



## **Les cadres dans les réformes du ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie : enseignement pour les administrations publiques**

Actes du séminaire

Observatoire des Cadres

---

12, rue des Dunes

75019 PARIS

Tél : 01 56 41 55 19

Mél : [berenice.quinodon@cfdt-cadres.fr](mailto:berenice.quinodon@cfdt-cadres.fr)

## Sommaire

INTRODUCTION AU SÉMINAIRE <b>François Fayol, CFDT Cadres</b>	P.3
RÉFORME, RÉACTIONS, RÉACTIVITÉ AU MINÉFI : LE CONTEXTE DE LA DEMANDE MINISTÉRIELLE <b>Philippe Lévêque, secrétariat général du Minéfi</b>	P.5
RÉFORME, RÉACTIONS, RÉACTIVITÉ AU MINÉFI : L'ÉTUDE MENÉE PAR L'IRES <b>Jean-Marie Pernot, IRES</b>	P.8
LE POINT DE VUE SYNDICAL <b>François Jaboeuf, CFDT Finances</b>	P.14
TABLE RONDE ET DÉBAT AVEC LA SALLE	P.18
CONCLUSION DU SÉMINAIRE <b>François Fayol, CFDT Cadres</b>	P.25

## Introduction au séminaire

François Fayol

*Secrétaire général de la CFDT Cadres*

Le séminaire de cet après-midi est une première. Ce nouveau produit de l'Observatoire des Cadres veut, en trois heures de temps, développer un aspect précis de la situation des cadres en présentant une étude ou un rapport de recherche récent. Une large place à la discussion des participants avec les différents intervenants permettant de mettre ses conclusions en débat. Ce mode court et ramassé d'échanges participe bien de la vocation de l'OdC : éclairer les problématiques cadres en favorisant le dialogue entre chercheurs, praticiens et syndicalistes

Aujourd'hui, nous examinerons le récent rapport de trois chercheurs de l'IRES, Solveig Grimaud, Jean-Marie Pernot et Pascal Ughetto : *Réformes, réactions, réactivité : trois directions du Minéfi*, remis en février 2005 au Secrétariat général du ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie.

Cette étude pointe la nécessité de dépasser une explication trop sommaire, celle du refus du changement par les fonctionnaires, et montre que le contenu du travail et son organisation, les identités professionnelles et leur redéfinition ainsi que le rôle des cadres, à la fois experts et organisateurs du changement, sont des points clés qui demandent une vigilance particulière.

A partir de cette étude, ce séminaire interroge les conditions de réussite des réformes des administrations publiques à travers les questions suivantes :

- Quel espace d'initiative et de discussion de l'identité professionnelle faut-il mettre en place ? A quel niveau et pour quelle organisation ?
- Comment dépasser les questions d'effectifs pour aborder l'ensemble des aspects liés au contenu de travail et à son organisation ?
- Quel rôle peuvent jouer les cadres dans la mise en oeuvre du changement ? Quel accompagnement et quels outils faut-il mettre à leur disposition ?
- Quel rôle pour les organisations syndicales, au-delà des premières postures de refus ?

Nous organiserons les interventions et les échanges de la façon suivante :

- **Philippe Lévêque**, directeur de projet en charge des relations sociales au secrétariat général du Minéfi, présentera le contexte de l'étude, le pourquoi de cette étude et du choix de l'Ires.

- **Jean-Marie Pernot**, chercheur à l'Ires, présentera les résultats de l'étude dont il est co-auteur. Signalons aussi qu'il vient de publier un ouvrage très intéressant, même si nous n'en partageons pas toutes les thèses, *Syndicats, lendemains de crise ?* chez Folio, collection « Actuel ».
- **François Jabœuf**, secrétaire national de la CFDT Finances et affaires économiques, membre du Bureau national de la CFDT Cadres, réagira à la présentation de l'étude, en donnant un point de vue syndical.

Puis nous entamerons le débat avec vous.

## Réforme, réactions, réactivité au Minéfi. Le contexte de la demande ministérielle

Philippe Lévêque

*Directeur de projet en charge des relations sociales au secrétariat général du Minéfi.*

Je souhaite préciser tout d'abord que j'interviens ici plus à titre personnel qu'en tant que porte-parole du ministère sur ces sujets qui font débat. De ce fait, les éléments que j'apporterai dans la discussion relèvent davantage de mon point de vue que de la position institutionnelle.

L'objet de ma présentation est de faire une rapide mise en perspective de l'étude et de rappeler dans quel contexte elle survient.

Quel que soit le ministre en place, les différentes réformes qui ont été menées depuis 2002 répondent à la même logique de transformation de l'institution à travers deux orientations prioritaires : une meilleure prise en compte de l'usager d'une part, et d'autre part, la recherche d'une plus grande efficacité avec l'importation récente de la notion de productivité.

Le premier élément de contexte, sans remonter trop loin, est celui de l'échec de la réforme entreprise en 1999-2000 (Mission 2003) qui visait à moderniser le ministère en rapprochant les deux grands réseaux en charge de la fiscalité : la direction générale des impôts et le Trésor public. Le mouvement social qui s'est exprimé alors a donné un coup d'arrêt au projet et a conduit le ministre à démissionner. Ce fut pour le personnel et les syndicats une victoire à la Pyrrhus : ils ont obtenu le retrait du projet et la démission du Ministre, mais aucune avancée sociale particulière. Alors que le sentiment était fort, notamment chez les cadres, qu'il fallait faire évoluer le ministère, peut-être pas de cette façon-là, on se retrouve après cette occasion manquée dans une situation de blocage où le changement nécessaire devient impossible.

La situation d'origine, avant les projets de réforme de 1999, c'est la conscience partagée qu'ont le ministère et les agents d'offrir un visage vieillissant et mal adapté aux évolutions de la société. C'est particulièrement vrai au sujet de la fiscalité : l'organisation de deux réseaux est devenue illisible pour les contribuables qui ne savent pas trouver le bon interlocuteur. C'est aussi vrai pour la Douane dont le réseau est positionné en raison de flux historique le long des vieilles frontières de la France aujourd'hui ouvertes mais a du mal à faire face aux flux de marchandises et de personnes liés au développement de Roissy ou des petits aéroports de province qui accueillent des compagnies à bas coûts (Beauvais, Périgueux...).

Je ne donne ici que quelques exemples marquants. Malgré certains progrès, en matière d'équipement informatique par exemple, il y avait une véritable nécessité de moderniser l'organisation des réseaux, les procédures de travail, les relations à l'usager.

En 2002, Francis Mer fait le même constat que celui de l'équipe Dominique Strauss-Kahn en 1998 : dans un monde qui évolue, si nous ne savons pas nous adapter pour remplir notre fonction, le service public et sa légitimité sont en danger. Quelques grandes évolutions sont à prendre en considération :

- le contexte européen qui déplace les centres de décision
- les nouvelles technologies et moyens de communication qui sont de plus en plus répandus
- le nouveau rapport de force entre le prestataire de service et le client-usager qui a évolué en faveur de ce dernier

Partant de ces constats, Francis Mer demande au ministère de réfléchir à une mise en mouvement (traduite dans les réformes *Bercy en mouvement* puis *Bercy ensemble*) pour évoluer parallèlement et au même rythme que le monde qui nous entoure. Le ministre donne alors deux axes qui constituent les objectifs principaux des réformes : l'amélioration du service à l'usager et l'efficacité.

