Amandine Tormento

Travailler sous réformes constantes
La solitude des cadres au ministère des Finances

Les réformes constantes des Ministères économiques et financiers (MEF) sont sources de tensions. Déstabilisés, les cadres souffrent de manque de visibilité dans leurs missions. Il suffirait pourtant d'anticiper et de penser les réformes au regard du travail réel de tous les agents.

Amandine Tormento est Inspectrice des finances publiques, secrétaire nationale de la fédération CFDT des Finances et membre du Bureau national de la CFDT Cadres.

Les MEF emploient quelque 140 000 personnes dont plus de 44 000 agents de catégorie A. Les effectifs ont été réduits de 10 000 en dix ans et l'administration fait l'objet de profondes réformes et restructurations. On distingue à « Bercy » le ministère chargé du budget de l'Etat et celui chargé de l'économie et de la régulation du secteur financier. Les principales directions ministérielles de ce dernier sont la direction du Budget, la direction générale des Finances publiques (DGFIP), la direction générale du Trésor, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), la direction générale des douanes (DGDDI) ou encore l'inspection générale des finances.

Leur vocation historique est la gestion des finances publiques, c'est-à-dire le recouvrement des impôts, la dépense de l'État, la préparation du budget, des fonctions de politique économique et industrielle. La gestion prévisionnelle des effectifs

et l'accompagnement RH et social nécessaires à la réussite de ces réformes n'existent pas : les cadres se retrouvent en « première ligne ». Ils doivent sans cesse jongler entre les différentes missions qui leur sont confiées et leur rôle de manager.

De la difficulté d'être cadre à Bercy

Etre cadre à Bercy, c'est en effet mettre en œuvre des décisions stratégiques sans les maîtriser. Je prends quelques exemples. Les cadres de proximité en Douane ne sont pas associés aux réorganisations immobilières : ils doivent se battre pour obtenir la moindre information, on leur conseille même parfois de se rapprocher des organisations syndicales qui en savent plus qu'eux. On est clairement face à un « *système culturel de défiance des grands directeurs envers leurs cadres de proximité* » pour citer l'un d'eux. Au sein de la DGCCRF, à chaque suppression de poste le cadre doit choisir quelle mission abandonner, sans pour autant que sa responsabilité soit amoindrie. Quant à la DGFIP, elle n'associe les cadres de proximité qu'en fin de processus, sans les associer à la méthode. Comment alors peuvent-ils faire passer les bons messages à leurs équipes pour les faire adhérer à la réforme ? Cette volonté d'écarter les cadres de proximité du processus décisionnel est de plus en plus marquée, même en Ile-de-France où l'on pouvait encore il y quelques années intégrer des groupes de travail ministériels pour préparer les réorganisations[1]. « *Je tiens le cap seule, isolée géographiquement, sans aucun soutien, ni accompagnement de ma direction* ». Ainsi se résume la mise en place de réformes au sein des MEF pour une cadre de proximité.

Etre cadre à Bercy, c'est ainsi être polyvalent et expert... sans aucune reconnaissance. La diminution des effectifs et le regroupement des structures conduisent de plus en plus de cadres à devenir des « experts » : il n'y a plus assez de postes d'encadrant

1 A lire : Bernard Damothe, Denis Grégoire, « *Les Espaces De Dialogue dans la fonction publique. Les fonctionnaires s'expriment sur leur travail* », Cadres n°457, juin 2013.

pour tous les cadres. Paradoxalement lors de passage de concours ou sélections internes pour le grade supérieur, il leur est reproché de ne jamais avoir encadré d'équipes. De même, le niveau d'expertise acquis par tous les cadres, encadrants ou experts, permettrait de mieux appréhender les enjeux et l'organisation des réformes. Mais là encore on ne reconnaît pas leurs compétences et on ne les associe pas aux décisions, tout en comptant sur eux pour les faire accepter aux équipes. Parallèlement, les cadres de proximité se voient de plus en plus confier de tâches opérationnelles aux dépens de leur fonction de management et de RH. Une partie de ces missions chronophages n'est pas comptabilisée dans leur charge de travail. Il existe par exemple à la DGFIP de nombreux « gestionnaires de sites » : comprenez par-là responsables de tous les sujets mobiliers, immobiliers, de sécurité et de fournitures pour un bâtiment donné. Ils n'ont pas le choix et doivent accepter cette mission, sans pour autant qu'il en soit fait état dans leur entretien annuel.

