, sur la nécessité de construire des compromis de long terme autour de la conduite de la réforme. Les syndicats quittent la séance et appellent à une manifestation nationale le 3 février. Ce jour-là connaît une grève suivie à 60 % au trésor et 46 % aux impôts avec une manifestation de 30 000 personnes à Paris. Une autre réunion avec le ministre, le 10 février, sur fond de grève, ne donne pas plus de résultats : les tensions se cristallisent sur la question de l'emploi. La CFDT quitte la salle, FO et la FDSU durcissent le ton. Le débat porte moins sur l'horizon de la réforme, sur les gains de productivité qu'elle peut générer sur trois, cinq, ou dix ans, que sur les mesures emplois de l'année 2000 et des deux années suivantes. 652 suppressions d'emplois devaient être « aménagées » en 2000. Les syndicats en demandaient le report pour engager sur des bases saines le processus de réforme comme ils l'avaient fait dès les premières annonces de réforme de D. Strauss-Kahn. Force ouvrière et la CGT demandaient également le maintien de l'intégrité du réseau des perceptions mais l'unité des syndicats, qui n'était pas acquise au départ, s'est constituée et renforcée à partir du blocage du 10 février : rien de substantiel ne semblait pouvoir être discuté, aucune ouverture sur ces 652 emplois que les syndicats mettront encore un mois pour faire annuler. Car le paradoxe est, en effet, que les débats autour de ce projet qui engageait à une transformation fondamentale des structures du ministère qui génèrerait à terme, nul ne le niait, un gain d'efficacité chiffrable en dizaine de milliers d'emplois n'a porté en réalité que sur les 652 emplois dont la suppression était prévue pour 2000 et, sans doute, les deux vagues suivantes. Les syndicats souhaitaient débattre plus largement des missions, des structures fiscales et des délais qu'ils jugeaient irréalistes. Mais ces questions qui concernaient l'objectif « cible », c'est-à-dire le cœur de la réforme, était placées hors négociation et même hors débat par le ministre et son entourage.

Le reste de l'épisode est sans surprise car les syndicats comme le personnel disposaient encore de la mémoire du conflit de 1989 scandé par des arrêts de travail locaux, des occupations de postes, des blocages administratifs ou de centres informatiques. La campagne de l'IR qui débute tradition-

nellement en mars a été fortement perturbée (le SNUI en avait fait un objectif important) et lorsque les centres informatiques du trésor ont été bloqués, l'issue du conflit ne faisait plus guère de doute [1].

Le Premier ministre devait annoncer le 23 mars ce qu'il entendait mettre en œuvre en matière de réforme des retraites. Le syndrome Juppé l'a emporté : Lionel Jospin, craignant que l'addition de la situation des finances et l'annonce d'un processus de réforme des retraites se combinent et créent un embrasement, a exigé de son ministre le retrait du projet. Celui-ci s'est exécuté et en a tiré les conséquences en annonçant, le 27 mars, son départ du gouvernement.

De quelques défaillances dans la conduite du changement

Les différents emballements du projet de réforme qui conduisent à la perte de contrôle du processus posent un certain nombre de questions sur la gestion politique, la gestion administrative de ce projet et la dialectique nouée entre les deux. Si l'on veut bien se référer aux catégories évoquées dans la première partie de ce document, on peut relever dans cet exemple concret de déroulement d'une politique publique plusieurs questions ou enseignements. La gestion de la question syndicale, le problème de la comptabilité publique, l'engagement du politique, le changement du référentiel qui intervient dans l'espace cognitif des hauts fonctionnaires et enfin, la capacité opérationnelle de l'imaginaire politique de l'expertise.

La gestion de la question syndicale

Si la communication autour de la réforme a fait l'objet d'un soin attentif de la part du cabinet [2], il semble que la question syndicale ait été abordée de manière superficielle. Il est mal aisé de comprendre comment dans un ministère aussi fortement structuré sur le plan syndical et qui avait connu dix ans auparavant une secousse tellurique de magnitude élevée, la stratégie à l'égard des syndicats a pu rester aussi fruste. Le calcul a été d'une terrible simplicité : deux syndicats importants sont pour l'essentiel, l'un à la DGI, l'autre à la CP. La solution est donc limpide : le premier a tout à gagner, il suffisait de faire miroiter une DGI étendue pour qu'il accompagne le mouvement ; quant au second, il est en fin de parcours, mais quelques garanties de carrière données aux comptables du trésor permettront de passer l'épreuve. L'attachement historique au réformisme et la loyauté républi-

1. En réalité, la mobilisation des agents au cours de ce mouvement n'a jamais atteint l'ampleur de 1989. Ce dernier toutefois a constitué un capital d'expériences de lutte immédiatement réinvesti par les militants en 2000. (Brière B. et *alii*, 2001).
2. Communication qui n'a pas exclu quelques grosses maladresses vis-à-vis des agents.

caine de Force ouvrière assureront le respect des décisions ministérielles. Ça ne s'est pas passé ainsi et il n'était guère difficile de le prévoir.

Du côté du trésor, c'était mésestimer les capacités du syndicat Force ouvrière à jouer sur des registres divers. En particulier, dès lors qu'une alliance interne toutes catégories pour « sauver la vieille maison » était possible, Force ouvrière ne pouvait que franchir les limites du domaine administratif en investissant le champ politique au maillon faible, celui des élus locaux. Le refus de FO Trésor n'était pas seulement une crispation isolée et quiconque connaît un peu Force ouvrière sait que FO Trésor joue par rapport à sa fédération et sa confédération un rôle particulier et stratégique. Marc Blondel n'avait pas caché à ses interlocuteurs politiques les réticences de son organisation devant une telle réforme qui portait atteinte au statut de Force ouvrière dans toute la fonction publique. La perception de cette dimension du problème n'imposait pas un renoncement, mais aurait dû inspirer une stratégie autrement conduite.