Améliorer le service, c'est rendre les structures lisibles, s'engager à répondre dans des délais raisonnables aux courriels, sollicitations téléphoniques ou postales, garantir un accueil au guichet des usagers et fournir aux professionnels un interlocuteur fiscal unique avec en point de mire un service de même ordre pour les particuliers. De tels objectifs impliquent de revoir entièrement la façon dont nous traitons les demandes des usagers.

Le deuxième objectif, en termes d'efficacité, doit beaucoup à la culture industrielle du Ministre : le discours, jugé provocateur par les syndicats, met l'accent sur la productivité. Puisqu'une partie des missions du Minéfi sont comparables à celles d'une industrie de service ; informatisation et automatisation doivent permettre de dégager des gains de productivité et de créer un retour pour la collectivité à travers les économies qui seront réalisées.

Ces deux objectifs posés, sa culture d'industriel le conduit à exiger des instruments de mesures de l'efficacité et de suivi des délais pour la mise en œuvre des réformes.

Tirant les leçons du passé, le projet ne tombe pas d'en haut mais s'appuie sur des propositions faites par les différents directeurs. Il ne concerne pas l'ensemble des procédures, mais fixe un certain nombre d'objectifs pour les une, deux, trois années à venir (2003, 2004, 2005) et se propose de mobiliser essentiellement quatre leviers :

- l'informatisation : le ministère investit lourdement dans l'informatique
- l'organisation et le regroupement de structures : on engage ici une réflexion sur le bien-fondé des missions et de leur organisation
- le re-engineering des procédures : il s'agit de questionner et remettre à plat des procédures qui peuvent se retrouver inadaptées, en particulier face à l'évolution du contexte législatif

- la formation et la qualification des agents : le ministère renforce ses dispositifs de formation et s'efforce d'être plus dynamique dans la reconnaissance de l'expérience des agents

Cette réforme a été réalisée entre 2002 et 2005, avec succès, dans la mesure où les délais annoncés par les Ministres qui se sont succédés ont été respectés et que des réformes supplémentaires ont même pu être conduites (voir par exemple la réforme de la collecte de la redevance audiovisuelle). Vis-à-vis de l'opinion publique, le pari est en passe d'être gagné, l'image du ministère s'est redressée : nous passons de l'image négative d'une institution sclérosée, réfractaire au changement à l'image d'un ministère dont la qualité de service s'est nettement améliorée.

Compte tenu des éléments que je viens de rappeler, nous avions conscience au sein du secrétariat général que beaucoup de changements liés à ces réformes impliquaient une véritable évolution culturelle. L'importation des notions de performance, de productivité, d'indicateurs de services a fait débat au sein de l'institution. Les partenaires sociaux se sont demandés si une institution de service public devait et pouvait faire des gains de productivité, certains y étaient opposés sur le principe, d'autres contestaient l'utilisation de ces gains... Le débat était lancé au sein d'un ministère où l'on ne demandait pas de mesurer l'efficacité mais de suivre des procédures selon les règles établies, et où la réflexion était rarement conduite sur l'efficience de la procédure, les moyens mis en place, etc.

Dès lors, nous voulions avoir un retour du terrain, comprendre comment les agents vivaient ce changement culturel dans un ministère où la réactivité sociale est forte et où la question des effectifs est sensible.

Nous souhaitions aussi savoir ce qui changeait réellement dans la perception qu'ont les agents de leur travail quand on mettait en place des réformes de structures, de procédures importantes. L'idée était de prendre conscience, de mesurer la différence entre la réforme telle qu'on l'imagine depuis Bercy et ce qui change vraiment dans le travail des agents et dans la représentation qu'ils ont de ce travail.

C'est pour cela que nous avons fait appel à l'Ires. Nous souhaitions un éclairage sociologique sur le travail de nos agents et non pas un conseil sur la mise en place ou la gestion du changement. Jean-Marie Pernot est un vieil ami dont j'ai suivi les travaux avec intérêt en particulier sur la réforme manquée de 1999, et c'est pour cela aussi que nous avons sollicité l'IRES qui est une institution bien connue des partenaires sociaux.

Un comité de pilotage a été constitué en 2003 et le rapport nous a été remis début 2005.

## Réforme, réactions, réactivité au Minéfi. L'étude menée par l'Ires

Jean-Marie Pernot

*Coauteur de l'étude, sociologue à l'Ires*

Je présente ici les travaux d'une équipe de trois chercheurs de l'Ires, un travail collectif d'une quinzaine de mois environ de septembre 2003 à février 2005, date de remise de notre rapport final. Si notre enquête s'est étalée sur plus d'une année, nous n'avons étudié que trois sites appartenant chacun à une des directions enquêtées. Nous ne pouvons donc pas prétendre à la généralisation de nos constats. Pour autant, les réformes entreprises étant nationales, nous ne pouvons pas non plus prétendre à une singularité totale, nos constats ayant quelques chances de se retrouver ailleurs. Enfin, il faut saluer le courage qu'a eu le ministère de s'adresser à un institut connu pour sa proximité avec le mouvement syndical. Le ministère et les trois directions ont joué le jeu en nous facilitant l'accès au terrain et en autorisant une large diffusion de notre rapport alors que celui-ci portait un jugement critique sur la mise en œuvre du changement. Cette démarche, contraire à l'image la plus souvent accolée au Minéfi, doit être soulignée.

La question des cadres a été identifiée dès le départ par nos interlocuteurs comme une dimension importante de la dynamique du changement. Elle nous a été présentée dès la première réunion du comité de pilotage. La question était posée d'une manière que l'on pourrait traduire en terme de loyauté : de quel côté sont les cadres, face à des injonctions à la réforme qui émanent de l'autorité ? Un grand nombre d'entre eux étant suspecté de partager au fond maints aspects de la « résistance au changement » prêtée aux agents.

Le deuxième temps de l'interrogation portait sur les compétences réelles à manager du personnel, chez des cadres baignant dans une culture de l'expertise et mieux formés aux techniques fiscales ou comptables que managériales. Sur ce point, l'enquête montre que les cadres assoient leur autorité sur leur compétence technique, c'est-à-dire qu'ils ne se considèrent légitimes à demander l'exécution d'une tâche que dans la mesure où eux-mêmes sont capables de l'exécuter.

Nous n'avons cependant pas choisi de traiter la question des cadres dans le changement en tant que telle, mais comme une dimension particulière du processus global de transformation des missions et des tâches au sein du Minéfi. Une étude antérieure conduite à la DGI montrait d'ailleurs à quel point cadres et agents partageaient nombre de valeurs dans l'accomplissement de leur vie professionnelle.

C'est pourquoi je commencerai par rappeler les principaux enseignements généraux que nous avons retiré de ce travail, en ne retenant bien sûr que ce qui éclaire la question posée aujourd'hui. Une grande partie de la position des cadres s'explique par la façon dont les agents eux-mêmes, disons jusqu'aux premières catégories de l'encadrement, se situent et réagissent dans les processus de changement.

Je n'aborderai pas la question classique de la frontière des catégories d'encadrement dans les administrations des finances, soulignant simplement deux points :

- la notion de corps ne suffit pas à différencier les échelons de la division du travail ;
- cette séparation est différente d'une direction à l'autre du Minéfi.