Etre cadre à Bercy, c'est exercer de multiples missions sans être formé, ni accompagné. Continuons avec l'exemple du gestionnaire de site : aucune formation, aucun guide n'a été mis en place par la DGFIP. Certaines directions locales tentent de mieux s'organiser en donnant cette fonction tous les trois ans à un chef de service différent, ou encore en ébauchant un semblant de guide. Mais pour beaucoup il s'agit encore de découvrir cette mission tous les jours et de perdre un temps précieux au détriment de ses fonctions d'encadrement.

On est clairement face à un système culturel de défiance des grands directeurs envers leurs cadres de proximité.

Il n'existe pas non plus à la DGFIP de véritable formation au management, ni à la tenue d'un entretien annuel : les cadres sont souvent démunis et trouvent difficilement des réponses à leurs questions auprès de leurs directions. La mise en place d'un tutorat pour les nouveaux cadres, et une véritable « école » du management avec des bilans de compétence fait non pas en interne, mais par des sociétés spécialisées serait une grande avancée. Côté DGCCRF avec la

mise en place de la Réate (réorganisation administrative des territoires), une feuille de route a été donnée à un cadre par département pour créer un service d'animation et de pilotage, sans plus de précisions. Les agents étaient d'ailleurs souvent affectés avant l'arrivée du cadre qui devait convaincre et motiver son service. Jusqu'ici tout va bien, les cadres ont ressenti cela comme une preuve de confiance et une volonté de maintenir leur autonomie. Cependant, deux ans après, un rapport de l'IGS fait de nombreuses préconisations et donne des directives pour créer ces services : comment expliquer cela aux agents et s'adapter ?

Etre cadre à Bercy, c'est ainsi douter de son déroulé de carrière en tant qu'inspecteur. Le nombre de places offert en promotion interne ou en concours interne s'amenuise d'année en année, la seule possibilité parfois est d'intégrer une autre administration par concours ou détachement. Les 850 inspecteurs stagiaires de la promotion 2018/2019 de la DGFIP seront 1% à pouvoir prétendre devenir inspecteur principal. Ils pourront peut-être devenir inspecteur divisionnaire après quelque seize ans d'activité et une sélection, mais pour beaucoup il faudra quitter le ministère pour évoluer.

Il n'existe pas de véritable formation au management, ni à la tenue d'un entretien annuel à la DGFIP.

Etre cadre à Bercy, c'est donc se sentir comme un simple « pion » ! Lors de fusions de services, le cadre surnuméraire est souvent maintenu dans sa direction locale pour réaliser des intérims-missions. Il peut aussi être affecté à la tête d'un service afin d'en organiser la fermeture annoncée. Il n'y a aucune analyse de la situation du cadre, de ses perspectives, ni de prise en compte de l'effet dévastateur que cela peut produire de passer d'une situation hyperbookée à rien du tout. La « souffrance des agents », rejaillit sur le cadre, qui lui ne peut pas faire part de sa propre souffrance car sinon il peut être mis sur une voie de garage.

Le cadre, cet équilibriste isolé

La taille des structures et les effectifs de chaque direction conditionnent le positionnement du cadre dans les services déconcentrés. Mais il est aujourd'hui majoritairement le seul cadre de sa structure, voire même de son département pour un grade donné. A cet isolement fonctionnel, peut s'ajouter un isolement familial : le cadre est contraint à une double résidence faute d'anticipation et d'accompagnement réel des mutations par les MEF. Autre solution : le rallongement des temps de trajets pouvant atteindre plus de deux heures par jour. Le cadre de proximité est peu aidé et même parfois mis en difficulté par sa propre direction. Les conflits apparaissent et pourraient être évités si le temps de la gestion des ressources humaines était plus important. Le cadre n'est pas dans la prévention ni dans l'accompagnement alors que c'est sa mission première. Il se retrouve dans une posture inconfortable et doit gérer les rapports de force.