Aux impôts, il y a eu négligence de deux facteurs clés dans la position du puissant syndicat autonome : d'une part, la compétition qui règne encore entre le SNUI, organisation majoritaire (mais non hégémonique) et le Snadgi-CGT qui joua naguère ce rôle et qui n'a pas renoncé à la compétition. Or, très tôt, dès la publication du rapport Lépine, le Snadgi a porté le fer contre une entreprise qu'il jugeait idéologique et hostile à l'esprit de service public qui structure fortement le milieu professionnel. La pression du Snadgi s'est exercée en particulier dans les centres des impôts qui sont le cœur de la force du SNUI. L'avertissement du 26 novembre aurait pu être perçu. Le SNUI a beau être le syndicat majoritaire, cela ne signifie pas qu'il commande aux événements. Cela veut dire aussi qu'il est très réactif aux événements créés par les autres. Quelle que soit la sympathie avec laquelle les dirigeants du SNUI et, sans doute, une large partie de sa base, considéraient une réforme qui promettait l'extension de leur puissance, les effets de concurrence, qui plus est à quelques encablures des élections professionnelles, créaient une grande incertitude largement sous estimée par les stratèges de la réforme. Un autre facteur sous-estimé est la situation du SNUI au sein de la fédération des finances qu'il a créée au cours de la décennie quatre-vingt-dix (la FDSU, fédération des syndicats unitaires). Les syndicats de la FDSU sont, outre le SNUI : le SNUDDI (Douanes), le SNACCRF (concurrence, répression des fraudes), le SUT (Trésor), SUI (industrie), SUD Minefi (administration centrale), SNABF (Banque de France), SUD CDC (Caisse des dépôts et consignations). Ces syndicats sont membres de l'Union syndicale groupe des dix qui réunit plusieurs syndicats autonomes dont les nombreux syndicats SUD créés au cours des années quatre-vingt-dix (Denis J-M., 2001). Certes, le SNUI est le « grand frère » au sein de cet ensemble et son influence excède celle des autres affiliés. Mais la FDSU a une règle de fonctionnement qui atténue cette différence de

poids entre ses syndicats membres. Dans la lignée du vieux syndicalisme révolutionnaire français, elle s'applique la règle : « un syndicat, une voix ». Même si le SNUI pouvait trouver un intérêt propre à voir couronner sa puissance par une telle réforme, il ne pouvait se désintéresser du sort du personnel du Trésor : il est étrange que ce facteur n'ait pas été intégré comme une dimension particulière du nouveau contexte syndical du ministère des Finances.

Enfin, il est également surprenant qu'aucune prise en compte sérieuse n'ait été faite de la position des fédérations les plus inter-directionnelles. Seul un calcul utilitaire et instrumental a été mis en œuvre vis-à-vis de syndicats qui ont finalement refusé le *deal* implicite. Aucune stratégie construite avec les autres dont les préoccupations de décloisonnement rejoignaient bien des aspects de la réforme proposée (quand elles ne les avaient pas devancés comme dans le cas de la CFDT) n'a été mise en œuvre [1]. L'analyse stratégique semble là avoir pêché tant dans la sphère politique que dans la sphère administrative. Encore au sein de celle-ci, n'a-t-il pas manqué de hauts fonctionnaires pour attirer l'attention sur la nécessité d'une prise en compte plus positive des réalités syndicales du ministère. Certain membres du comité de suivi stratégique, meilleurs connaisseurs que d'autres des syndicats ou tout simplement de la gestion de personnel, ont tenté de convaincre, en vain, de la nécessité d'une prise en compte plus réfléchie de la question syndicale [2]. Il semble bien de ce côté que l'ont emporté ceux qui pensaient qu'il fallait « se payer » les syndicats pour faire avancer une réforme. L'échelon politique n'a pas montré non plus un grand dynamisme. Christian Sautter ainsi que Florence Parly, tous deux issus des grands corps engagés par la réforme, disposaient chacun de grandes qualités mais parmi lesquelles la familiarité à la négociation sociale ne figurait pas.

Les critiques formulées depuis lors sur les difficultés du gouvernement Jospin à intégrer la prise en compte de la négociation sociale s'appliquent pleinement à ce cas d'espèce.

La technique du saut d'obstacle

La gestion du problème posé par la comptabilité publique aussi bien de la part de la partie administrative que du politique est une autre source d'interrogation sur la façon d'opérer face aux résistances au changement. Après

1. L'affaiblissement de la CFDT au cours des années récentes n'en faisait certes pas un point d'appui suffisant mais les positions défendues en commun avec la CGT créaient un espace d'accord qui n'a pas été recherché. Encore fallait-il accepter l'idée d'une marge de manœuvre à négocier, ce qui n'a jamais existé que dans des marges extrêmement réduites.
2. Jean-Pierre Séréni et Claude Villeneuve confirment les résultats de notre propre enquête en évoquant les divisions des membres du comité (2002, 195-196).

la première mission Champsaur qui s'est conclue sur le blocage de la comptabilité publique vis-à-vis d'un projet de troc de mission, le ministre n'a pas cherché à imposer à celle-ci une solution autoritaire. Quelques mois plus tard, le résultat de l'étude comparative et la décision de la rendre publique mettent à l'avant poste, même avant le lancement de la mission 2003, le problème de l'avenir de la CP. Le diagnostic est pourtant assez facile à établir : la DGCP est arc-boutée sur l'existant parce qu'elle sent - le personnel comme l'encadrement - que le moindre déplacement du curseur de ses missions peut l'entraîner vers l'abîme. Cette représentation collective se nourrit de plusieurs faits tangibles. Avant même le lancement du mouvement de réforme ministérielle, le Directeur général de la CP avait lancé un projet qui lui tenait à cœur : l'abandon de la gestion des fonds particuliers, c'est-à-dire des comptes individuels gérés par le trésor. Par ailleurs, une directive européenne obligeait la CP à abandonner à la fin de 2001 ses missions de gestion de l'épargne. Or depuis plusieurs années, la gestion de l'épargne figurait au rang des priorités imposées aux cadres des services extérieurs : c'est notamment sur les résultats de celle-ci qu'ils étaient notés. La direction de la CP est alors aux prises avec un virage périlleux.

L'idée de retirer, dans un tel contexte, ses missions fiscales à la CP ne pouvait que générer des crispations, manifestes dès l'énoncé des propositions de JP. Beaufret. Le risque d'accélérer la dévitalisation du réseau est immédiatement perçu. La DGCP est le cœur historique du ministère des Finances. Jusque dans l'après-guerre, elle était la première direction face aux trois régies fiscales qui ont été regroupées en avril 1948 au sein de la DGI. Les prestigieuses directions du trésor, du budget, ou encore la DREE (direction aux relations économiques avec l'étranger) se sont constituées par détachements successifs de la CP et l'histoire de cette direction plonge, comme on le sait, dans l'ancien régime, le contrôle général et les fermes générales. Les réaménagements successifs du ministère se sont tous organisés, jusqu'à l'après-guerre, autour de la CP. Les réactions au changement étaient inscrites dans l'épaisseur de cette histoire. Les réflexes corporatistes ont été classés par l'IGF dans un répertoire disqualifiant, Thierry Bert et d'autres déclarant à qui voulait l'entendre que les états d'âme du Trésor ne cachaient que le souci de préservation du régime de primes des comptables et des indemnités des TPG [1]. Même s'il y avait cela, il y avait plus que cela.