### ***Qualifier le changement pour en prendre la mesure.***

Les changements en cours au Minéfi touchent à la fois aux missions et aux représentations qu'ont les agents (et les cadres) de ces missions et de leur travail. Distinguer ces deux niveaux de changement permet de comprendre pourquoi les réponses aux questions: « qu'est-ce qu'on change quand on réforme ? » et « que sait-on de ce que l'on change quand on réforme ? » ne sont pas connues entièrement dès le départ. Le changement ne se présente pas sous une forme technique rationnellement envisageable, mais comme un construit social complexe.

Le changement induit des processus d'ajustement qui mettent en jeu des croisements de légitimités, des données de contexte et des stratégies d'acteurs. C'est-à-dire que le changement met en jeu non seulement des processus objectifs qui produisent de nouvelles normes objectivables dans des notes et des schémas d'organisation mais aussi des représentations, les idées que se font les individus lisant ces nouvelles normes à travers d'autres schémas cognitifs. Trois points sont déterminants : le contexte, les formes et dimensions du changement et enfin le contenu, ce que l'on peut appeler un nouveau paradigme d'action publique pour le Minéfi.

#### **Le contexte**

Le discours public sur les impôts, la finance et plus généralement les services publics forme, pour les agents et cadres, l'essentiel du contexte des réformes.

Or, le contexte rend le changement complexe : les agents du Minéfi vivent mal la délégitimation de l'impôt (notamment de l'impôt direct) véhiculée par le discours public et la pression pesant sur leurs effectifs. A tort ou à raison, les agents ressentent les réformes comme un moyen (voire l'objectif pour la plupart) pour abaisser le niveau des effectifs : une réforme alibi en quelque sorte à la baisse recherchée de l'emploi public, plus populaire aux finances qu'à l'hôpital ou à l'école. J'ajouterais que la réforme de la notation, l'individualisation des primes et autres projets de différenciation par le mérite – quoi qu'on en pense par ailleurs – tombent mal en période de changement où ce qui est demandé aux personnels est un engagement d'abord collectif.

#### **Formes et dimensions du changement**

Nous avons conceptualisé le changement à travers trois dimensions du travail des agents des directions examinées : le temps, le territoire, la matière.

Un changement, s'il supprime par exemple certaines saisonnalités ou introduit davantage de réactivité (notamment face à l'usager), bouleverse le rapport au temps du personnel.

De même on peut demander aux agents de changer le périmètre géographique de leurs interventions.

La matière, c'est le contenu du rapport au travail. Il est désigné ainsi par les agents et les cadres et constitue un élément fort de la fierté professionnelle du personnel des finances. Par ailleurs, la matière évoque le travail artisanal qui est une valeur professionnelle de référence dans ce milieu : le goût du travail bien fait, du sur-mesure, de l'égale application au regard de la règle etc. Ce que nous avons aussi appelé « le jugement de beauté sur le travail » revient continûment dans le discours des agents et des cadres.

Chacune des directions du Minéfi que nous avons étudiées se trouve aux prises avec des changements intervenant dans deux de ces trois dimensions : la Douane bouleverse ses rapports au territoire et à la matière, la DGI au temps et à la matière, la CP au territoire et au temps. Je ne rentrerai pas dans les détails de l'étude, mais retenons ceci : tout déplacement dans une de ces dimensions crée des changements dans l'activité de travail. Des déplacements concomitants dans deux de ces domaines, comme c'est le cas au Minéfi, créent une contrainte forte de transformations et des obligations coûteuses de reconstitution et de réappropriation de doctrines individuelles et collectives sur le travail.

### **Un nouveau paradigme d'action pour le Minéfi**

Une troisième dimension importante du changement a trait à la représentation des missions qui constituent la trame de l'identité professionnelle du personnel des finances (agents et cadres). Une de ces dimensions au moins est particulièrement ressentie surtout à la DGI. Traditionnellement, les agents se pensent au service non pas d'un contribuable-individu mais du citoyen abstrait de l'État social au profit duquel l'administration exerce une fonction de redistribution en veillant au respect général du civisme fiscal.

Jusque-là l'usager concret, au guichet comme au téléphone, représentait plutôt une gêne dans l'activité de travail laquelle était orientée vers la gestion des dossiers. La perspective aujourd'hui est tout à l'opposé puisqu'on demande aux agents d'accorder la priorité absolue à l'usager qui se présente (au guichet comme au téléphone) et de résoudre son problème, si possible en temps réel, sinon en assurant soi-même la prise en charge et la transmission aux services compétents. Le coût d'intégration demandé à l'usager doit désormais être pris en charge par le service lui-même c'est-à-dire par les agents. Au-delà de la surcharge importante de travail due au manque de moyens techniques et organisationnels, le plus important est surtout le changement de sens des missions qui ne doit pas être sous-estimé. La transformation à l'œuvre par exemple à travers la campagne « Pour vous faciliter l'impôt » voit le sens du travail profondément transformé, passant d'une administration au service de la règle à une administration au service de l'usager...

### ***Comment le personnel réagit-il dans le changement ?***

Un grand nombre de postulats du management repose sur l'idée d'une résistance au changement des agents, qui permettrait de comprendre les difficultés de mise en œuvre des réformes, dans l'administration comme ailleurs. Ce paradigme est tiré de travaux maintenant anciens, hérités des premiers cheminements de la sociologie des organisations.

La sociologie des organisations a, depuis les travaux de Crozier des années soixante, enrichi son approche mais le thème de la résistance au changement connaît toujours un grand succès dans le management car il est d'une extrême commodité : quand tout se passe bien, c'est grâce aux managers qui ont tout prévu, quand ça se passe mal, c'est à cause de la résistance au changement des individus. Et pourtant le fondement de cette affirmation – souvent naturalisée – est très incertain.

Nous observons le contraire. Il existe une disposition réelle au changement de la part des agents et des cadres, qui critiquent bien plus souvent les freins apportés au changement par sa mauvaise organisation que le changement en lui-même.

Nous sommes très fermes sur ce constat. Il suppose cependant deux précisions.

D'une part, il faut s'entendre sur le changement : dans toute activité de travail, chacun se crée les routines qui lui permettent de s'économiser dans l'accomplissement de la tâche. S'il existe spontanément de la réserve à changer d'habitudes, c'est parce que celles-ci ont un sens dans l'activité. Mais ceci ne vaut pas stratégie de résistance au changement comme on le croit trop facilement. Notre constat est tout autre. Les cultures professionnelles manifestes qui structurent l'activité des agents ne sont pas des obstacles, elles peuvent servir au contraire à se repérer dans un environnement rendu instable par l'empilement des réformes. Les cultures professionnelles ne sont pas fondues en bloc dans une matière inaltérable : nous les avons trouvé plutôt éminemment plastiques, mais leur plasticité n'exclut pas une volonté et un besoin de négociation des nouvelles façons de faire.

C'est ma deuxième remarque. Si les manières de faire autorisent des espaces d'adaptation, cela n'exclut pas le conflit et la volonté de négocier les nouvelles manières de faire imposées par les réformes : disons que le moment de la réforme est celui d'une rencontre entre deux légitimités : celle « rationnelle-légale » des prescripteurs qui détiennent l'autorité du ministre, celle des travailleurs fondée sur la représentation de leur métier construite par la connaissance de l'activité et consolidée par la validation collective des bonnes façons de faire.