Pour illustrer cela, voyons le cas d'un service qui doit absorber les missions de six autres services avec le transfert de deux emplois. La direction locale avait annoncé cela six mois à l'avance, le cadre souhaitait organiser des réunions pour anticiper les transferts des dossiers et former ses agents. Quelle réponse a-t-elle obtenue ? Aucune, et elle a même découvert le jour du transfert des missions que les emplois transférés étaient en fait « des chaises vides ». Là encore aucune possibilité d'accompagner la réorganisation et l'équipe en place s'est opposée au cadre de proximité. En cas de fermeture d'un service, le cadre doit guider, accompagner les agents dans leur mobilité. Mais il doit en même temps prévoir sa propre mobilité alors que le nombre de postes se réduit pour lui aussi. Les cadres subissent et doivent adapter l'organisation de leur service sans soutien et faire face aux incohérences de l'administration. Des directions locales ont essayé de renforcer l'encadrement des services en mettant en place des emplois de cadres adjoints, puis les suppriment, puis les recréent…

Le cadre en arbitre multitâches

Les missions confiées aux différents services des MEF ne diminuent pas, elles sont certes facilitées par les développements applicatifs, mais en même temps se complexifient. Pour autant, les effectifs se réduisent et aucune directive ne vient préciser comment s'adapter. Le cadre arbitre donc au quotidien. Quand il n'a pas assez d'agents pour faire un travail donné, il le fait à leur place. A la DGCCRF par exemple, certains doivent gérer eux-mêmes l'enregistrement des courriers au détriment des missions de pilotage.

Le cadre peut aussi arbitrer entre les différentes missions à exercer mais n'est pas pour autant déchargé de sa responsabilité. Il peut choisir de limiter le reporting afin de pouvoir réaliser les missions opérationnelles. Le cadre gestionnaire de site devra également être expert dans tous les domaines : trouver les références des ampoules hors service, organiser le passage des entreprises de ménage, veiller à la sécurité des agents, parfois participer aux déménagements de service, tout le temps veiller aux travaux effectués sur le site (en suivant les personnes qui travaillent), remplir les registres obligatoires, effectuer les exercices d'évacuation incendie… Toutes ces tâches se faisant dans l'urgence et en parallèle de la gestion du service et des dossiers complexes. De fait, les cadres se retrouvent de plus en plus éloignés de leurs équipes et donc moins attentifs aux conditions de travail qui se dégradent pour tous, les remplacements d'agents absents, pour raison de santé ou en détachement, n'étant pas traités de manière harmonisée au sein des MEF.

La CFDT milite pour anticiper et penser les réformes à l'aune du travail réel

L'organisation de l'Etat et de ses services ne doit pas être un sujet électoral pris uniquement sous le prisme des économies budgétaires indispensables. Il est nécessaire de réaliser une analyse politique du rôle des administrations financières qui ne se limite pas à un coût salarial pour l'Etat, mais est une richesse pour notre pays. Les réformes ne doivent plus entrer dans

le schéma « économie à faire / suppression d'effectifs / les missions et le travail s'adapteront ». Mais, enfin, suivre une logique précise et méthodique qu'on peut résumer ainsi : Quel est le travail réel effectué dans tous les services des MEF ? Quelles sont les missions et leur contenu ? Comment optimiser la réalisation de ces missions (moyens informatiques harmonisés, réorganisations de services, coopérations…) ? A-t-on trop de moyens humains ? Sont-ils bien répartis ?

Ce n'est qu'en respectant ce schéma et en arrêtant de réformer en urgence tous les ans que les MEF s'adapteront à la société. L'Etat doit valoriser l'action de ses agents et expliquer les finalités des réformes tout en y associant ses cadres, seuls capables de les accompagner et d'en faire une réussite. En effet, aujourd'hui les effectifs sont supprimés avant la mise en place de réorganisations ou nouveau process et ne permettent pas au service et au cadre de s'adapter. Prenons l'exemple d'une Trésorerie municipale d'Ile-de-France qui a gardé le même nombre d'agents depuis cinq ans ; pour autant la première année elle a dû absorber le budget d'un nouveau territoire francilien, la deuxième année ceux de deux maisons de retraite, la troisième année elle a perdu un office HLM, pour en récupérer un autre la quatrième année. Aujourd'hui encore on lui promet l'affectation de deux nouveaux agents, à moins que ce ne soit une chaise vide.

S'il existait une volonté politique de réorganiser les services en fonction des missions réelles, la gestion prévisionnelle des effectifs pourrait exister.

L'absence de gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs conduit à multiplier ce genre d'exemple. S'il existait une véritable volonté politique de réorganiser les services en fonction des missions réelles, la gestion prévisionnelle des effectifs pourrait exister. Si les missions étaient connues de tous, mais surtout des hauts responsables de l'administration, les cadres pourraient participer à la mise en place d'une véritable vision stratégique au sein des MEF. Or, la solution retenue au problème actuellement est plutôt de supprimer des missions, comme en témoigne le rapport du Comité d'action publique 2022 (CAP 2022), aux propositions radicales mais peu innovantes.