1. La Cour des comptes épinglait depuis plusieurs années les pratiques indemnitaires de plusieurs ministères et notamment de celui des Finances. Celui-ci rémunérait en effet un certain nombre de hauts fonctionnaires et de comptables par des primes personnelles non déclarées ! Une question demeure : cette pratique était ancienne, elle était notoire et avait été dénoncée à de nombreuses reprises par certains syndicats. Si la Cour des comptes a fini par obtenir l'intégration des fonds de concours dans les documents budgétaires soumis au Parlement, la question des fonds « occultes » versés aux comptables ne semble pas avoir ému l'IGF avant qu'elle ne s'en serve contre la CP au moment de la réforme.

Un problème touchant avec une telle ampleur à la matrice identitaire du ministère aurait dû inspirer un traitement plus attentif, visant à préparer à cet endroit les aménagements jugés nécessaires.

Au lieu de chercher à réduire l'obstacle, le choix a été fait de sauter par dessus. On ne sait pas répondre au blocage opposé par la CP à une petite réforme, alors on lui en présente une grande ! On croise les doigts et on fait comme s'il n'y avait pas de problème. Sur ce point, les missionnaires ne portent pas l'entière responsabilité. Comment comprendre que le mandat confié à la mission 2003 évite surtout de parler de l'avenir de la CP alors que son mandat implicite était de lui retirer une partie de ses missions et de fragiliser ainsi son implantation (et son pouvoir) ? Si la loyauté du directeur général de la CP à l'égard de la réforme ne peut pas être mise en doute, la gestion de ce moment singulier pose en revanche pas mal de questions. Pour la saisir, il importe de prendre en compte la dimension des représentations et des valeurs qui transpercent les logiques de corps [1]. Depuis le début du processus, la CP est placée dans une situation défensive. D'abord, elle se défend mal en se crispant sur l'existant. Comprenant qu'un processus est en marche, ses responsables décident d'emboîter le pas sans se douter cependant qu'ils pourraient être embarqués si loin du port d'attache. Les réunions du comité de suivi se passent mal. Sa composition est déséquilibrée : en l'absence d'un directeur général des impôts (toujours pas nommé), aucun de ses membres n'a d'expérience ni de responsabilité de réseau ; les représentants de la CP ou les membres du comité qui en sont originaires se voient toujours suspectés à travers leur mise en garde de ne chercher qu'à préserver les intérêts de leur direction. Un certain conformisme s'installe, les radicaux sont aux commandes. Les hésitants se taisent, les sceptiques deviennent inaudibles. Certaines décisions importantes pour la CP sont prises en l'absence de son directeur. La CP intègre dès lors sa marginalisation, considère qu'en réalité les jeux sont faits et que le cabinet, dominé par ses adversaires, pilote le navire à vive allure. La mission 2003 ne lui apparaît pas comme l'endroit le plus adéquat à la réflexion sur son propre avenir. Cette période est déterminante, il faudrait la mieux connaître pour analyser les interactions entre les responsables, les intérêts qu'ils représentent, différents malgré leur appartenance souvent commune au même corps, les conceptions du monde social qui transparaissent également à travers ses oppositions. La volte face qu'effectuent alors les dirigeants de la CP a un caractère paradoxal. Elle ne peut se comprendre sans considérer les valeurs qui imprègnent cette administration. Au cœur du pouvoir régalien, on est légitimiste : une décision prise, fût-elle regrettée, doit être mise en œuvre. Pen-

1. Le Directeur de la comptabilité publique est lui même issu du corps de l'Inspection, ce qui semble n'avoir en rien atténué ses oppositions avec ses collègues.

sant que les dés sont jetés dès le début du mois de janvier, l'équipe de la CP élabore dans la précipitation quelques projets de recentrage sur la gestion publique. A la mi janvier (le 18), le directeur de la CP co-signe avec le directeur du service de législation fiscale, une note au ministre dans laquelle les deux hauts fonctionnaires détaillent avec une précision d'horloge le démontage de la comptabilité publique et le passage de l'état actuel à l'objectif cible de la réforme en… deux ans ! Le projet est irréaliste : il sous estime considérablement les contraintes techniques. Il révèle un phénomène de groupe qui affecte alors la presque totalité du comité de suivi et qui s'empare d'un groupe réformateur sûr de détenir la clé de LA grande réforme à la condition de ne pas laisser le temps diluer sa portée. Pour expliquer cette hâte, la direction de la CP invoque une contrainte de gestion : dès lors que la décision est prise, on ne gère pas longtemps sans dommage une activité en extinction. La CP doit rapidement tourner la page, se recentrer sur ce qui lui reste. La note n'est pas publique, c'est une note d'exécution. Elle n'est pas destinée à la préparation d'une décision du ministre mais à préciser la mise en œuvre d'une décision déjà prise. Elle avalise cependant les travers les plus importants du projet. Elle conforte C. Sautter dans sa décision d'aller vite, trop vite [1].

Le 25 janvier Christian Sautter annonce en effet un délai très rapproché pour la reconfiguration de l'implantation fiscale. Un directeur général est enfin nommé à la DGI (par décret du 3 février 2000). C'est l'ancien directeur de cabinet du ministre, un partisan convaincu de la réforme. Une sorte de frénésie s'empare des deux directions qui invitent conjointement les TPG et les directeurs des services fiscaux (DSF) à se pencher sur les cartes afin de tailler dans la matière. Quel empressement saisit soudain ces responsables face à un processus qui, selon le rapport de Thierry Bert et le rapport comparatif, devait prendre du temps, intégrer la concertation, fixer des étapes ? Censées rester secrètes, des cartes seront communiquées par l'encadrement, en toute discrétion bien sûr, au syndicaliste local qui saura quoi en faire ! L'enchaînement de cette dernière période, cette brusque accélération qui encourage une montée similaire de la mobilisation, pose des questions sur la maîtrise du processus. Le traitement global de l'avenir de la comptabilité publique au plus haut niveau révèle tout de même une certaine incapacité stratégique, notamment dans la maîtrise des dimensions humaines et des temporalités d'un processus de réforme.