Cette rencontre peut se faire d'une manière silencieuse mais elle peut être aussi un heurt génératrice de conflit. Cela ne signifie nullement une volonté de maintenir les choses en l'état. D'ailleurs les agents et les cadres de ce ministère, tout comme les syndicats d'ailleurs, ont parfaitement intégré non seulement le contexte d'exigence qualitatif des usagers vis-à-vis de leur administration, mais aussi la nécessité de dépasser des frontières entre les directions, thème encore sacré il y a quelques années.

Naturellement, il faudrait nuancer le propos. Mais les agents se plaignent surtout du manque de préparation logistique : absence de l'outil informatique annoncé, process de travail incompatible entre la CP et la DGI tout en admettant le bien fondé de certaines réformes.

Je n'insiste pas davantage, mais ce positionnement d'ensemble est nécessaire pour situer la position dans laquelle se trouvent les cadres dans le changement.

## ***Les cadres dans le changement***

Tout le monde se plaint des conditions imposées au changement, les cadres à peine moins que les agents qui eux, se plaignent en plus des cadres. Spontanément les cadres reprennent bien souvent l'essentiel du discours des agents, notamment à la DGI.

Une des principales remarques de notre étude porte sur l'absence de « culture organisationnelle » dans les services des finances, notamment aux impôts. Cette absence a été compensée pendant des décennies par un recours à la main d'œuvre. Le « toujours plus d'effectifs » que l'on attribue aux syndicats fut en réalité pendant de longues périodes une pratique administrative destinée à pallier l'absence de culture organisationnelle. Or ce « syndrome chinois » (pourquoi améliorer les outils puisque la main d'œuvre est abondante ?) s'avère redoutable quand la logique s'inverse. Depuis quinze ans l'administration est dans une logique de baisse d'effectifs, mais a-t-elle acquis la culture organisationnelle suffisante pour résoudre des problèmes à effectif réduit ?

Du point de vue des organisateurs, on a le sentiment que la réforme se résume à prendre les agents dans une structure de travail déterminée pour les mettre dans une autre structure. L'entre-deux appartient à la boîte noire. Le mot d'ordre, c'est : « débrouillez-vous, organisez-vous » et lorsque le personnel se plaint de tels ou tels déficits organisationnels, on le renvoie à son éternelle résistance au changement.

Les cadres sont pris dedans. On leur demande de manager le changement mais ils ne savent pas très bien ce que cela veut dire. Les cadres comme les agents vivent leur légitimité sur le mode de la compétence technique : je suis un bon cadre si je sais faire ce que je demande à mes agents de faire. On leur demande de se débarrasser de cette représentation, mais celle que l'on veut mettre à la place est pour l'instant vide de sens : manager, ce n'est qu'un mot. Or lorsqu'on regroupe des services différents, comme dans le cadre des IFU, la légitimité des cadres qui ne maîtrisent pas la complexité technique de l'ensemble du nouveau service vacille. Il perçoivent les difficultés des agents et souffrent de ne pouvoir leur apporter aucune réponse technique. Très souvent nous avons entendu des cadres dire leur admiration pour leurs agents qui parviennent à s'en sortir sans qu'ils sachent très bien eux-mêmes comment et sans voir surtout l'aide qu'ils peuvent leur apporter lorsqu'ils sentent les tensions.

Cette position induit une souffrance au travail qui peut se traduire de plusieurs manières.

La première est le refuge dans une incommunicabilité critique. Certains cadres, responsables d'équipes restreintes, voire de quatre ou cinq agents, ne communiquent avec eux que par courriel dans la mesure où le face-à-face s'avère trop coûteux pour eux.

D'autres renoncent aux admonestations de la hiérarchie et n'hésitent pas à tremper les mains dans le cambouis. Ainsi ce comptable, placé à la tête d'une IFU dépourvue de compétences comptables, nous avouait tout bas passer les écritures comptables à la place de ses agents, qu'il n'avait pas trouvé le temps de former à la beauté du métier comptable. « J'ai bien conscience, nous disait-il, de ne pas être dans les clous du management que l'on me demande, mais si je ne le fais pas, je ne vais manager qu'une recette enfoncee. »

D'autres enfin, et cette tendance nous semble dominante, se réfugient dans les indicateurs. Les indicateurs, c'est ce qui reste quand on n'a pas grand-chose à dire à ses agents. Faute d'autres ressources, manager une équipe se réduit au rappel du respect des indicateurs. La tendance est de ce côté : bien sûr la LOLF mais pas seulement, la plupart des réformes conduisent l'administration à se rendre plus présente à l'activité quotidienne du travail et les indicateurs font partie de cet effort de rationalisation. Il y a bien sûr quelques restes de l'utopie technicienne mais surtout, j'insiste, cela sert de refuge aux cadres à qui on dit de manager mais qui ne savent pas très bien ce que cela recouvre.

### ***Les syndicats dans le changement***

Notre étude ne portait pas sur le comportement syndical, mais dans ce ministère leur importance est telle qu'on ne peut les écarter.

Les syndicats ne sont pas vécus aujourd'hui par les directions générales et locales comme des obstacles au changement. Certes, ils n'accompagnent pas les réformes, et souvent ils en dénoncent la logique, mais ils ne les empêchent pas non plus.

Nous avons fait trois constats.

Au niveau national, les fédérations et syndicats nationaux, toutes tendances confondues, mesurent parfaitement les processus en cours et ce qui est en jeu : administration de service à l'usager, passage d'une industrie de main d'œuvre à une industrie de process... Fatalisme ou pas, ils cherchent, certes avec difficultés, à recomposer leur stratégie et la fonction de représentation qu'ils assurent.

Sur les questions du travail, au cœur selon nous des enjeux du changement, les syndicats ne sont pas très à l'aise. Elles rentrent difficilement dans le champ revendicatif et d'ailleurs, souvent les agents ne le leur demandent pas. Ils se tiennent « en lisière » de ces questions.

Les directions regrettent que les syndicats n'accompagnent pas le processus mais reconnaissent que ce n'est pas leur travail. Aucun ne nous a dit qu'un échec des réformes pourraient leur être attribuable. Ils sont là avec la burette d'huile : tantôt ils en mettent dans les rouages, tantôt ils en mettent sur le feu. Nous avons constaté au niveau local des initiatives des directions pour non pas associer les syndicats au changement mais pour ne pas les tenir étranger à ce qui se passe. A travers des procédures diverses, il existe un véritable échange social dans la réforme, le plus souvent inconscient aux yeux des acteurs.

On pourrait dire, ce sera ma conclusion, que les syndicats refusent d'accompagner le changement mais qu'en revanche, ils accompagnent les agents dans le changement car c'est leur rôle. Même s'ils se défendent, la frontière est parfois poreuse entre ces deux types d'actions.

## Un point de vue syndical

François Jaboeuf

*Secrétaire fédéral CFDT Finances*

Je voudrais d'abord remercier les auteurs de cette enquête et ceux qui l'ont commandée, autrement dit le ministère. Ces remerciements ne sont pas de pure forme. Il faut souligner les efforts du ministère qui, traditionnellement, a davantage une culture du secret et de l'excellence, en particulier de sa propre excellence.