Le réseau du trésor est alors particulièrement fragilisé par un ensemble de facteurs auxquels les propositions de la mission 2003 ne pouvaient

1. Nous avons pu consulter cette note évoquée d'ailleurs dans l'ouvrage de Séréni et Villeneuve. Il est difficile de penser que ceux qui prévoient d'organiser en deux ans une telle migration des missions de la CP sont les mêmes qui avaient refusé, quelques mois plus tôt, le petit « swap » de Jean Pascal Beaufret !

qu'ajouter. Le rapport Lépine qui montrait du doigt l'émiettement de l'appareil fiscal et les coûts qu'il génère, le rapport de Thierry Bert qui proposait clairement une seule administration fiscale constituée autour de la DGI, tout cela ne pouvait que plonger les services extérieurs du trésor dans un profond ressentiment qu'aucune autre proposition ne venait atténuer. Les projets hâtivement ficelés au cœur de la tourmente ne pouvaient convaincre ni la hiérarchie, ni les agents, encore moins les syndicats. Certains peut-être misaient sur un effet de KO debout pour passer en force, un peu à l'image de la réforme des douanes qui avait fait tomber sans coup férir le service de la surveillance au début des années quatre-vingt-dix. Il y avait d'autres hypothèses dont les premières grèves de novembre et de janvier montraient les prémisses. D'autres hypothèses aussi, car d'autres acteurs existaient qui n'avaient pas été invités au banquet : les élus locaux dont la proximité aux services extérieurs réseau du trésor constituait jusque là une garantie de pérennité à un réseau qui ne représente pas, c'est vrai, un optimum économique dans l'allocation des ressources de l'Etat. Il est étrange qu'aucune réaction à ces clignotants n'ait été enregistrée.

Les curiosités de la gestion politique

La lecture commune du conflit présuppose un certain nombre d'hypothèses jamais mises en question : un ministre réformateur soutenu par une expertise administrative de haute qualité voit entraver sa démarche transformatrice par les syndicats, pétris de conservatisme et d'un attachement forcené aux intérêts corporatistes de leurs membres. Comme nous l'avons signalé au début, cet épisode s'inscrit dans un discours général sur la réforme de l'Etat que tout gouvernement doit faire figurer à l'agenda. Le cas présent autorise cependant la mise en questions d'un tel schéma : nous avons déjà évoqué le temps court des politiques peu compatible avec le temps des réformes. Dans un premier temps, Dominique Strauss-Kahn force le rythme en indiquant des délais peu probables pour la déclaration express. Il démissionne dans les premiers jours de novembre 1999. Il est remplacé dans la précipitation par Christian Sautter qui se voit doter avec retard d'une secrétaire d'Etat au budget fort peu « politique ». Il doit assurer dans le même temps le sommet de Seattle, le débat sur la « cagnotte », et reprendre le chantier 2003. En fait la gestion de la réforme est clairement déléguée à Thierry Bert et au cabinet. Contrairement à ce qui a pu être dit, le chef de l'IGF n'a pas joué sa partition en solitaire [1]. Chaque mois les étapes de sa réflexion étaient présentées au Comité de suivi de la réforme comprenant directeurs et membres du cabinet. Les occasions de percevoir les cli-

1. C'est notamment ce que suggèrent les deux hauts-fonctionnaires qui ont fourni (anonymement !) leur contribution à la lecture de l'échec de la réforme. L.P. et D.S. (2001).

gnotants ne manquaient donc pas. Les appréciations d'ailleurs n'étaient pas unanimes au sein du comité, certains membres attirant l'attention sur les risques de la situation en cours. Mais, nous l'avons évoqué, un phénomène de pensée unique s'est rapidement mis en place, restreignant l'espace de l'échange à peu près au niveau de celui d'un Politburo du Parti communiste soviétique ou d'un conseil d'administration de grande firme. C'est pourquoi, comme nous l'avons signalé en introduction, on ne peut analyser une telle dynamique par un simple jeu d'acteurs (syndicats, hauts fonctionnaires, personnel politique), car l'hétérogénéité du groupe des fonctionnaires réformateurs est ici patente. Comme l'est également celle des inspecteurs généraux, groupe pourtant fortement structuré par la logique du corps (voir infra). En dynamique, cette diversité s'est réduite au profit d'une quasi norme qui a réduit au silence les opinions devenues déviantes.

Le politique s'est-il dessaisi au cours de cette période du suivi de la réforme ? Le ministre a délégué entièrement au comité de suivi mais les membres les plus importants de son cabinet y siégeaient de manière active. A Bercy, la coupure entre le politique et les hauts fonctionnaires « hors machine » est difficile à discerner tant l'origine professionnelle (et souvent sociale) des uns et des autres s'interpénètrent. Deux questions cependant renvoient directement au niveau politique, celle des rapports entre Bercy et Matignon, celle de l'attitude du Parti socialiste face à la réforme.

Concernant le premier point, le départ de Dominique Strauss-Kahn modifie certainement la donne des relations entre Bercy et Matignon. Mais vis-à-vis du premier comme du second, la doctrine de Matignon ne semble pas avoir varié : la réforme de Bercy ne figure pas à l'agenda du Premier ministre ; l'impératif de stabilité des emplois publics sera maintenu, ce qui signifie que le ministère des Finances devra poursuivre la réduction de ses emplois, quel que soit le schéma retenu, réforme ou non.

Si le premier point ne constituait pas en soi un obstacle, le second pouvait en revanche le devenir dès lors que s'engageait une démarche d'acceptabilité de la réforme par les syndicats et le personnel. Il semble que cette question a rapidement été perçue. Pour certains membres du comité de suivi (y compris certains Inspecteurs des finances), les 650 et quelques emplois annuels prélevés sur les finances encombraient bien inutilement les conditions d'un accord. De plus, la mission Lépine avait relevé dans certains pays, et notamment aux Pays-Bas, que le maintien des emplois pendant la durée de la réforme avait été garanti et que ceci avait été considéré comme une condition de l'accompagnement de la réforme par les syndicats et le personnel. Le groupe réformateur s'est partagé sur ce point. La ligne intransigeante l'a emporté sur l'esprit de compromis. Les longues négociations nocturnes entre le ministre, son cabinet et les syndicats, tenues les 10 et 17 mars, ont été l'occasion de longues suspensions de séances provoquées par l'administration. Pour les syndicats leur objet était clair : les trac-