Les responsables de ce ministère ont longtemps estimé qu'ils savaient tout faire très bien. Ce n'est pas contestable lorsqu'il s'agit des missions confiées au ministère. C'est beaucoup plus problématique en matière de gestion du personnel et d'organisation du travail, et plus encore dans la conduite du changement.

Les taux de grève de la journée du 4 octobre l'illustrent bien, la conflictualité toujours largement supérieure aux autres secteurs de la Fonction publique montre bien les défaillances récurrentes du management, alors même qu'en termes de rémunérations et de promotion le ministère des Finances n'est pas le parent pauvre de l'Etat employeur.

### L'utilité d'un regard extérieur

Face à ces difficultés persistantes et pour répondre aux aspirations des agents, la CFDT Finances a souvent demandé à l'administration de recourir sur ces sujets à l'expertise extérieure. Nos demandes étaient poliment écoutées mais fermement éconduites, sans grande justification. Doit-on mettre cela sur le compte de cette culture du secret, toute intervention extérieure étant par nature suspecte ? Ne serait-ce pas aussi la crainte des dirigeants qu'un regard externe viennent mettre en cause leur manière de gérer les choses et donc leur légitimité ? Il faut dire également que la CFDT est bien seule : nos partenaires syndicaux sont peu intéressés par cette démarche quand ils n'y sont pas franchement hostiles.

Nous avons pu, à de rares occasions, bénéficier d'un regard extérieur. La nomination d'un consultant externe chargé d'expertiser la restructuration de centres informatiques des impôts, cause d'un long conflit mémorable, a permis une sortie par le haut. Deux éléments ont joué un rôle clé : la nomination au début du conflit d'un nouveau DG qui n'était pas du sérail et avait donc plus de marges de manœuvre, et l'association des syndicats tout au long des étapes de l'expertise. On peut citer aussi le recours à Alpha Conseil pour la mise en place de la RTT, même si les résultats de l'enquête n'ont guère servi à nourrir les discussions avec le ministère : chaque direction a en effet décidé seule des modalités de mise en place de la RTT sans chercher à nouer des accords avec les organisations syndicales.

L'expertise extérieure est donc pour nous une denrée rare. A la CFDT Finances nous sommes donc ravis par cette démarche, même si le constat sur les organisations

syndicales est sévère : « les syndicats se tiennent en lisière des questions du travail et de l'organisation du travail ». Mais nous acceptons d'autant plus ce constat que nous le déplorons. En effet, si notre objectif est de participer à la transformation de la société, nous devons d'abord changer le travail. Et pour ce faire nous emparer pleinement de la question du travail et de son organisation. L'enquête de l'Ires nous apporte en la matière des éléments de grande qualité. Elle nous permet aussi de mesurer l'ampleur de la tâche.

### **Dirigisme centralisateur et indifférence à la réalité du travail**

Aux Finances et dans ses directions, la CFDT a souvent essayé de parler du travail, mais elle n'a pas toujours trouvé des interlocuteurs sensibles à ce sujet. Les décideurs nationaux semblent penser que leur rôle se borne à concevoir des modèles d'organisation et que, pour le reste, l'intendance doit suivre.

Ce constat général ne doit pas faire oublier quelques exceptions. L'Ires signale le CPS à la comptabilité publique. On pourrait citer également les centres d'appels téléphoniques aux impôts. Opposée à la parcellisation des tâches qu'induisent ces centres d'appels, la CFDT s'est pourtant emparée du sujet. Avec l'appui de l'ergonome du ministère, nous avons poussé l'administration centrale à traiter des moyens et des conditions de travail. Nous avons en partie réussi, mais cela ne concerne que quelques dizaines d'agents.

Mais ce que l'Ires a observé concernant la mise en place de l'IFU des contribuables professionnels est assez exemplaire du cas général. Cette réforme concerne plus de 800 sites sur tout le territoire. A aucun moment dans les discussions nationales n'a été abordée la manière dont les agents allaient travailler, comment les locaux allaient être aménagés, etc. Certes, il y a eu des sites d'expérimentation précédant la généralisation. Mais les outils d'analyse dont s'est dotée l'administration étant très frustes, ils n'ont permis ni de développer une approche qualitative et ergonomique du changement, ni de capitaliser sur l'expérience des agents.

Lors de la généralisation c'est donc le modèle du travail en plateau qui a été retenu à la quasi-unanimité. Le résultat de l'opération, l'Ires l'observe en ces termes : « la réorganisation en plateau heurte naturellement les habitudes. Elle a conduit dans les lieux visités à des entassements baroques où, plus que les savoir-faire, ce sont le bruit et l'énerverment qui circulent ».

Au-delà des anecdotes qui dénotent un manque évident de savoir-faire, c'est l'ensemble du fonctionnement dirigiste de l'administration qui est en cause.

La force du ministère et de ses fonctionnaires est de savoir appliquer les lois votées par le parlement de manière homogène, avec intégrité et savoir-faire technique : on applique bien la règle, dans toute la rigueur de la loi. Mais sa faiblesse est que l'organisation des services et la gestion des personnels sont assurées de la même manière et dans le même esprit.

Ce fonctionnement paramilitaire avait déjà fait l'objet de critiques lorsque suite à une grève totale de plusieurs mois en 1989, Pierre Bérégovoy confia à Jean Choussat le soin d'analyser les causes du conflit. « Il ne suffit pas, écrivit celui-ci, de connaître les traditions

centralisatrices de notre pays, ni même d'avoir passé plus de vingt ans au ministère des Finances pour échapper à la stupéfaction face au degré de subordination et à l'état de soumission des services territoriaux. La comparaison qui vient irrésistiblement à l'esprit est celle de la planification soviétique, d'avant Gorbatchev ».

Certes, les choses ont évolué. Mais si l'on regarde la manière dont certaines réformes se mettent en place aujourd'hui, on se demande si les vieux démons ne sont pas toujours tapis dans l'ombre.

Pourtant, la CFDT croit en l'avenir, nous ne pensons pas que la solution est dans le statu quo : des évolutions sont nécessaires.

### **Pour une réforme participative**

Remarquons d'ailleurs que les services du ministère se sont toujours adaptés aux évolutions de la société. Dernier exemple en date : il est aujourd'hui possible de déclarer et payer ses impôts par Internet. Aucun retard n'a été pris sur les nouvelles technologies. Arrêtons donc de dire que ce ministère est irréformable.

Nous ne sommes même pas opposés a priori aux réformes de structures : nous sommes prêts à en discuter, à condition que la qualité du dialogue social soit à la hauteur des enjeux. Il faut avant tout établir les bons diagnostics et y prendre le temps nécessaire. Pour y parvenir, des études et évaluations comme celles réalisées par l'Ires sont indispensables. C'est à partir des réalités, qu'elles soient agréables ou non, qu'on pourra dans un dialogue social rénové discuter de ces nécessaires évolutions, chacun pour la part qui lui revient.

Mais la meilleure réforme, recueillant même l'assentiment des organisations syndicales, ne réussira pas si elle est décidée d'en haut, livrée clé en main. Les changements de structures et d'organisation ne se réduisent pas à des directives qu'il convient d'appliquer à lettre, comme on appliquerait un taux d'imposition ou des pénalités de retard.