tations, comme c'est l'usage, avaient lieu en fait avec un partenaire caché, la main invisible de Matignon. Pour certains, de longues négociations avaient lieu avec le cabinet du Premier ministre, lequel refusait toute amodiation à la règle rigoriste. D'après d'autres informations, il semblerait que Matignon n'avait pas besoin d'une telle intervention et que le débat de ces longues nuits se déroulait entre les membres du comité de suivi. Quoi qu'il en soit du logement des gardiens du temple, on a bien affaire ici à un arbitrage politique qui pose la question de la cohérence de la conduite d'une politique publique adossée au principe de réforme de l'Etat. Qu'est-ce en effet que ces quelques centaines d'emplois qui auraient été maintenus aux finances pendant la durée de la réforme à côté des gains escomptés d'une réforme réussie ? Il y a quelque dérision à mettre en regard les 650 suppressions d'emplois annuelles du ministère des Finances et les engagements de créations de postes d'infirmières, d'éducateurs et de policiers auxquels devait consentir, au même moment, le gouvernement. Le respect du dogme a prévalu sur la possibilité d'un accord de long terme avec les syndicats. La marge de manœuvre au cours de la négociation sociale était dès lors nulle et les longues discussions avec les syndicats devenaient sans objet [1].

Ces faits à peu près établis conduisent à tempérer le schéma type de la réforme administrative : identification d'un problème, accord sur un projet, négociation des moyens. Ils appellent à considérer les conflits de conception au sein de la séquence administrative, à prendre en compte les différences de conceptions du monde social au sein du groupe des hauts fonctionnaires ; le champ des organisations sociales n'est pas moins traversé de différences, voire d'oppositions de conceptions correspondant à celles qui existent chez les agents eux-mêmes. Les syndicats ne reflètent pas (ne représentent pas) les mêmes réalités. Le cas particulier de la réforme de Bercy est d'avoir réalisé l'unité des syndicats contre une réforme dont certains ne refusaient pas la logique et dont les raisons de la combattre étaient pour les autres fort différentes si ce n'est opposées.

A l'appui de ce récit, l'épisode de la fronde des élus offre un éclairage supplémentaire de l'hétérogénéité du politique, mais aussi une illustration de la surprenante légèreté qui a entouré la conduite de ce projet.

La question de la pérennité du réseau du trésor est posée, nous l'avons dit, soit explicitement soit en creux, aussi bien dans le rapport Lépine que dans celui de la mission 2003. Les missionnaires n'ont eu de cesse cepen-

1. C'est le 18 mars, après 16 heures de discussion interrompues par de longues suspensions de séances, que l'abandon des suppressions d'emplois pour 2001 a été concédé aux syndicats. C'est-à-dire beaucoup trop tard. La dynamique de la grève était trop engagée contre la réforme pour que cette concession ait, à ce moment-là, la moindre efficacité.

dant d'exclure ce point de la discussion avec les agents [1]. Par une lettre aux élus locaux du mois de janvier 2000, le syndicat FO du Trésor n'a pas manqué d'alerter les élus locaux sur le risque de disparition des petites perceptions rurales. Etait-ce imprévisible ? Assurément non, le recours aux élus est même traditionnel de la part des syndicats des finances et notamment de FO. Ils trouvent bien souvent de ce côté les appuis nécessaires pour faire pression sur l'administration centrale. Il va de soi également par la nature du travail des comptables locaux qui côtoient directement et personnellement les élus. La campagne relayée à partir de la lettre de FO-Trésor, notamment au sein des élus socialistes, vaut au ministre un accueil houleux à l'Assemblée nationale le 2 février où il est sommé par le groupe socialiste de s'expliquer. La réforme est qualifiée de manifestement technocratique et conçue sans qu'ils aient été consultés. Contraint de se justifier, C. Sautter s'engage à ce qu'aucun poste comptable ne soit fermé « du fait de la réforme en cours ». Les hauts fonctionnaires sont consternés : après le recul du ministre devant les syndicats le 26 janvier au centre de conférence de Bercy, le voilà contraint à un engagement qui fait perdre à leur égard toute crédibilité à la réforme. Ceux qui avaient cru comprendre que l'objectif non dit était bien d'accélérer l'allègement du réseau, ne comprennent plus rien au sens des décisions du ministre.

Mais une fois constatée l'impasse dans laquelle Christian Sautter s'enfermait progressivement, la question se pose du manque de préparation du terrain des élus par le gouvernement et singulièrement le Premier ministre et le Premier secrétaire du Parti socialiste. Il existe au sein de ce parti une fédération des élus dont l'accès au Premier secrétaire est permanent et qu'il eut été facile de mobiliser pour faire passer le message de la réforme évitant au ministre un pénible déplacement parlementaire à Canossa. Pourquoi cela n'a-t-il pas été fait ? Ce d'autant que le gouvernement s'était trouvé aux prises avec le même problème peu de temps avant. Il avait dû, en effet, reporter fin 1998 le redéploiement des forces de gendarmerie suite à une semblable fronde des élus locaux. Nous avons déjà évoqué le manque de soutien explicite de Matignon dans le déroulement du processus. Le refus des élus locaux et notamment des élus socialistes pose la question de la possibilité d'une réforme d'une telle ampleur sans engagement fort de la sphère politique qui, manifestement, a fait défaut dans cet exemple.

Ce n'est pas seulement C. Sautter qui a été lâché par Matignon et le Parti socialiste, c'est aussi l'ensemble des hauts fonctionnaires (et quelques autres) engagés par Dominique Strauss-Kahn dans le processus. Quelle que soit leur propre part de responsabilité dans l'échec, ils ont senti pour le

1. Tandis que d'imprudentes déclarations à la presse de Thierry Bert faisaient état au même moment de la disparition inéluctable des postes du trésor de moins de cinq agents.

moins un flottement dans la détermination des politiques à tenir le cap d'une réforme au long cours. C'est pourquoi une analyse qui attribuerait à la technocratie ou aux syndicats la responsabilité essentielle de l'échec de la réforme passerait à côté de la dimension politique qui sous-tend toute démarche de politique publique. Il convient d'insister sur ce point car il éclaire la méfiance des agents à l'égard des initiatives de l'administration : depuis plus de quinze ans, le discours asséné au personnel de ce ministère (comme à d'autres) ne porte que sur la nécessité d'alléger les coûts des administrations en les contraignant chaque année à abaisser leur nombre d'emplois d'un pourcentage déterminé. Nul dessein de réforme en profondeur, liée à des engagements pluriannuels, à une logique d'investissement à long terme. Nombre de hauts fonctionnaires ont tenté au cours de la décennie précédente d'interpeller les ministres successifs sur l'absurdité d'une telle politique incomprise par les agents, combattue par les syndicats et indéfendable autrement que par des partis pris fortement idéologiques. Cette logique dénie l'honneur professionnel des agents et dévalue l'utilité sociale de leur mission. Sur ce plan il faut reconnaître que la logique de la mission 2003 a bien cherché à rompre avec cette mécanique en éclairant l'avenir. Mais la méthode employée a eu auprès des agents le même effet de stigmatisation car elle s'appuyait elle aussi sur cette sorte d'évidence qui est le nombre excessif d'emplois consacrés, en France, à la définition, au recouvrement et au contrôle des différents impôts. Que cette idée soit reconnue pour vraie aux yeux de l'expertise ne crée aucunement les moyens de rendre effective une réforme qui heurte de plein fouet les représentations dominantes du travail d'une grande partie du personnel [1].

L'imaginaire de l'IGF

Pour revenir à notre cadre problématique de départ, plusieurs moments de ce processus traduisent des ruptures importantes dans les représentations de la réforme au niveau des hauts fonctionnaires. Un changement de référentiel décisif se crée autour du rapport de la mission Lépine. L'idée de *benchmarking* est à l'origine de ce véritable basculement : Thierry Bert (2001, 114) qualifie de « très banal » ce choix de comparaison dans l'article qu'il a écrit pour l'ouvrage dirigé par Roger Fauroux et Bernard Spitz *Notre Etat*. La remarque est intéressante. En fait, la démarche de comparaison internationale est rien moins qu'évidente car si elle a été pratiquée occasionnellement par l'IGF, elle n'avait jamais donné lieu à une entreprise aussi systématique de la part du ministère. Comment ce qui est jugé « très banal »

1. Il est probable, à cet égard, qu'une distinction dans le processus entre les concepteurs du projet et ceux chargés de le rendre opérationnel aurait sans doute procuré la souplesse nécessaire entre un schéma théorique et ses applications concrètes.

quelque temps après a-t-il pu être à ce point négligé au cours des décennies précédentes, comme le remarquait le rapport de la mission Boisson-Milleron ? En réalité, on peut presque dénoter la preuve d'un changement de référentiel dans le fait qu'apparaît d'évidence une idée ou un ensemble d'idées encore ignorées quelque temps avant.

Mais le rapport Lépine traduit également les effets d'appartenance à l'institution qui le produit. À ce titre, nous le considérons comme plus important encore que le rapport de Thierry Bert car c'est lui qui porte en germe la non effectivité de la réforme. Il illustre l'incompatibilité des mondes de l'expertise interne avec l'épaisseur sociale de l'administration. L'IGF cristallise un ensemble de connaissances, de mode d'action et de représentations des administrations qui permet à ses jeunes membres (tirés des meilleurs rangs de l'ENA) de compenser par cette acquisition rapide le manque de connaissance concrète qu'ils ont du travail dans les services qu'ils ont pour charge d'inspecter. Dans le cas de la mission Lépine, penser embrasser en quelques semaines et dans une courte synthèse l'ensemble des déterminants sociaux et politiques qui configurent un système fiscal dans un pays étranger à sa propre culture, relève évidemment d'une illusion qui sauterait aux yeux du moindre sociologue ou ethnologue. Le constat produit par cette rapide incursion n'est pas sans valeur pourtant, il témoigne de la compétence technique de l'Inspection. Mais en même temps que ces réalités étrangères, il révèle l'imaginaire de l'Inspection générale, l'ensemble des valeurs, des références, des normes d'action publique qu'elle véhicule à travers son expertise. Il dévoile les normes implicites qui orientent, parfois à son insu, la pensée du groupe qui les produit : idéal de l'efficacité, idéal de réduction des coûts, idéal de la « simplification fiscale », tous ces « mythes de rationalité » qui fonctionnent par reproduction sans être jamais questionnés. La querelle sur la représentation de l'usager en est un bon exemple que reprend Thierry Bert dans le rapport de la mission 2003. L'idéal type de l'usager est pour lui quelqu'un qui veut n'avoir à faire que le moins possible avec les services fiscaux, qui souhaite que son problème soit réglé par un coup de fil et traité en ligne par un agent en espérant pouvoir le gérer bientôt par l'Internet. Il disqualifie par avance cet autre usager mythique que lui renvoient les syndicats ou les agents du trésor attachés à une ruralité désuète : celle de la petite vieille qui vient payer en numéraire son impôt au poste comptable, histoire de faire un « brin de causette » à l'agent désœuvré qui vend quelques timbres fiscaux en dehors des périodes d'acquittement des tiers de quelques usagers. Ces réalités existent, toutes, mais cette mise en regard ne sert pas à grand-chose, c'est une opposition mythe contre mythe, elle est saturée de représentations renvoyant à des univers sociaux qui ne communiquent pas [1]. Il ne s'agit pas de faire le procès un peu facile

1. Les oppositions à propos des usagers et des clients sont traitées dans Cauchoy F. (2002).

de la technocratie en opposant la pensée froide des bureaux à la vérité du terrain. Les compétences drainées par l'IGF sont incontestables. La question est celle de la confrontation qui produit seule l'opérationnalité d'une réforme. L'élaboration puis la réception du rapport Lépine posent cette question : comment un rapport qui évoque à de nombreux moments la prudence, l'importance des consensus à développer, la nécessité d'une association du personnel aux objectifs réformateurs, peut-il être compatible avec un message qui dit en gros aux agents : vous coûtez cher et en plus vous êtes moins efficaces que les autres ? Bien sûr, le rapport ne dit pas cela, du moins pas si explicitement. Mais dans les conditions où il est produit, dans l'état du référentiel sectoriel au moment de sa production, il est perçu comme cela et il n'est pas difficile de l'anticiper. Par certains aspects, le rapport de la mission 2003 a été perçu lui aussi comme un déni de justice par un grand nombre d'agents et de cadres du ministère.