C'est ce fonctionnement trop centralisé qu'il faut réformer en priorité. Les réformes de structure demandent la pleine participation de tous les acteurs de terrain : directions locales et organisations syndicales, agents cadres et non cadres. Il faut notamment accorder aux cadres davantage de responsabilités et de marges de manœuvre. Il faut reconnaître leur rôle d'organisateur notamment dans ce qu'il a de difficile, long et périlleux. Il faut leur reconnaître enfin un véritable droit d'expression. La fonction de cadre implique une démarche critique constructive en vue de l'amélioration du fonctionnement et des résultats des services. L'administration considère encore trop souvent ses cadres comme de simples courroies de transmission.

Je salue donc, dans la personne de monsieur Lévêque, la présence d'un responsable du secrétariat général du ministère. La CFDT Finances souhaite un renforcement du rôle du secrétariat général pour débattre au niveau ministériel de grands dossiers tels que les suppressions d'emploi, les réformes en cours et leur mise en place, ou encore sur tout ce

LES CADRES DANS LES RÉFORMES DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE :  
ENSEIGNEMENTS POUR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

qui touche à l'introduction du mérite dans la rémunération. Mais c'est un autre débat que nous tiendrons dans d'autres lieux.

## Table ronde et débat avec la salle

### François Fayol

Avant d'ouvrir le débat avec la salle, j'ai voudrais demander à Philippe Lévêque ce que le ministère a retenu comme point de développement de l'étude menée par l'Ires.

### Philippe Lévêque

Le point essentiel retenu par le ministère sur l'étude de l'IRES porte sur l'identité professionnelle des agents : en déplaçant le curseur sur certains aspects de leur travail, leur relation au temps, à la matière ou encore au territoire, on a aussi bousculé les identités professionnelles. Et donc il est important pour nous d'analyser cette évolution et d'accompagner cette recomposition de l'identité.

Un aspect fort de la recomposition du travail tient dans le passage d'une application systématique de la règle à un travail plus ciblé qui laisse finalement plus de marges de manœuvre. Par exemple, il est plus efficace de passer d'un contrôle fiscal systématique à un contrôle ciblé ou encore, dans les douanes, de passer d'une logique de territoire à une logique de flux ; mais nous introduisons ainsi des marges de décision locale supplémentaires : sur quelles bases, comment cibler les actions de contrôles ? Notre rôle est alors de comprendre ce que ces nouvelles marges de manœuvre peuvent perturber. Nous devons accompagner nos agents, ne pas les laisser face à une consigne de « débrouillez-vous ».

Un autre point important soulevé par l'étude concerne la formation et la culture de nos cadres. Nous formons, nous produisons et nous valorisons des experts, et le directeur a trop souvent été choisi parce qu'il était le meilleur des experts. Le rapport montre bien qu'il faut sortir de cette logique, pour mettre l'accent sur les fonctions managériales. Dans cette optique, il n'y a pas de raisons fortes pour que d'anciens experts accèdent systématiquement à des responsabilités managériales. Se pose alors la question des critères de sélection et de promotion de nos cadres.

### Serge Vallemont

L'enquête a porté sur des administrations de réseaux dans lesquelles on peut identifier des cadres de direction ayant en charge l'organisation du changement. Quel regard l'étude a porté sur les cadres dirigeants qui sont supposés avoir eu une carrière qui les a préparés à passer à une position de management ?

### Annie Chemla-Lafay, responsable de formation au Minefi

Cette étude pointe des éléments très intéressants concernant la culture des cadres et la notion d'effectifs notamment. Je ferai seulement quelques remarques concernant l'attitude du ministère.

Le ministère est une des nombreuses institutions qui ne met pas toujours en accord ses discours et ses actions. Ainsi, M. Lévèque vient de nous dire que les cadres sont incités à devenir des managers, et seront de moins en moins sélectionnés sur leur expertise technique. Mais pourtant tout va en sens contraire ! Ainsi (ce n'est qu'un exemple parmi tant d'autres) l'année dernière, l'émission de France Inter *Le téléphone sonne* portait sur la réforme de l'impôt sur les revenus avec des questions très pointues et techniques des auditeurs. La personne qui répondait à ces questions précises – avec beaucoup de compétence d'ailleurs – n'était autre que le directeur général des impôts... allez ensuite expliquer aux agents que plus on monte en grade moins il est nécessaire d'être un expert, et qu'un cadre ne peut pas savoir faire tout ce que font ses agents !

Encore à propos de la DGI : François Jaboeuf a dit que c'était « une organisation à fonctionnement militaire » : je crois que c'est surtout une organisation extrêmement hiérarchique, et qui laisse trop peu d'initiative au terrain, contrairement à l'armée ! ainsi, pour expliquer comment appliquer la réforme de la notation-évaluation, réforme qui a pour but de laisser les patrons directs choisir qui sera promu plus vite, je crois que la DGI a émis une note de 128 pages de consignes d'application à destination de ses services déconcentrés....!

Dans votre étude, vous écrivez que les effectifs sont une manière pour les syndicats de « monnaie commune » pour désigner d'autres problèmes. C'est vrai, et l'administration du ministère utilise cette même monnaie commune comme unité de mesure : en présentant les réformes on fait souvent une égalité entre augmenter la productivité et réduire les effectifs. Or repenser la productivité, c'est certes tenir compte des progrès techniques, mais ça peut être mieux allouer les ressources pour assurer de nouvelles tâches pour les citoyens, et pas obligatoirement réduire les effectifs. Finalement, qui s'intéresse vraiment à la manière dont on travaille ?

### Bernard Damothe, ergonome Cnam et inspecteur des impôts

Certaines questions soulevées dans le rapport interpellent l'ergonome et le syndicaliste. Alors que le ministère à une culture très hiérarchique voire dirigiste, comment peut-on combiner des orientations / injonctions nationales, et prendre tout de même le point de vue des agents de terrain, notamment sur l'organisation du travail, des nouvelles missions et l'importance du collectif ?

### François Fayol

Avant de laisser la parole aux intervenants, je souhaite rebondir sur la question précédente. L'étude met en lumière un paradoxe sur la réforme entre changement prescrit et autonomie. Une des conditions pour que les salariés adhèrent au changement, on le sait, est qu'il ne doit pas être entièrement prescrit et qu'il préserve un espace d'autonomie permettant aux salariés de s'organiser (voir à cet égard la réussite du CPS).

Dans le même temps les salariés et notamment les cadres se trouvent démunis face à l'organisation à mettre en place suite aux réformes et dénoncent l'attitude des directions (« débrouillez-vous ! »).

Comment peut-on accompagner les réorganisations nécessaires, en soutenant notamment les cadres de proximité dans leur travail concret de réorganisation et non seulement d'implémentation de la réforme « venue d'en haut » ?

### Jean-Marie Pernot

Sur les questions et constats portant sur le centralisme et le dirigisme du ministère, je dirais simplement qu'il s'agit d'un effet peut-être pervers du mode d'organisation choisi : puisque la voie légitime de promotion est l'expertise, il est logique que le mode d'expression privilégié soit la circulaire.

De même, sur les marges de manœuvres locales, lorsque vous avez un « vrai » manager qui a l'habitude de la direction du personnel (comme celui que nous avons rencontré à la CPE), il sait se créer son espace d'autonomie et gérer, organiser et négocier localement.