L'addition de tels messages, même s'il leur arrive d'être portés par la meilleure volonté d'ouverture et de dialogue, produit les résultats inverses de ceux escomptés faute d'appréciation des effets de sens produits par la combinaison d'un message, d'un locuteur, d'un contexte et de la position de ceux qui le reçoivent. Sur ce point, la rationalité instrumentale qui est au cœur de la formation des hauts fonctionnaires prépare mal à la prise en compte de l'imaginaire des autres, de ceux qui opèrent à l'articulation entre les schémas prescriptifs de la machine administrative et les problèmes concrets à résoudre dans le travail. Le système de croyances porté par l'expertise n'interagit pas ici avec celui des agents : d'un côté, une approche extrêmement normative, peu consciente des présupposés qu'elle véhicule et qui reflète aussi les préjugés des mondes sociaux d'origine de la plupart de ses membres [1] ; de l'autre des identités professionnelles fortes et très structurantes. La référence aux effectifs est quasi religieuse dans l'imaginaire des agents des impôts et du trésor. Aucun discours syndical n'a prise dans ces milieux s'il n'est pas puissamment ancré sur la défense de l'emploi. Cette croyance ne tombe pourtant pas du ciel. Elle est inscrite dans l'histoire de ces deux directions, dans les carences de l'organisation du travail, dans leur informatisation ratée des années quatre-vingt. Le réflexe « effectifs » a été méprisé et disqualifié comme « archaïsme ». Il est resté le non-dit et a conduit à un silence désastreux sur la question de l'emploi.

1. En 2000, 73,7 % des inspecteurs des finances viennent des classes supérieures, 18,6 % des classes moyennes et 7,8 % sont issus des classes populaires. Entre 1958 et 2000, les enfants d'ouvriers, d'employés du secteur privé et de la fonction publique, d'artisans et de petits commerçants (ces derniers n'étant d'ailleurs pas tous proches des classes populaires) représentent 6 % de l'ensemble des inspecteurs des finances. La connaissance du syndicalisme a peu de chance de relever à l'IGF d'une transmission familiale. (Rouban, 2002, p 16).

Un autre facteur est que, dans ce ministère, les identités professionnelles sont constituées non pas au niveau Finances, mais au niveau des directions : dans ces univers de représentation, on n'est pas « fonctionnaires des finances », on est fonctionnaires des « impôts » ou du « trésor » [1]. Parce qu'elle posait (pour d'excellentes raisons) la question des frontières entre ces deux mondes, la mission 2003 taillait au cœur de l'identité professionnelle. Ce n'était pas incontournable. Encore aurait-il fallu ne pas ridiculiser ce réflexe qui s'appuie tout de même sur une expérience historique acquise et transmise dans de nombreux aspects de la vie des directions (l'ensemble des règles prescrites, la formation professionnelle, les rites d'initiation, entre autres). Sans doute aurait-il fallu partir de ces réalités non pas pour penser la cible de la réforme mais pour penser le mouvement par lequel la mettre en œuvre. Il serait erroné de rabattre l'attitude des hauts fonctionnaires sur le seul volet d'un mépris voué par avance aux agents. Ce n'est pas le cas, en tous cas pas le cas général, notamment pour ceux qui les connaissent. Fallait-il annoncer une cible aussi ambitieuse et qui percutait aussi frontalement le vécu actuel ? Fallait-il faire progressivement les rapprochements jusqu'à ce que la nécessité de changer les structures s'imposent naturellement à la conscience de ceux qui y travaillent. Ces deux approches ont partagé le groupe réformateur, leur confrontation aurait permis sans doute de trouver le bon rythme. Mais l'échange n'a pas eu lieu non plus à ce niveau. Il faut sans doute une cible, il faut aussi que le nouveau référentiel soit producteur de sens dans le travail concret des agents et des cadres. Il doit leur dire quelque chose sur le travail, son avenir et la place, valorisée, qu'il peuvent trouver dans cette nouvelle conception. Pas un discours général, mais une démarche rythmée par des étapes conçues et mises en œuvre en association. Le texte de compromis trouvé à 6 heures du matin le 21 mars avec les syndicats était un texte de méthode. Mis en œuvre au début, il dessinait une voie de passage pour une réforme qui a été gâchée malgré ses atouts. « Là où il y a une volonté, il existe un chemin ». Il n'a pas été trouvé.

L'écart entre les objectifs avancés de la réforme, les moyens mis en œuvre pour les faire partager et la perception qui pouvait en être faite était immense. Au départ et pendant longtemps, il n'y a pas eu de rejet, simplement un écart, parce qu'existait aussi une envie de changement largement partagée. Les ambiguïtés de la réforme sur ses objectifs réels (diminuer le nombre d'emplois) ont encouragé la méfiance et frayé le chemin du refus. Des syndicats puissants, légitimes, habitués au souci de l'unité ont été né-

1. Le « percepteur » ou le « contrôleur des impôts » sont des figures types du discours populaire, nourris par l'esprit chansonnier et l'humour de comptoir. C'est par rapport à elles que les agents se situent eux-mêmes lorsqu'ils sont interrogés sur leur métier ; ils s'identifient plus rarement comme agents des finances.

gligés car placés d'emblée dans un répertoire disqualifiant. Le prix payé a été élevé même s'il n'a pas condamné le Minefi à l'immobilisme.

En conclusion

Au total, les interrogations suscitées par l'épisode de la réforme manquée des finances sont nombreuses. L'enchaînement des faits montre que les explications sommaires n'éclairent en rien sur l'échec de cette tentative : les postulats sur l'engagement réformateur du politique, la posture présumée des hauts fonctionnaires, la réaction conservatrice des syndicats, toutes ces généralités n'expliquent rien tant les faits montrent la diversité de positionnement des acteurs et l'éclatement de la représentation de leurs intérêts.

Ces quelques remarques montrent aussi l'insuffisance des cadres d'explication offerts par la sociologie de l'action publique. En dehors de quelques concepts généraux comme celui de référentiel ou de médiateur, il est difficile de faire entrer la complexité d'un tel épisode dans les grilles de l'analyse des politiques publiques. Il faudrait pouvoir mieux caractériser la diversité des stratégies des acteurs identifiés car les grandes catégories sont insuffisantes. Il faudrait surtout les confronter à d'autres approches plus proches de l'analyse concrète du travail et des identités professionnelles. Pourquoi le nouveau référentiel proposé entre-t-il en conflit avec la représentation spontanée du travail et des missions ? Le principe de l'inter-directionnalité déstabilise le sens que chacun accorde à son travail parce que celui-ci est entièrement défini par la séparation – voire l'opposition – entre DGI et trésor : sa prescription, la formation qui l'accompagne, tout inscrit l'identité sectorielle dans une altérité radicale. Cet aspect structurant des croyances adossées à l'organisation de la chaîne de travail entre impôt et trésor a sûrement constitué un point important de cristallisation du refus d'un changement auquel, pourtant, beaucoup aspiraient. Mais il faudrait, pour illustrer ces hypothèses, des recherches approfondies prenant en compte (entre autres) les modes de travail des agents et des cadres et les effets de sens qu'ils produisent sur la perception de l'avenir.

Le cas observé ici reste particulier puisqu'il s'agit d'un exemple d'action de l'Etat sur lui-même. Le regard sociologique des politiques publiques tout comme l'action réformatrice des acteurs administratifs et politiques, restent marqués par une approche d'en haut insuffisante à rendre compte des dynamiques sociales de changement. Compléter cette approche d'en haut, à partir des politiques publiques, par une approche d'en bas, à partir du travail, des transactions opérées chaque jour entre la règle établie par l'organisation et le travail réel serait certainement une approche féconde pour comprendre les raisons profondes de cette méfiance que Thierry

Bert dit avoir découvert avec surprise mais qui est, assurément, une des causes de l'échec de la réforme de Bercy [1].

Concernant cette dernière, il est aisé de percevoir que seul un faisceau de raisons permet de rendre compte de l'échec. L'annonce d'une grande réforme du ministère des Finances a toutes les chances de fonctionner désormais comme un épouvantail pour toutes les parties prenantes. Le Minefi s'est pourtant engagé depuis deux ans dans une démarche de changement. L'informatisation accélérée, les démarches d'e-ministère font la part belle aux techniques, mais ne suffisent pas à définir les rapports entre les personnes, les services, elles ne disent rien de la répartition des pouvoirs et des responsabilités au sein d'un ensemble administratif complexe. La question des structures se posera tôt ou tard. Thierry Bert avait contesté – non sans raisons – dans son article à *Notre Etat* que des réformes puissent s'ajouter sans objectif cible clairement exposé pour montrer le chemin. L'occasion a été manquée d'un projet concerté, accepté car négocié, qui aurait redonné sens au travail et aux missions des agents.

Au delà de ces quelques observations, l'examen d'un échec comme celui de la mission 2003 met à jour la diversité des obstacles qui s'opposent aux diverses tentatives de réformes de l'Etat. Une réflexion au fond de la part des administrations elles-mêmes permettrait de lever le voile pudiquement déposé sur quelques rigidités qui conduisent à un dialogue social pauvre, lequel rend factice ou, à tout le moins insuffisante, la modernisation technique.

1. De nombreux travaux récents d'histoire sociale du travail mettent l'accent sur l'importance des pratiques et des représentations qui orientent l'activité des agents et qui concourent à « l'ajustement » de la présence de l'Etat dans ses activités de service public. Ils montrent en particulier comment les agents s'approprient les règles et participent (plus que ne le croient les hauts fonctionnaires) à la définition et à la redéfinition de leurs missions. (Join-Lambert, à paraître).

Références bibliographiques

Bert Thierry (2001) « La réforme de Bercy : paralysie ou suicide », dans Fauroux Roger, Spitz Bernard (dir) : *op. cit.,* pp 110-147.

Bezes Philippe (2000), « Les hauts fonctionnaires croient-ils en leurs mythes ? », dans *RFSP*, vol 50, n°2, avril.

Boisson Pierre, Milleron Jean-Claude (1998), *Rapport sur les missions, les méthodes de travail et l'organisation du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie*, février.

Brière Bernard, Durin Thierry, Gregoire Jean-Louis, Narritsens André (2001), *Bras de fer à Bercy*, Paris, Syllepse.

Cauchoy Franck (dir) (2002), « Les figures sociales du client », *Sciences de la société*, numéro spécial, n° 56, mai.

Choussat Jean (1990), *Rapport sur l'amélioration du dialogue social et la modernisation de la gestion au ministère de l'Economie des Finances et du Budget.*

Denis Jean-Michel (2001), *Le Groupe des dix. Une alternative au modèle confédéral ?,* Paris, La Documentation française.

Fauroux Roger, Spitz Bernard (dir) (2001), *Notre Etat, le livre vérité sur notre fonction publique*, Paris, Robert Laffont.

Fédérations FO-FDSU-CGT-CFDT-CFTC-CGC-FSAFI (1998), *Ensemble pour le service public économique, fiscal et financier,* 13 novembre.

Gramsci Antonio (1975), *Ecrits politiques*, Paris, Gallimard.

Groupe de travail DGI/CP (groupe présidé par Paul Champsaur) (1999), *Rapport sur la simplification et l'amélioration du service rendu aux usagers au titre du recouvrement de l'impôt,* mars, 15 p. + annexes.

Jobert Bruno (1994), *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, l'Harmattan.

Jobert Bruno, Muller Pierre (1998), *L'Etat en action*, Paris, PUF.

Join-Lambert Odile, « Quand l'Etat ajuste. Receveurs et receveuses des Postes sous la IV^{e} République », dans *Le Mouvement social*, à paraître.

L.P. et D.S. (2001), « Réforme de Bercy : récit et leçons d'un échec », dans *Sociétal*, n° 34, 4^{è} trimestre, pp 71-77.

Lepine Jean-Luc, Gouiffès Pierre-François, Carmona Julien (1999), *Mission d'analyse comparative des administrations fiscales,* Rapport de synthèse, IGF, mars.

Merton Robert K. (1965), *Eléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris, Plon, 2^{è} édition.

Muller Pierre (2000), « L'analyse des politiques publique : vers une sociologie politique de l'action publique », dans *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, avril, pp 189-207.

Muller Pierre (1995), « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », dans Faure Alain, Pollet Gilles, Warin Philippe (dir) : *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan.

Muller Pierre, Surel Yves (1987), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.

Rehfeldt Udo, Vincent Catherine (*2002), Négociations sur les transformations de l'emploi dans les services publics, séminaire 2001-2002*, IRES, Rapport multigraphié, juillet.

Rouban Luc (1993), *Les cadres supérieurs de la fonction publique et la politique de modernisation administrative*, Centre de recherche administrative, FNSP, mar.

Rouban Luc (2002), *L'Inspection générale des finances 1958-2000, quarante ans de pantouflage*, Les cahiers du Cevipof, n° 31, FNSP.

Schmid Lucile (2001), « L'Etat est-il malade de ses hauts fonctionnaires ? », dans Fauroux Roger, Spitz Bernard (dir) *op. cit.*, pp.45-79.

Sereni Jean-Pierre, Villeneuve Claude (2002), *Le suicide de Bercy*, Paris, Plon.

Veyne Paul (1992), *Les grecs ont-ils cru à leurs mythes ?*, Paris, Seuil, (1ère édition 1983).