La question centrale est donc celle des critères de promotion et de la formation que l'on dispense aux promus. Si l'on reconnaît qu'il y a des « profils de cadres », on sort de la culture de l'expertise et se pose alors la question de la sélection. Un bon comptable ne fait pas forcément un bon manager, quelle que soit la formation que l'on peut lui dispenser. Comment peut-on accepter ce principe de sélection, de profilage qui ne reposeraient pas sur les compétences techniques ?

Il faut dire un mot aussi sur la formation au management dont bénéficient les cadres : on leur explique qu'il faut faire partager les objectifs, mais la question de l'écoute, du management et la négociation de la place de chacun n'est pas assurée.

En prolongement de notre travail, le secrétaire général souhaite maintenant une étude sur l'implication des réformes dans le contenu du travail. C'est de mon point de vue une avancée, car ergonomie et sciences humaines acquièrent progressivement la même légitimité que des champs traditionnellement plus prisés : le droit, la statistique... On s'aperçoit ici que les sciences humaines sont davantage qu'un supplément d'âme.

### Philippe Lévéque

Au sujet de la sélection des cadres dirigeants, je suis entièrement d'accord avec le constat de l'Ires et je considère que la sélection des cadres devraient être faite d'abord sur les capacités managériales et donc ne devraient pas reposer sur les seuls viviers d'expertise.

Sur la relation productivité-effectifs, il est vrai le ministère peut dégager des marges de productivité notamment par l'industrialisation de certaines procédures (les centres de traitement des chèques du Trésor public traitent 400.000 chèques/jour). Ces nouvelles marges peuvent se traduire par une baisse des effectifs ou par des réaffectations : les gains de productivité servent aussi, par exemple, à mieux exercer certaines missions de conseil, d'inspection ou d'expertise.

Sur l'espace de liberté laissé au plan local : nous ne sommes ni meilleurs ni pires que d'autres structures privées ou publiques ; deux choses me paraissent importantes, il faut :

- 1/ s'assurer de la compréhension des objectifs des réformes par chacun ;
- 2/ assister les agents dans la traduction des principes nationaux dans leur mise en œuvre quotidienne.

Au sujet des circulaires, il y a partout, dans tous les ministères. La circulaire précise une règle de droit, décrit une procédure mais ne résout en aucun cas l'organisation du travail au plan local. Elle ne devrait donc pas s'y substituer.

On pourrait imaginer des processus qui soient une sorte de « débrouillez-vous » mais officiel : « voilà, vous avez X mois pour nous faire des propositions d'organisation, compte tenu des objectifs nationaux fixés ». On l'a déjà expérimenté.

J'attire simplement l'attention de certains d'entre vous sur le fait que donner ces espaces de liberté aux cadres de direction suppose qu'ils aient les marges de manœuvre nécessaires en terme de GRH. Or, ils ne peuvent pas choisir leurs agents (affectations imposées de Paris), ils ne peuvent pas agir sur la rémunération et l'évaluation des compétences est conflictuelle : comment faire ? Voilà un sujet socialement et syndicalement un peu sensible.

### François Jabœuf

Je ne partage pas entièrement l'approche de Philippe Lévéque : le « débrouillez vous » officiel, pourquoi pas, mais je ne vois pas pourquoi les marges de manœuvres locales concernant l'organisation du travail devraient automatiquement s'accompagner de marges de manœuvre RH. Ces changements demandent du temps.

A propos des expérimentations, il faut noter qu'elles se sont déroulées suite à l'échec du plan Sautter. A l'origine, elles étaient réversibles et s'accompagnaient d'un gel des suppressions d'emploi : voilà qui donnait un contexte favorable !

### Catherine Villar

Vous avez présenté les réformes comme des visions politiques des ministres qui se sont succédés. Ne sommes-nous pas passés plutôt dans des réformes de logique de service ? Et est-ce que finalement ça n'arrange pas d'avoir une administration qui ne peut pas anticiper ?

### Gilbert Moreux

Je voudrais faire deux remarques. Vous avez remarqué dans votre étude l'importance de l'autorité et de la hiérarchie ; j'irais plus loin en distinguant une hiérarchie formelle forte et une hiérarchie informelle tout aussi prégnante : les titres et les grades n'ont rien à voir avec la fonction. Ce qui entraîne souvent une incompétence du staff.

Et puis sur le rapport avec le contribuable. Lorsque j'ai pris mes fonctions, il y a cinquante ans, j'ai été particulièrement surpris de voir à quel point on faisait peu de cas du contribuable. Plus tard, dans le syndicat, j'ai fait le même constat.

J'ai récemment vu une campagne de communication dont le slogan était « L'administration face au public ». Pourquoi « face » ? Pourquoi pas « avec » ? J'en suis désolé, mais la considération générale du contribuable n'est toujours pas prioritaire.

### Marc Steffen, cadres aux impôts

La notion d'effectif ressort nettement du débat. Vous avez précisé que notre administration était très gourmande en effectifs pour compenser l'absence de culture organisationnelle des cadres dirigeants. Or aujourd'hui, il ne serait plus de bon aloi pour un organisateur de demander des effectifs pour combler ces carences.

Mais tout de même, au-delà de l'incompétence organisationnelle, le ministère est dans une logique de réduction des effectifs. Quand on met en place une réforme, la première question posée par les directions c'est : combien va-t-on pouvoir supprimer d'emplois ? Pourquoi systématiquement poser cette question par anticipation alors qu'on affirme vouloir se donner les moyens de réussir ?

### François Fayol

J'aimerais poser une dernière question sur l'action syndicale. Dans l'étude, les syndicats sont unanimes pour déclarer que ce n'est pas leur rôle de s'engager en faveur de la réforme. Cependant, sur certains points, il y a consensus sur la nécessité de mener les changements prescrits. N'est-ce pas le discours politique environnant qui, en faisant l'amalgame entre réforme du Minéfi, efficacité du service public et baisse des effectifs, enferme les syndicats dans une posture défensive qu'ils ne peuvent dépasser en s'engageant sur les réformes ?

Face à un changement imposé et controversé, quelle attitude tenir pour un syndicat ? Accompagner la réforme pour la rendre viable pour les agents, entrer dans la logique du changement, s'en accommoder et finalement faciliter sa mise en œuvre ? Refuser et retarder cette mise en œuvre mais en laissant une situation difficilement tenable se mettre en place pour les agents ?

Au-delà de cette étude, l'accord signé au Minéfi sur la fermeture du Service de la redevance télé montre pourtant que l'engagement est possible lorsque les contreparties sont réelles. La question revient toujours, pour les organisations syndicales comme pour l'administration, à celle du « prix à payer » au réel comme sur le plan symbolique.

### **Philippe Lévêque**

S'agit-il d'une réforme politique ou d'organisation du travail ? Les deux à la fois. Il faut certes voir dans cette réforme l'influence de la « nouvelle gestion publique » importée pour partie des pays anglo-saxons et du secteur privé. En ce sens, c'est une réorganisation du travail. Mais c'est aussi un choix politique de décider cette réforme à ce moment-là. La manière de faire de Francis Mer était inédite dans le suivi des délais et l'exigence de suivi de la réforme auprès des directions générales.

Pour revenir une fois encore sur les effectifs, nous avons des niveaux d'emploi correspondant à des recrutements qui ont été faits, il y a plusieurs décennies, pour accomplir d'une certaine façon un ensemble de procédures. Or le travail a changé. Le départ d'un agent est toujours une période critique : que se passe-t-il lorsque quelqu'un s'en va ? Si on se contente de transférer les dossiers qu'il suivait à un autre agent sans repenser en amont l'organisation du travail, alors, effectivement on a un problème.

Sur la position des syndicats, c'est une franche opposition mais c'est peut-être une stratégie syndicale ?

### **Jean-Marie Pernot**

Les directeurs locaux, quand ils veulent modifier l'organisation locale, interrogent les syndicats. En général, la première réponse est « non ». Mais bien évidemment, il y a différentes sortes de « non » : des non francs et d'autres qui ouvrent la porte à la négociation. Un directeur qui entend ces différentes sortes de non, sait se créer des marges de manœuvre et mener une négociation arrive à mener des actions locales. Dans l'étude nous citons l'exemple du CPE qui a mis une sorte de polyvalence de l'équipe tout en conservant, malgré les directives, une certaine spécialisation des individus.

Les problèmes surviennent quand les directeurs locaux ne savent pas faire. Ils se laissent alors déborder et récupérer par le niveau global : ils n'ont plus de marge de manœuvre suffisante pour mener à bien une négociation.

Nous citons l'exemple d'un centre d'appel en plateau. Les directeurs locaux n'ont pas les espaces d'autonomie nécessaires pour négocier avec les syndicats : ils ne

peuvent pas s'engager dans une démarche contractuelle avec les syndicats puisqu'ils peuvent se voir retirer unilatéralement les moyens. Ils ne sont donc pas des interlocuteurs crédibles.

**François Jabœuf**

Sur la redevance, les syndicats ont suivi l'accompagnement social de la réforme mais pas les principes de la réforme.

Les stratégies syndicales sont différentes selon les organisations, mais elles dépendent aussi des interlocuteurs : la direction a souvent en face d'elle la posture syndicale qu'elle mérite.

## Conclusion du séminaire

François Fayol

*Secrétaire général de la CFDT Cadres*

Pour conclure cet après-midi, sachant que les questions posées par les uns et les autres restent ouvertes, on peut retenir qu'il n'y pas de recette unique ou de « remède miracle », pour réussir la réforme. Cependant cette étude permet de pointer « les détails qui tuent » :

- un discours ambiant et un contexte politique dévalorisants qui permettent de développer une grille de lecture où les réformes proposées seraient des instruments pour « dégraissier le mammouth » ou « brader le service public » ;
- une reconnaissance insuffisantes des compétences « invisibles » des cadres : organisation, pédagogie (...), ce qui se traduit aussi par un manque de formation à la fonction managériale et un manque de temps pour remplir cette fonction ;
- le manque ou le retard d'accompagnement logistique (en termes de matériel, de moyens mais aussi d'organisation et de formation). Ainsi, beaucoup redoutent la mise en œuvre de la LOLF en janvier prochain, alors que l'informatique de gestion n'est pas au rendez-vous.

Mais plus fondamentalement, elle souligne que toute réforme est d'abord une réorganisation du travail.

Pour élargir le propos, je suggère de retenir que tout mouvement de modernisation, toute réforme est de fait une *déconstruction du travail* : déconstruction des missions et des objectifs, déconstruction des process et des procédures, déconstruction des identités professionnelles, déconstruction des représentations collectives et individuelles, déconstruction des relations de travail au quotidien, déconstruction du jeu et des postures des acteurs sociaux, déconstruction aussi des lieux de travail.

Le processus de changement doit donc permettre une *reconstruction du travail*, collective et individuelle : une reconstruction des représentation du service public et de ses missions, une reconstruction des identités professionnelles, une reconstruction dans la proximité de l'organisation du travail.

Mais cette reconstruction du travail se joue au plus près des salariés concerné, tant il est vrai que c'est le collectif de travail qui aura à réinventer les coopérations et les « coups de main » nécessaires.

Pour cela les cadres, notamment les cadres de proximité, sont en première ligne. Mais passer d'une posture d'expert à une posture de manager ne s'improvise pas. Il faut donc casser le trop souvent entendu « débrouillez-vous » par une réelle formation des cadres leur permettant de gérer au mieux un espace d'autonomie pour reconstruire le travail, dans le faisceau de contraintes de la réorganisation.

Plus largement, on peut soutenir que, réforme ou pas, c'est au quotidien que le cadre manager doit comprendre et gérer une dynamique constante de déconstruction / reconstruction du travail. On pourrait également soutenir que c'est la noblesse du métier. Encore faut-il s'y préparer, cette noblesse n'étant pas un état donné.

Enfin, au-delà des rhétoriques et des incantations sur le service public, ses valeurs et ses missions, les effectifs, les organisations syndicales doivent réinvestir le travail et son organisation. C'est pour la CFDT un axe fort, développé au conseil national d'octobre 2004 ; ce sera un élément structurant du congrès de Grenoble en juin prochain.

Mais cela nécessite un changement culturel important. Pour réformer les services publics, il faudra, comme je l'écrivais dans *Le Monde* en janvier dernier « *Réformer avec les fonctionnaires* ». Non pas réformer *pour* les fonctionnaires ou *contre* les fonctionnaires, comme certains le souhaiteraient, pas non plus réformer *sans* eux, mais bien réformer *avec* les fonctionnaires, les cadres et leurs organisations syndicales.

Cela nécessite des diagnostics partagés, des démarches progressives et un dialogue social exemplaire, transparent et respectueux de chacun. Cela nécessite aussi, qu'au delà des CTPM et CTPC très formels, le dialogue social se transforme en devenant moins formel, plus fluide, et se déplace au niveau local, au niveau des services et des collectifs de travail, lieux ultimes de la négociation du changement, lieu effectif de la reconstruction du travail.

Notre démarche collective de cet après-midi, travail d'interrogation du travail, de sa déconstruction et de sa reconstruction nécessaire doit se poursuivre. Ce n'est pas une spécificité du Minéfi ou des fonctions publiques.

Aussi, je vous annonce que le deuxième séminaire de l'OdC, le mercredi 25 janvier 2006, aura pour thème : « *La place du travail pour les cadres* ». Nous recevrons Olivier Cousin, sociologue à l'École des hautes études en sciences sociales, qui sur la base d'une recherche menée pendant 18 mois dans le département formation d'une grande entreprise de l'aéronautique, nous présentera ses premières conclusions : entre des conditions de travail objectivement plus contraintes, plus contraignantes et l'autonomie d'action recherchée par les cadres et souvent mise en avant dans les discours managériaux, il reste une place pour un « travail en soi », celle d'une part du travail qui échappe à l'organisation du travail, celle du sens que chacun donne au travail et ce qu'il en retire. Ce « travail en soi » est à la fois protection et réalisation du salarié.

Pour terminer, je voudrais d'abord, en votre nom à tous, remercier chaleureusement les intervenants de cet après-midi qui se sont prêtés au jeu de la confrontation, de ce que nous avons aussi appeler le « conflit des logiques », au jeu des questions réponses avec vous. Remercier également Bérénice Quinodon, responsable de l'OdC, France Outil-Suffert, assistante et plus largement l'équipe de la CFDT Cadres qui a géré l'organisation de cet après-midi.